



HAL
open science

Une analyse macro et micro économique du pouvoir d'achat : Bilan du quinquennat mis en perspective

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro

► **To cite this version:**

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro. Une analyse macro et micro économique du pouvoir d'achat : Bilan du quinquennat mis en perspective. 02-2022, OFCE Sciences Po Paris. 2022, 43 p. hal-04254964

HAL Id: hal-04254964

<https://sciencespo.hal.science/hal-04254964>

Submitted on 23 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

Une analyse macro et micro économique du pouvoir d'achat

Bilan du quinquennat mis en perspective

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro

Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat*

Bilan du quinquennat mis en perspective

Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro

Résumé

Au cours des trois dernières décennies, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut par unité de consommation a crû en moyenne de 0,95 % par an pour un gain réel moyen de l'ordre de 300 euros. La période du quinquennat d'E. Macron se caractérise par des gains positifs (+ 0,9 % par an en moyenne), un rythme comparable à celui observé au cours des trente dernières années. Ces gains sont liés à la fois liés à la hausse des revenus primaires (issus du travail et du patrimoine) mais aussi aux évolutions du système socio-fiscal. L'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux directs sur les ménages ont contribué positivement au revenu mais a eu pour conséquence un accroissement du déficit public structurel.

Nous évaluons l'impact redistributif statique au premier degré des mesures socio-fiscales pérennes issues des lois de finances de 2018 à 2022. En euros par ménage, le bilan redistributif du quinquennat reste marqué par la réforme de la fiscalité du capital mise en œuvre en 2018 mais de nombreuses mesures ont profité aux ménages du milieu de la distribution des niveaux de vie. En pourcentage du niveau de vie, la quasi-totalité des vingtièmes de niveau de vie ont vu leur revenu disponible s'accroître de plus de 2% sous le seul effet des mesures socio-fiscales et ce sont les ménages du milieu de la distribution qui auraient le plus profité des réformes socio-fiscales. Ce diagnostic en analyse statistique est incomplet car il n'intègre pas les effets dynamiques de l'économie. Entre la fin 2017 et la fin 2021, plus d'un million d'emplois ont été créés. Selon nos calculs, la hausse de l'emploi de l'ordre 3% sur la période 2017-2021, augmenterait de 2,4% la masse salariale versée – à mode de formation des salaires inchangé. Le premier dixième de niveau de vie aurait vu son niveau d'emploi s'accroître de 4,7% au cours de la période 2017-2021 et sa masse salariale perçue de 3,7%. Dans le haut de la distribution des niveaux de vie, l'emploi aurait progressé de 3,1% et la masse salariale de 2,8%.

Au total, selon nos estimations, les 10% des ménages les plus modestes ont vu leur revenu disponible soutenu par l'amélioration du marché du travail, la baisse des cotisations sociales et la hausse des transferts monétaires. Les ménages du milieu de la distribution, malgré une contribution légèrement négative des revenus primaires, ont quant à eux profité de la baisse des impôts et de cotisations sociales. Ces ménages seraient ceux ayant connu la plus forte augmentation du pouvoir d'achat sur la période. En euros par unité de consommation, la forte concentration des revenus du patrimoine dans le haut de la distribution, observée à la suite de la réforme de la fiscalité du capital, a largement soutenu le niveau de vie réel des ménages appartenant au dernier dixième de la distribution. En bas de la distribution, les ménages du premier dixième auraient vu, selon nos estimations, leur pouvoir d'achat s'accroître de plus de 600 euros par unité de consommation sur l'ensemble du quinquennat soit un gain de près de 6 % et près de 2 fois supérieur en pourcentage à celui du dernier décile mais un montant en euros près de quatre fois inférieur au gain enregistré par le dernier dixième de niveau de vie.

En termes de pouvoir d'achat, l'année 2021 a été marquée par le retour de l'inflation, liée en grande partie à sa composante énergétique. D'après notre évaluation, les pertes de pouvoir d'achat liées au choc inflationniste seraient comprises entre 0,5 % et 0,8 % et 60 % des ménages auraient subi des pertes de pouvoir d'achat du fait du surplus d'inflation. En revanche, au moins un tiers des ménages seraient bien compensées grâce à l'*indemnité inflation* et le renforcement du *chèque énergie*. Dans le détail, nous constatons que le premier dixième de niveau de vie ne voit pas son pouvoir d'achat amputé en 2021. En revanche, les autres dixièmes de niveau de vie perdraient du pouvoir d'achat et elles seraient maximales pour les dixièmes se situant autour de la médiane. Suite à l'invasion de l'Ukraine, il semble évident que l'année 2022 restera marquée par de fortes pressions sur le prix des matières premières. La question de l'inflation restera prégnante dans le débat.

*Nous tenons à remercier François Geerolf pour sa participation à ce travail, Eric Heyer, Xavier Ragot et Xavier Timbeau pour leurs remarques constructives et le suivi de cette étude, ainsi que Sarah Guillou et Christine Riffart pour leur relecture attentive. Enfin, nous remercions Laurence Duboys-Fresney et Najette Moumimi pour leur contribution à la publication de ce travail dans des délais très courts.

Table des matières

| | |
|--|----|
| Introduction | 3 |
| Les évolutions historiques du pouvoir d'achat dans les grands pays de la zone euro | 4 |
| Les évolutions macroéconomiques du pouvoir d'achat en France | 6 |
| Quelles sont les composantes qui expliquent les variations du pouvoir d'achat..... | 12 |
| Quelle contribution des revenus du travail au pouvoir d'achat ? | 15 |
| L'impact des prélèvements fiscaux et sociaux sur le pouvoir d'achat..... | 16 |
| Effets des mesures sociales fiscales prises au cours du quinquennat..... | 21 |
| Effets de l'amélioration de l'emploi depuis le début du quinquennat..... | 29 |
| Mesures socio-fiscales, évolution de l'emploi, quels effets sur les inégalités de niveau de vie ?..... | 35 |
| 2021 : une année marquée par le retour de l'inflation | 37 |

Introduction

Jusqu'à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le pouvoir d'achat était la première préoccupation des Français, devant la santé, l'environnement ou l'immigration selon plusieurs sondages récents¹. La thématique du pouvoir d'achat soulève de nombreuses interrogations, à la fois sur sa mesure macroéconomique² et les composantes qui expliquent son évolution³. L'analyse du pouvoir d'achat relève également d'une réalité qui ne peut pas être vu sous le seul prisme macroéconomique et qui nécessite d'analyser les évolutions à un niveau plus fin, par niveau de vie. Ainsi derrière la macroéconomie qui reflète des moyennes se cache une hétérogénéité de situations que demande une approche microéconomique. Par ailleurs, la notion de pouvoir d'achat peut, pour les individus, s'apparenter davantage à un concept de « reste à vivre », une fois les dépenses contraintes, différentes selon les situations, réalisées, qu'à une mesure de pouvoir d'achat au sens de la comptabilité nationale. Cette notion individuelle de pouvoir d'achat peut également renvoyer au caractère plus ou moins incertain de l'avenir, au sentiment d'être dépendant des prix, et pas seulement ceux liés aux dépenses contraintes difficiles à définir, ou à une approche relative de l'évolution des niveaux de vie, avec un sentiment parfois de déclassement social.

Cette étude de l'OFCE a pour ambition de fournir à la fois une analyse détaillée des évolutions du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique mais aussi une analyse en fonction du niveau de vie. Cela nécessite de mesurer les impacts des politiques socio-fiscales, mais aussi les effets liés aux évolutions du marché du travail (créations ou destructions d'emplois, salaires...). Une des originalités de ce travail est d'avoir une vision complémentaire à l'analyse macroéconomique du pouvoir d'achat et de ses composantes (revenus du travail, revenu du patrimoine, prestations sociales et prélèvements fiscaux et sociaux), en utilisant les outils de micro-simulation (Modèle *Ines*⁴) et les comptes nationaux distribués de l'Insee⁵. Ici, l'analyse microéconomique ne se focalise pas uniquement sur le caractère distributif des mesures socio-fiscales dans un cadre d'analyse statique, à l'instar des travaux que nous avons réalisé précédemment⁶ ou de

¹ Sondage Ipsos Sopra-Steria du 18-19 janvier 2022, sondage Odoxa du 17 février 2022, sondage OpinionWay-Kéa Partners du 23 février 2022.

² Nous avons retenu le déflateur de la consommation des ménages pour mesurer le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages. La prise en compte d'un autre déflateur, que ce soit l'indice des prix à la consommation (IPC) ou l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), peut modifier les résultats. Un *Policy Brief* sur le sujet réalisé par François Geerolf est à paraître prochainement.

³ Le « Rapport du groupe d'experts sur la mesure des inégalités et de la redistribution », rédigé sous la coordination de J.-M. Germain, publié par l'Insee (coll. Insee Méthodes n° 138) en février 2021 détaille les enjeux méthodologiques concernant la mesure du niveau de vie des ménages et les mesures des inégalités.

⁴ « Ines, le modèle qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales » - S. Fredon, M. Sicsic, *Courrier des statistiques* n° 4, juin 2020.

⁵ Rapport du groupe d'experts sur la mesure des inégalités et de la redistribution, coll. Insee Méthodes n° 138, février 2021.

⁶ Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, « Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit », *SciencesPo OFCE Working paper*, n° 02, 2019/01/30.

ceux de l’Insee⁷, de l’IPP⁸ et de la DG Trésor⁹, mais tente de répondre en partie aux effets des évolutions des revenus primaires – largement déterminés par la dynamique macroéconomique – dans la distribution des revenus. Au-delà des effets redistributifs statiques liés aux mesures socio-fiscales, nous cherchons à analyser l’évolution des niveaux de vie en intégrant également des effets dynamiques de l’économie, avec la prise en compte notamment des évolutions du marché du travail.

Enfin, qu’en est-il des évolutions sur longue période du pouvoir d’achat des ménages en France ? Comment la France se situe-t-elle par rapport à ses principaux partenaires partageant la même monnaie ? Quel bilan du quinquennat peut-on faire en matière de pouvoir d’achat ? Quels sont les éléments qui expliquent son évolution et quel impact de la crise Covid-19 sur celui-ci ? Quels sont les effets des différentes mesures de prix sur le niveau de vie ? Quel effet de la hausse des prix de l’énergie peut-on attendre sur les différentes catégories de ménage ? Quel a été, au cours du quinquennat, l’impact des mesures socio-fiscales sur les niveaux de vie des ménages et quel a été plus globalement leur évolution si l’on tient compte des dynamiques du marché du travail et des revenus du patrimoine.

Ce sont à toutes ces questions que nous allons tenter de répondre à travers ce document de travail.

Les évolutions historiques du pouvoir d’achat dans les grands pays de la zone euro

Entre 1995 et 2020, le revenu disponible net réel¹⁰ par habitant (en euros constants de 2020) a augmenté de +0,8 % en moyenne en France (graphique 1). Sur les vingt-cinq dernières années, c’est l’une des meilleures performances des six plus grands pays de la zone euro, derrière les Pays-Bas (+1,1 %), à égalité avec l’Espagne, légèrement devant l’Allemagne (+0,7 %) et loin devant l’Italie (-0,2 %). Cette évolution est marquée par deux sous-périodes distinctes : la première entre 1995 à 2007 connaît un fort dynamisme du revenu net réel par habitant en France (+ 1,6 %) et dans la plupart des pays de la zone euro (de 2,5 % en Espagne à 0,9 % en Italie) à l’exception de l’Allemagne (+0,4 %). La seconde sous-période entre 2007 et 2020¹¹ marque une nette rupture dans la dynamique observée, cette période se caractérisant par les deux plus grandes récessions d’après-guerre, le revenu réel par habitant n’augmentant plus que de +0,1 % en moyenne en France et en Belgique, de +0,4 % aux Pays-Bas, celui-ci se contractant en Espagne (-0,7 %) et en Italie (-1,1 %). La seule exception est encore l’Allemagne qui, à contrecourant des autres pays de la zone euro, voit ses gains de pouvoir d’achat accélérer sur cette période (+1 %).

7 Flore Cornuet, Michaël Sicsic (Insee), Simon Fredon, Félix Paquier et Noémie Vergier (Drees), « Les réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi », Insee Référence, *Portrait social* Edition 2020.

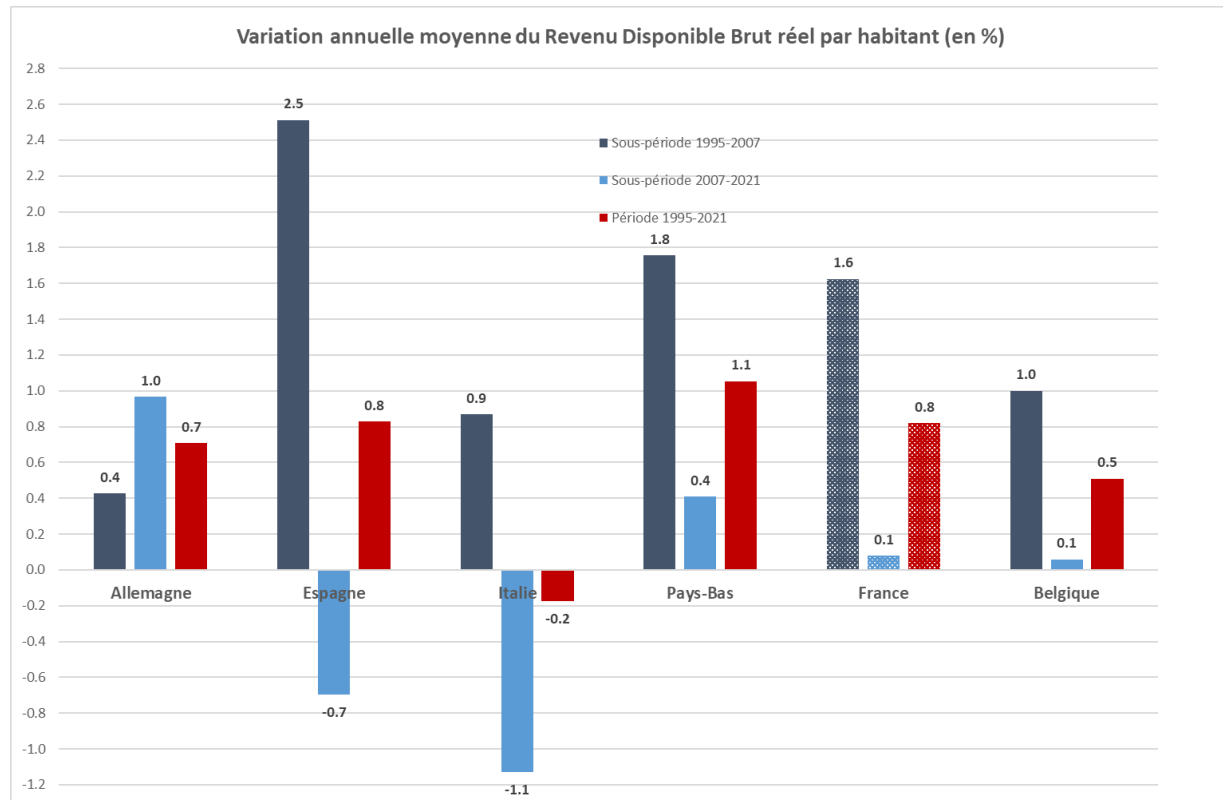
8 Mahdi Ben Jelloul, Antoine Bozio, Thomas Douenne, Brice Fabre et Claire Leroy, « Budget 2019 : quels effets pour les ménages ? », *Note IPP*, n° 37, janvier 2019.

9 *Rapport économique social et financier*, Annexe au Projet de loi de finance pour 2022.

¹⁰ Le déflateur utilisé ici pour mesurer le RDB réel, et que l’on utilise généralement pour les comparaisons européennes, est l’Indice de Prix à la Consommation Harmonisé (IPCH) publié par Eurostat. Nous avons retenu l’IPCH plutôt qu’une mesure en Parité de pouvoir d’achat car la comparaison se limite aux grands pays de la zone euro, ce qui limite les effets de change sur la mesure relative du pouvoir d’achat par pays.

¹¹ L’année 2020 peut être encore soumise à des révisions de compte importantes.

Graphique 1. Variation annuelle moyenne du Revenu disponible net réel par habitant
En %

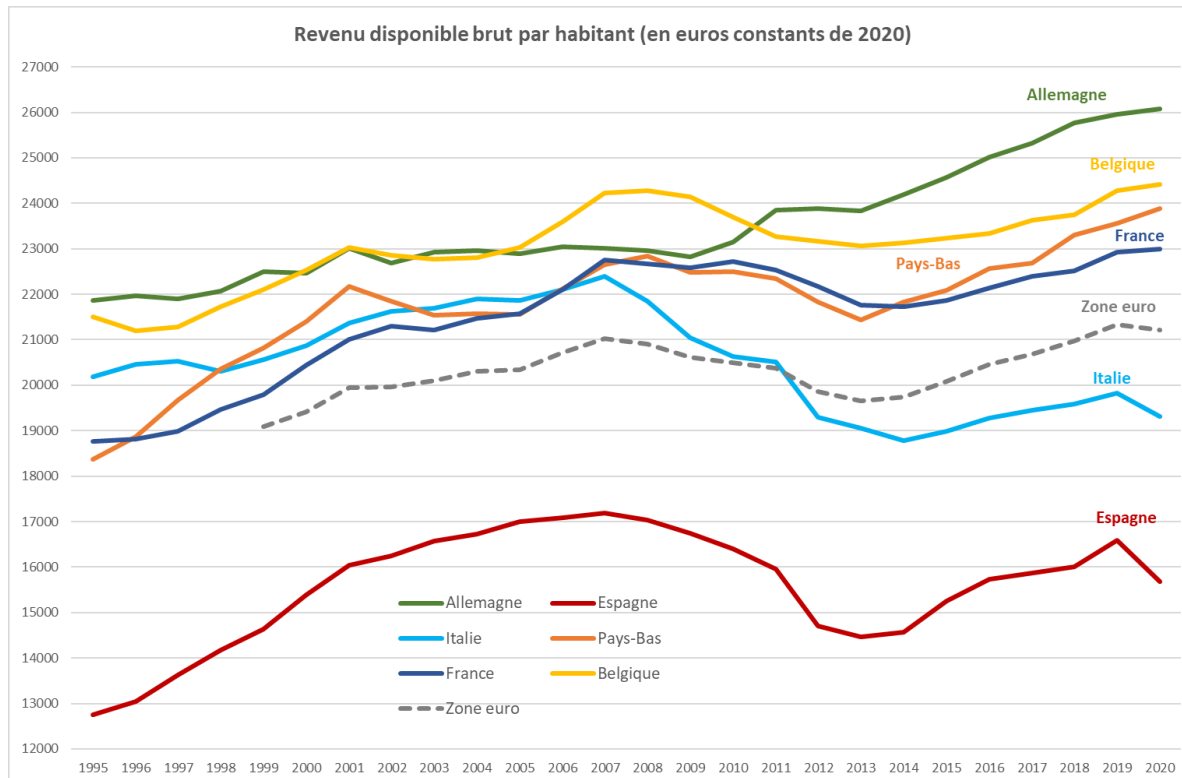


Sources : OCDE, Insee, calculs OFCE.

Si la dynamique de pouvoir d'achat est plutôt favorable à la France sur longue période, sa position relative au sein des grands pays de la zone euro a peu évolué depuis 1995. En 2020, Le RDB réel par habitant en France était inférieur de 4 % à celui des Pays-Bas, de 6 % à celui de la Belgique et de 13 % à celui l'Allemagne (graphique 2). En revanche, il est supérieur de 8 % à celui de la moyenne de la zone euro et nettement supérieur à celui de l'Espagne (32 %) et de l'Italie (16 %), dont la position relative s'est fortement dégradée en 25 ans.

Graphique 2. Revenu disponible net réel des ménages par habitant (en %)

En euros constants de 2020



Sources : OCDE, Eurostat, calculs OFCE.

Les évolutions macroéconomiques du pouvoir d'achat en France

Au cours des trois dernières décennies, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) par unité de consommation¹² (UC) a crû en moyenne de 0,95 % par an pour un gain réel moyen de l'ordre de 300 euros. Cette augmentation n'a cependant rien de linéaire et dépend à chaque période de multiples facteurs qui peuvent être propres à la France ou communs à d'autres pays en raison de la conjoncture internationale. Par ailleurs, ces données macroéconomiques ne reflètent pas l'hétérogénéité des situations individuelles. Les évolutions macroéconomiques du pouvoir d'achat au cours des trente dernières années sont marquées par différentes phases (Graphique 1) dont les points de rupture ne coïncident pas forcément avec les mandats présidentiels. Durant la première phase, de 1990 à 1996, les gains de pouvoir d'achat sont faibles (+0,7 % par an et par UC) et cette période est marquée par une faible croissance économique et des ajustements budgétaires importants pour répondre aux critères de Maastricht. De 1997 à 2007, les gains de pouvoir d'achat sont élevés (1,8 % par an et par UC) dans un contexte de forte croissance de la

¹² Le pouvoir d'achat par unité de consommation correspond au Revenu Disponible Brut (RDB) réel des ménages (calculé à partir du déflateur de la consommation des ménages) rapporté au nombre d'unités de consommation (UC). Les unités de consommation permettent de tenir compte de l'évolution de la structure des ménages sachant que l'Insee affecte au sein du ménage 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

zone euro, et ce malgré l'éclatement de la bulle internet en 2001. La période allant de 2008 à 2014 est caractérisée par une véritable rupture sur les évolutions du pouvoir d'achat (-0,1 % par an et par UC) par rapport aux tendances historiques, cette période étant marquée par la crise financière, puis par une politique d'austérité fiscale et budgétaire dictée par les contraintes européennes. Enfin, depuis 2015, les gains de pouvoir d'achat sont modérés mais positifs (+1 % par an et par UC), et l'on observe une reprise de l'emploi et une politique de soutien fiscal aux ménages à partir de 2019. Cette période est aussi marquée par la crise de la Covid-19.

En complément des dynamiques historiques du pouvoir d'achat, nous comparons ici les évolutions de celui-ci pour la période de chacun des mandats présidentiels. La référence aux mandats présidentiels sert à fournir une périodisation cohérente dans le temps de la situation des ménages. Si ces chiffres permettent de comparer le quinquennat d'Emmanuel Macron¹³ avec ceux des mandats précédents, ils ne permettent pas à ce stade de distinguer ce qui est dû aux choix de politique économique faits au cours du mandat de ce qui est dû aux effets conjoncturels. De plus, des évolutions budgétaires sur un quinquennat peuvent être la conséquence de mesures décidées auparavant.

Sur la base des évolutions issues des comptes nationaux et d'une prévision pour le premier semestre 2022¹⁴, le pouvoir d'achat par UC a crû en moyenne de 0,9 % par an sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, ce qui correspond à un gain annuel moyen de près de 300 euros par UC¹⁵ (graphique 1). C'est plus que durant le quinquennat de François Hollande (+0,1 %) ou celui de Nicolas Sarkozy (+0,2 %) mais moins que durant les mandats précédant la crise de 2008. Le premier mandat de Jacques Chirac, durant lequel Lionel Jospin a été Premier ministre de 1997 à 2002, a été marqué par de forts gains de pouvoir d'achat (+1,9 % par an par UC). Durant le second mandat de Jacques Chirac, les gains ont été moindres (+1,3 %) bien que supérieurs à ceux observés en moyenne sur les trois quinquennats suivants.

Les évolutions du pouvoir d'achat du RDB à long terme sont étroitement liées à celles du PIB. Mais selon les différents mandats, des différences peuvent apparaître, reflétant un partage du revenu global dans l'économie entre les agents économiques (entreprises, administrations publiques et ménages) plus ou moins favorable aux ménages. La comparaison, au cours de chaque mandat, du RDB réel avec les revenus primaires réels bruts (issus du travail et du patrimoine) permet aussi d'observer les effets du système socio-fiscal sur le soutien ou non au pouvoir d'achat macroéconomique des ménages. Il est cependant important de noter que la dynamique du pouvoir d'achat du RDB peut être soutenue par un accroissement du déficit public ou à l'inverse, freinée en raison de mesures budgétaires restrictives visant à réduire le déficit public. Or, dans un cadre macroéconomique avec une contrainte budgétaire inter-temporelle, l'évolution du déficit et de la dette peuvent avoir des effets sur le revenu inter-temporel des ménages ainsi que des effets redistributifs au sein de la population qui ne sont pas observables dans la seule évolution du RDB des ménages.

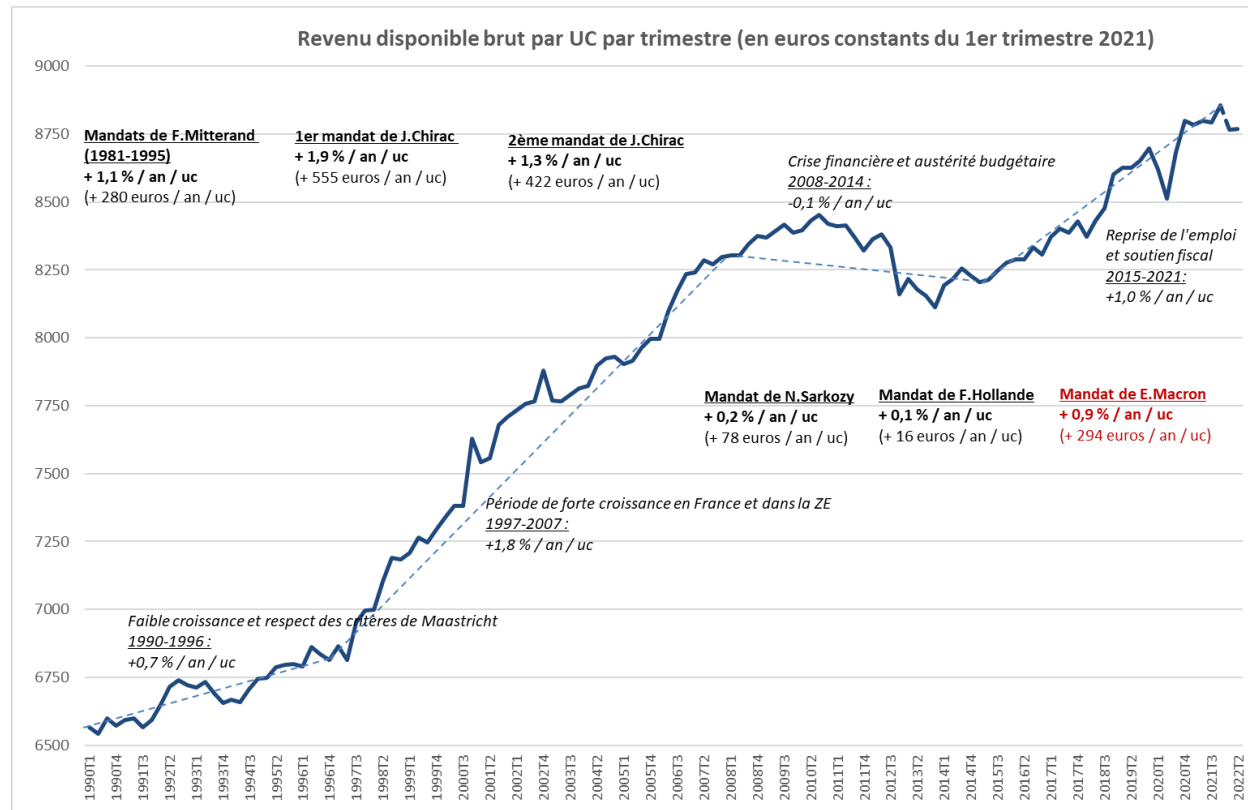
¹³ Il est important de noter que le premier semestre 2022 fait l'objet d'une prévision et que les données de l'Insee pour 2020 et 2021 sont semi-définitives et peuvent encore être révisées.

¹⁴ Cette prévision est réalisée sur la base de l'information disponible en janvier 2022, avant le début du conflit en Ukraine.

¹⁵ Tous les calculs de la partie macroéconomique sont réalisés en euros constants de début 2021.

Graphique 3. Revenu disponible brut réel par unité de consommation

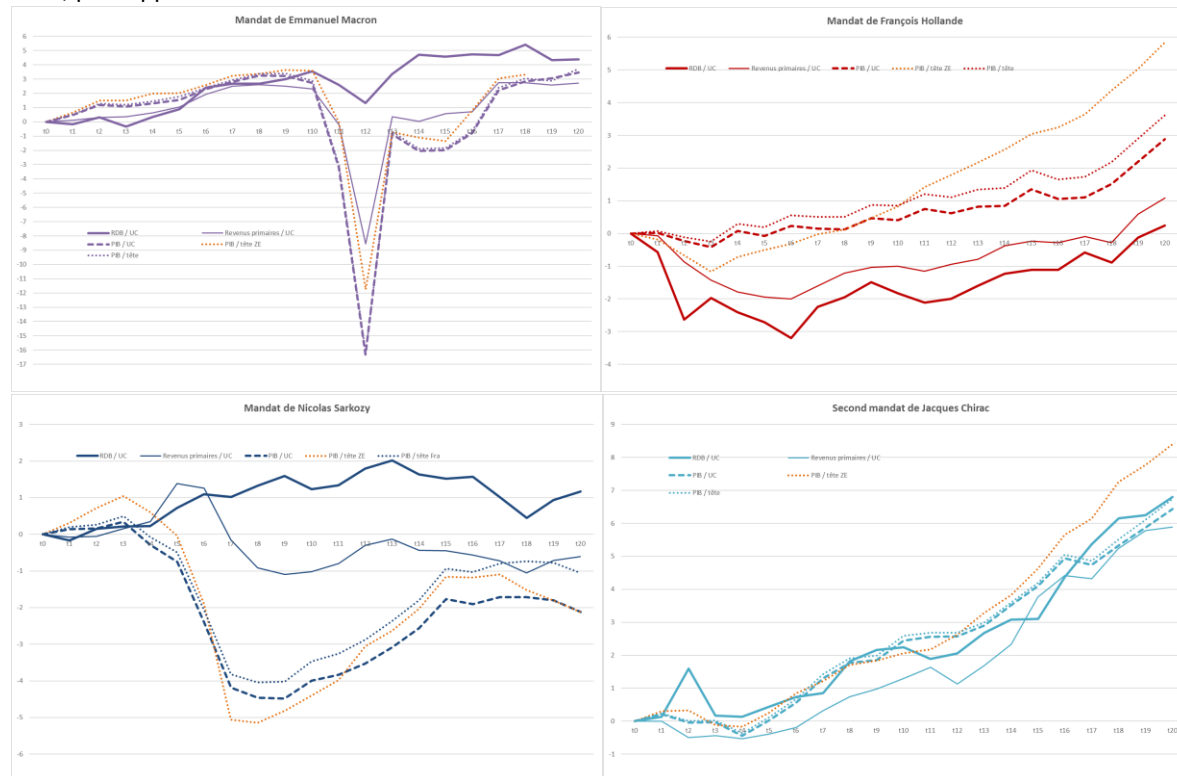
En euros constants du 1^{er} trimestre 2021



Sources : Insee, calculs OFCE.

Durant le quinquennat d’Emmanuel Macron, les gains de pouvoir d’achat par UC ont augmenté de 0,9 % par an alors que les revenus primaires réels par UC n’ont crû que de 0,5 %. Comptablement, les mesures et le système socio-fiscal ont soutenu le RDB pour 0,4 point par an au cours du quinquennat. Cette mesure comptable est une approximation de l’effet du système socio-fiscal sur le RDB, qui intègre les stabilisateurs automatiques, mais cette mesure ne tient pas compte des effets des politiques économiques sur les revenus primaires et l’évolution des bases fiscales avec la progressivité de certains impôts comme l’impôt sur le revenu.

Graphiques 4a,4b,4c et 4d. PIB, revenus primaires et RDB réel par unité de consommation
En %, par rapport au début du mandat



Sources : Insee, calculs OFCE.

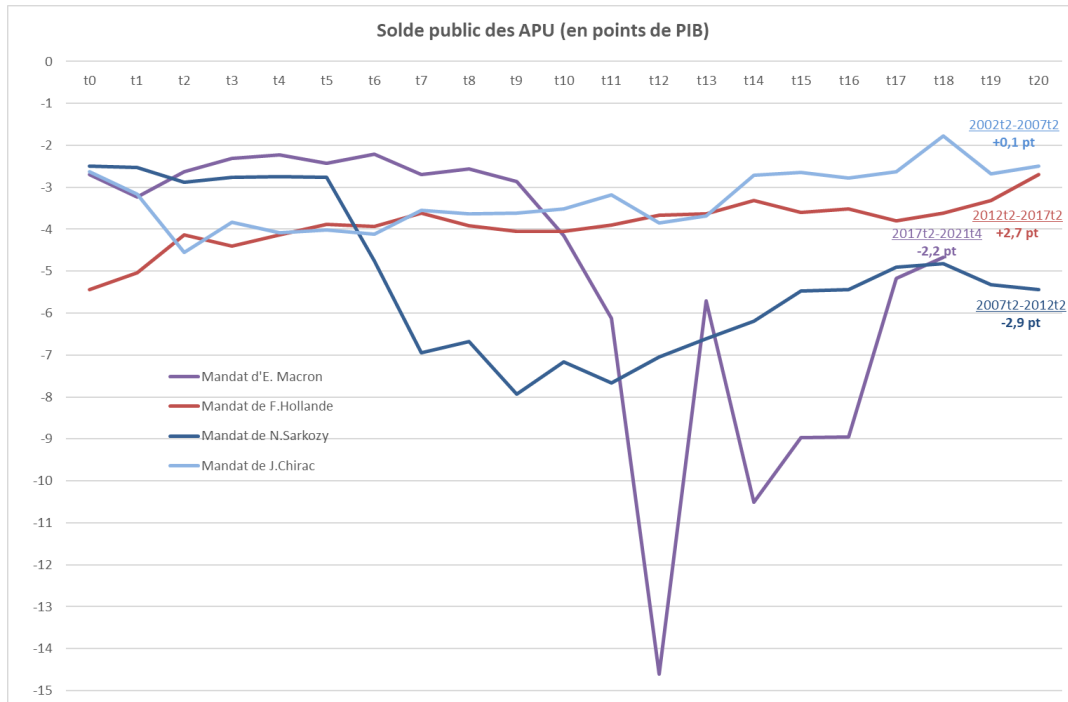
Ce graphique montre le soutien massif aux ménages pendant la crise Covid-19 (particulièrement visible entre le onzième et dix-septième trimestre après le début du quinquennat, ce qui correspond aux années 2020 et 2021), le pouvoir d'achat continuant à augmenter sur la période 2020-21 malgré la chute marquée du PIB (Encadré 1). Au cours du quinquennat, le PIB par UC a augmenté de 0,7 % par an, soit légèrement moins que le pouvoir d'achat par UC. Enfin, à la fin 2021, le PIB par habitant de la France était 3 % au-dessus de son niveau du deuxième trimestre 2017, soit un niveau très proche de celui de la zone euro (3,3 % sur la même période).

À titre de comparaison, durant le quinquennat de François Hollande, le PIB par UC a cru de 0,6 % par an, une croissance proche de celle observée durant le quinquennat d'Emmanuel Macron mais avec des différences significatives sur les revenus primaires et le RDB des ménages (hausse respective de 0,2 % et de +0,1 % sur le quinquennat). Ainsi, malgré une croissance du PIB relativement similaire au cours des deux quinquennats, les gains de pouvoir d'achat annuels sont en moyenne de 0,8 point de RDB plus faibles pendant le quinquennat de F. Hollande, reflétant des transferts défavorables aux ménages à la fois dans le partage des revenus et la contribution négative des mesures socio-fiscales au pouvoir d'achat. Par ailleurs, le PIB par habitant de la France sur cette période a moins augmenté que celui de la moyenne de la zone euro, de 2,2 points de PIB sur cinq ans.

En revanche, la trajectoire des déficits publics est très différente durant les deux quinquennats. Au cours du mandat de F. Hollande, le déficit public s'est réduit de 2,7 points de PIB alors qu'entre le deuxième trimestre 2017 et la fin 2021, celui-ci s'est accru de 2,2 points de PIB¹⁶ (graphique 5).

Graphiques 5. Solde public au cours des différents mandats

En points de PIB



Sources : Insee, calculs OFCE.

À l'inverse, le quinquennat de Nicolas Sarkozy est marqué par un écart significatif entre le RDB réel par UC (+0,2 %) et le PIB par UC (-0,4 %), la déformation des revenus se faisant en faveur des ménages, à la fois par les mesures de soutien fiscal et le partage de la valeur ajoutée en faveur de la masse salariale. Une des contreparties à ce soutien est un creusement du déficit public de 2,9 points de PIB entre le début et la fin du quinquennat. En revanche, le PIB par habitant de la France s'est moins dégradé que celui de la moyenne de la zone euro sur cette période, cet écart représentant 1,1 point de PIB sur cinq ans. Durant le second mandat de Jacques Chirac, le PIB par UC et le RDB réel par UC ont crû de façon relativement conjointe, augmentant respectivement de 1,2 % et 1,3 % en cinq ans et le niveau de déficit public était quasiment similaire entre le début et la fin du quinquennat. Le PIB par habitant de la France a en revanche moins crû que celui de la moyenne de la zone euro, le différentiel de PIB représentant 1,7 points de PIB sur cinq ans.

¹⁶ Une analyse plus fine pourrait être de mesurer la seule évolution du déficit public structurel, de façon à neutraliser l'effet des stabilisateurs automatiques, mais elle est conditionnée à la « bonne » mesure du PIB potentiel et rend complexe l'analyse sur la période.

Encadré 1. Le revenu des ménages épargné par la crise Covid-19.

À partir des comptes trimestriels publiés par l'Insee le 25 février 2022, nous pouvons reconstituer l'impact de la crise Covid-19 sur les comptes des agents (ménages, entreprises, administrations publiques, Reste du Monde). Sur les deux années cumulées depuis le début de la crise (2020 et 2021), l'économie française a enregistré une baisse de revenu nominal total de 127 milliards (en euros courants) par rapport à la situation de référence qui est l'année 2019. En revanche, le revenu des ménages, en euros courants, n'a pas baissé sur cette période et s'est même amélioré de 90 milliards d'euros sur deux ans, soit un gain annuel moyen de + 0,9 % du revenu réel par UC sur 2020-21, alors que le revenu des administrations publiques s'est dégradé de 156 milliards sous l'effet de la chute d'activité, des stabilisateurs automatiques et du déploiement des mesures d'urgence. Conjuguées à un rapide rebond du marché du travail, ces dernières ont permis de préserver le pouvoir d'achat des ménages au niveau macroéconomique, ce qui a conduit, en raison d'une consommation contrainte, à l'accumulation d'une épargne exceptionnelle de 179 milliards d'euros depuis le début de la crise Covid-19.

La contrepartie à cette politique de soutien au revenu des ménages, mais aussi des entreprises, a été une forte dégradation des comptes publics, le déficit public se creusant en moyenne de 5,0 points de PIB par rapport à la situation de 2019.

Tableau 1. Variation cumulée des comptes d'agents sur la période 2020 et 2021

En écart à 2019, en euros courants

| | | SNF-SF | EI | Ménages | APU | ISBLSM | RDM |
|--|--------------------------|-------------|------|------------|-------------|------------|------------|
| En % | Valeur ajoutée | -4 | -5 | 2 | 3 | 3 | |
| En pts de PIB annuel (en contribution) | Valeur ajoutée | -2.3 | -0.3 | 0.2 | 0.4 | 0.0 | |
| En Mds | Revenu Disp. Brut | -62 | | 90 | -156 | 0 | |
| Contribution (en pts de %) | Revenu Disp. Brut | 48 | | -71 | 123 | 0 | |
| En Mds | Epargne | | | 179 | | | |
| En % du RDB | Taux d'épargne | | | 5.9 | | | |
| En pts de % annuel | Taux de marge | -0.5 | | | | | |
| En % | FBCF | -1 | | -2 | 0 | 1 | |
| En % du PIB | CF (+) / BF (-) | -0.5 | | 4.0 | -5.0 | 0.1 | 1.5 |

Sources : Insee, calculs OFCE.

Quelles sont les composantes qui expliquent les variations du pouvoir d'achat

Si ces données nous renseignent sur les tendances du pouvoir d'achat au cours des différents mandats présidentiels, elles ne nous permettent pas à ce stade d'identifier les origines de ces évolutions. Le RDB nominal est, en effet, un agrégat macroéconomique qui regroupe différentes composantes :

- Celles issues de la dynamique du marché du travail, avec l'emploi, les salaires et les revenus des indépendants ;
- Celles liées aux revenus du patrimoine immobilier et financier, que ce soit les loyers (y compris fictifs¹⁷), les dividendes et intérêts reçus (moins ceux versés) ;
- Celles dépendant des systèmes socio-fiscaux avec d'un côté les prestations sociales en espèces (retraites, chômage, allocations familiales, minima-sociaux...) et de l'autre les prélèvements fiscaux directs (impôts sur le revenu, CSG, CRDS, taxe d'habitation, impôt sur la fortune...) et les cotisations sociales acquittées par les ménages.

Ainsi, en fonction de la situation du marché du travail, de l'évolution de l'immobilier ou des marchés financiers, des mesures socio-fiscales, mais aussi de l'évolution des prix à la consommation¹⁸, le pouvoir d'achat va évoluer de façon différente. Pour chacun des mandats, nous pouvons analyser la contribution de chacune de ces composantes à l'évolution du pouvoir d'achat. Mais il est important de noter que, dans la réalité, chaque ménage a un pouvoir d'achat propre qui dépend de sa situation vis-à-vis du marché du travail (salariés, indépendants, chômeurs, retraités, inactifs en âge de travailler...), son patrimoine et sa composition, sa structure familiale, sa structure de consommation mais aussi en fonction des décisions de politique économique qui peuvent modifier certains prélèvements fiscaux et sociaux ou certaines prestations sociales qui le concernent.

La période du quinquennat d'E. Macron se caractérise par des gains positifs à la fois liés aux revenus primaires (issus du travail et du patrimoine) mais aussi aux évolutions du système socio-fiscal. Cela représente respectivement 167 euros et 126 euros par an et par UC (graphique 6). Les gains liés aux prestations sociales en espèces sont faibles par rapport aux mandats précédents (43 euros contre une fourchette comprise entre 127 et 190 euros au cours des mandats précédents) mais l'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux directs sur les ménages ont contribué positivement au pouvoir d'achat ce qui n'avait jamais été observé au cours des quatre mandats précédents. Ainsi les gains liés aux évolutions du système socio-fiscal sont comparables à ceux enregistrés durant le mandat de N. Sarkozy (+ 115 euros) et relativement proches de ceux observés durant le second mandat de J. Chirac (+ 80 euros), contrairement au quinquennat de F. Hollande où l'évolution du système socio-fiscal a contribué négativement au pouvoir d'achat (-50 euros).

¹⁷ La notion de « loyer imputé » (ou « loyer fictif ») recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement : à savoir, les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent.

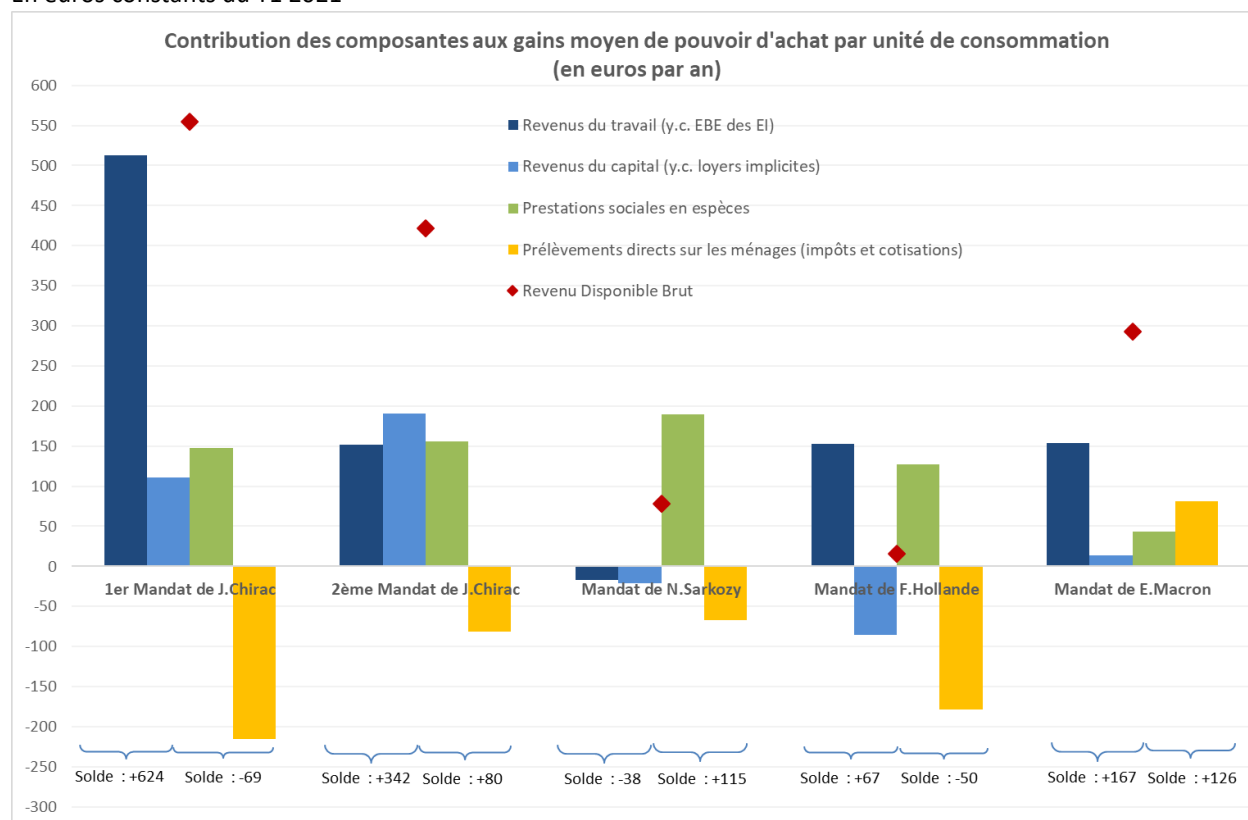
¹⁸ Mesurée ici par le déflateur de la consommation des ménages.

Avec un écart de 260 euros par an et par UC entre les quinquennats de F. Hollande et E. Macron, les seules mesures fiscales sur les ménages expliquent pratiquement la totalité de la différence de gain de pouvoir d'achat au cours des deux mandats.

Les revenus du patrimoine (loyers, dividendes et intérêts nets) ont contribué faiblement mais positivement au pouvoir d'achat au cours du quinquennat d'E. Macron (13 euros par an par UC), ce qui ne s'était pas produit depuis la crise financière de 2007-2008. En revanche, ces gains issus des revenus du patrimoine sont très éloignés de ceux observés pendant les deux mandats de J. Chirac (entre 111 et 191 euros par an et par UC), les différences de gains pouvant s'expliquer en partie par la forte baisse des taux d'intérêt après la crise de 2007.

Graphique 6. Contribution des composantes aux variations annuelles moyennes du RDB réel par unité de consommation

En euros constants du T1 2021



Sources : Insee, calculs OFCE.

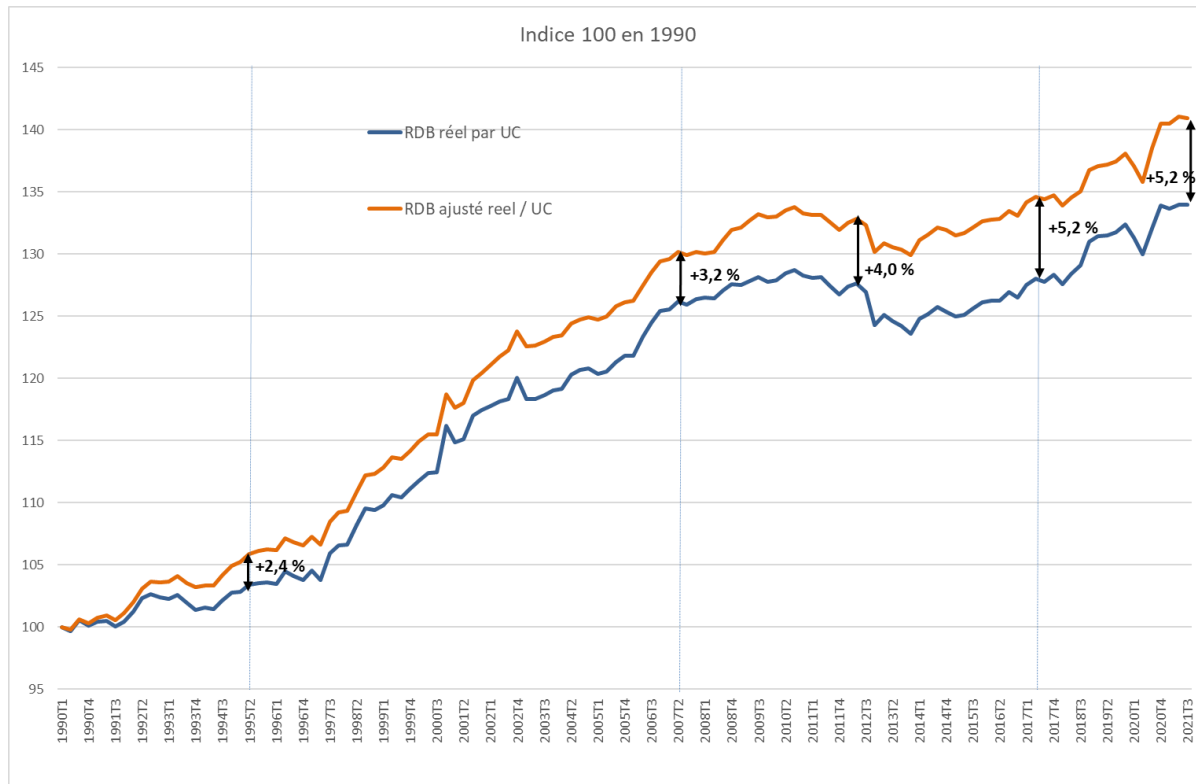
Après une très forte augmentation durant le premier mandat de J. Chirac, les gains de pouvoir d'achat liés aux revenus du travail sont quasiment stables depuis vingt ans (environ 150 euros par an et par UC), la seule exception étant le quinquennat de N. Sarkozy marqué par la forte dégradation du marché du travail à la suite de la crise financière.

Encadré 2. Le RDB et le RDB ajusté des ménages

La mesure du RDB des ménages ne tient pas compte des transferts en nature individualisables. Ce ne sont pas des prestations en espèces mais elles bénéficient aux ménages et sont individualisables, contrairement aux services publics collectifs. Ces transferts financés par des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations) n'apparaissent pas dans la mesure du RDB des ménages et correspondent aux dépenses dont le consommateur effectif est identifiable : dépenses publiques d'éducation et de santé pour l'essentiel, mais aussi de culture, d'aides au logement comme les APL, etc. Les montants sont conséquents car ils représentent environ 450 milliards d'euros en 2021, ce qui augmente le RDB de près de 30 % et correspond à plus de 10 000 euros par UC. Le RDB ajusté correspond donc au RDB augmenté de ces transferts en nature individualisable et son évolution est plus favorable sur les trente dernières années que celle du RDB. Depuis 1990, le RDB ajusté réel par UC a ainsi crû de 41 % alors que le RDB réel par UC a augmenté de 34 %¹ (graphique 7). Entre le début et la fin du quinquennat d'E. Macron, les deux variables ont crû de façon similaire, l'écart relatif entre le RDB ajusté et le RDB n'étant pas modifié. En revanche, au cours des quinquennats précédents, les transferts sociaux en nature individualisables ont augmenté plus vite que le RDB, en particulier durant les quinquennats de F. Hollande et N. Sarkozy, les dépenses de santé et d'éducation étant moins sensibles à la conjoncture et plus dynamiques que le RDB.

Graphique 7. RDB et RDB ajusté réel des ménages par UC

Indice 100 en 1990



Sources : INSEE, calculs OFCE.

Quelle contribution des revenus du travail au pouvoir d'achat ?

Au sein de la dynamique des revenus du travail contribuant au RDB, il est important de distinguer les évolutions liées aux créations ou destructions d'emplois, celles correspondant aux revalorisations réelles des revenus, notamment des salaires bruts, de celles liées à l'évolution des cotisations sociales payées par les ménages. Durant le quinquennat d'E. Macron, les revenus nets réels du travail nets de cotisations sociales payés par les ménages ont contribué à accroître le pouvoir d'achat par UC de 248 euros par an¹⁹. Si l'on inclut la hausse de la CSG (Tableau 2), qui n'est pas comptabilisée comme une cotisation mais comme un impôt sur le revenu dans les comptes nationaux, ce gain est de l'ordre de 160 euros par an et par UC. Les gains de pouvoir d'achat liés aux revenus nets réels du travail durant ce quinquennat sont supérieurs à ceux des trois quinquennats précédents malgré des effets de revalorisation des revenus du travail moins élevés (66 euros par an et par UC alors que les montants sont compris entre 150 et 190 euros au cours des quinquennats précédents). Le quinquennat d'E. Macron affiche une contribution positive de l'emploi (+89 euros) au pouvoir d'achat par UC en raison de la hausse du nombre d'emplois par UC depuis 2017 alors qu'il a baissé au cours des trois quinquennats précédents, l'effet étant particulièrement négatif lors du quinquennat de N. Sarkozy (-166 euros). Et d'autre part, la fiscalité sur les revenus du travail, liée à la bascule cotisations-CSG, contribue positivement au pouvoir d'achat par UC, ce qui n'était pas le cas durant les quinquennats précédents.

Tableau 2. Contribution à la variation annuelle des revenus réels nets du travail (y.c. Indépendants)

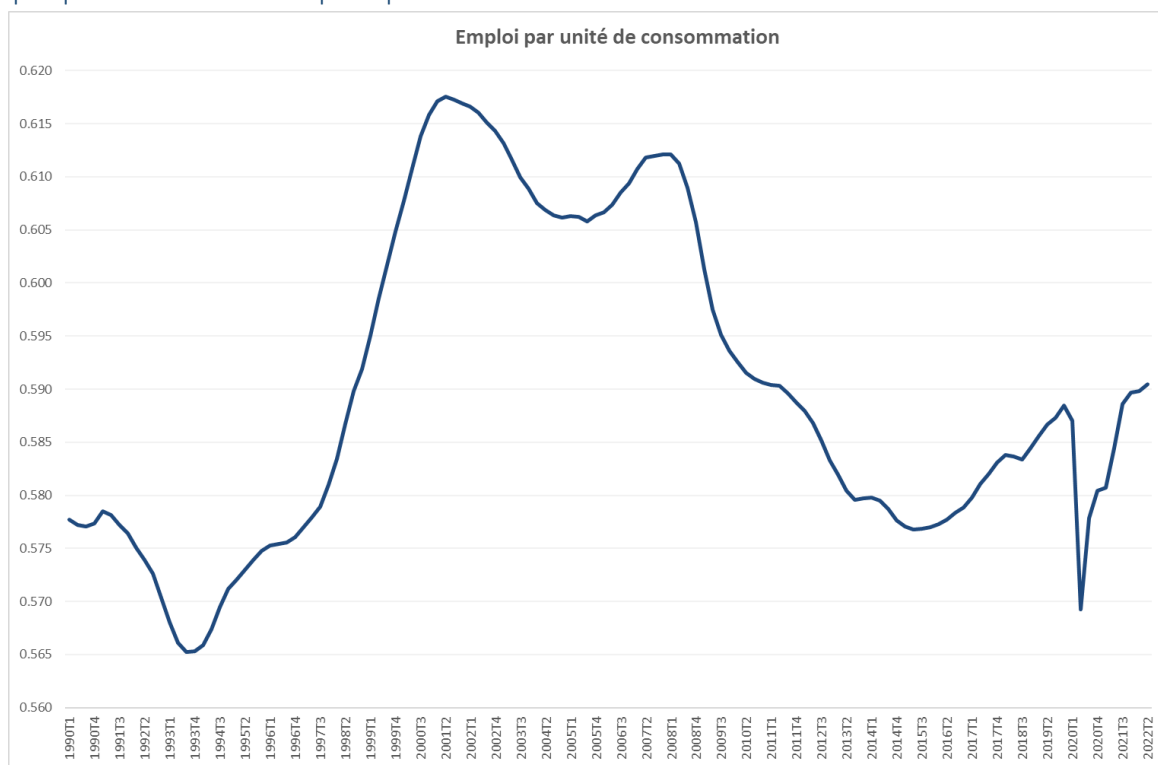
En euros par unité de consommation

| | | Effet emploi | Effet revenus bruts | Effet cotisations sociales payées par les ménages | Total revenu net du travail |
|--------------------------|--|--------------|---------------------|---|-----------------------------|
| <i>Variation moyenne</i> | 1995t2 - 2002t2 1er mandat de J. Chirac | 171 | 341 | 52 | 565 |
| | <i>en incluant la hausse de CSG</i> | 171 | 341 | -99 | 414 |
| | 2002t2 - 2007t2 2ème mandat de J. Chirac | -27 | 179 | -65 | 87 |
| | 2007t2 - 2012t2 Mandat de N. Sarkozy | -166 | 150 | -7 | -24 |
| | 2012t2 - 2017t2 Mandat de F. Hollande | -39 | 192 | -73 | 80 |
| | 2017t2 - 2022t2 Mandat d'E. Macron | 89 | 66 | 94 | 248 |
| | <i>en incluant la hausse de CSG</i> | 89 | 66 | 6 | 160 |

Sources : Insee, calculs OFCE.

¹⁹ Les revenus primaires issus du travail, commentés dans la partie précédente et visibles sur le graphique 2, sont bruts et représentent 154 euros (voir partie ci-dessus)

Graphique 8. Nombre d'emplois par unité de consommation



Sources : Insee, calculs OFCE.

L'impact des prélèvements fiscaux et sociaux sur le pouvoir d'achat

Les mesures fiscales prises par les gouvernements successifs ont modelé les évolutions du pouvoir d'achat au fil des quinquennats. Dans les évolutions des prélèvements fiscaux et sociaux et leur contribution à la dynamique du pouvoir d'achat, il est cependant nécessaire de faire la part entre ce qui est lié aux mesures discrétionnaires prises par le pouvoir politique en place de ce qui est lié au dynamisme des assiettes fiscales, indépendamment de toute nouvelle décision discrétionnaire. Ainsi, dans une économie où les revenus primaires réels augmentent, les prélèvements contribuent négativement à la croissance du RDB indépendamment de toute nouvelle mesure fiscale. Nous évaluons l'impact des mesures fiscales discrétionnaires sur la base des variations lissées du poids des prélèvements fiscaux et sociaux directs dans les ressources des ménages. Si cette mesure présente le défaut de ne pas pouvoir contrôler les effets liés à la déformation des assiettes fiscales dans le taux moyen apparent de prélèvement, elle permet cependant d'approcher au mieux les mesures discrétionnaires prises au cours des différents mandats²⁰.

²⁰ En utilisant une autre méthode dans laquelle on recense, à partir des évaluations budgétaires issues du Rapport économique social et financier des différentes lois de finances, les mesures fiscales discrétionnaires impactant le RDB prises sous les quinquennats d'E. Macron et de F. Hollande, nous arrivons à un résultat très proche. Il serait selon cette méthode d'évaluation *ex ante* à partir des lois de finances, de -132 euros par an et par UC sous le quinquennat de F. Hollande et de + 118 euros par an et par UC pour le quinquennat d'E. Macron contre respectivement -140 euros et +117 euros sur la base de la variation des taux de prélèvements fiscaux directs.

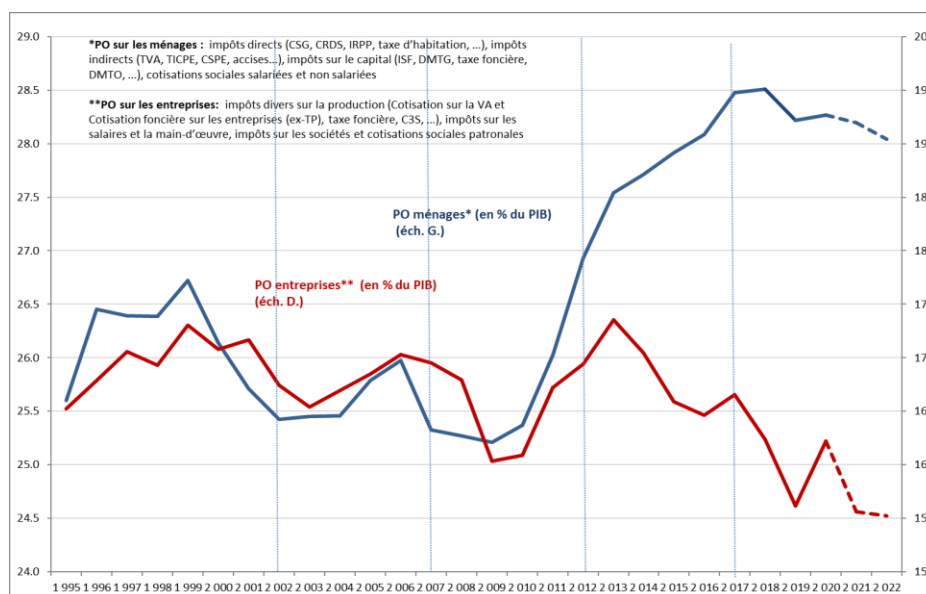
Encadré 3. Évolution des taux de prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2022

À partir des données fournies par l'Insee, nous avons recomposé les évolutions des PO depuis 1995 en distinguant les prélèvements supportés par les entreprises de ceux supportés par les ménages¹ (graphique 9). Pour 2021 et 2022, les évolutions des PO reposent uniquement sur les mesures discrétionnaires en prélèvements, en supposant que les assiettes fiscales de chacun des prélèvements évoluent comme le PIB. Ce découpage comptable ne traite pas des effets intergénérationnels de la fiscalité, ni des effets sur la progressivité du système fiscal ou des effets sur les inégalités. Par ailleurs, cette approche comptable donne un cadre budgétaire de distribution des PO entre les entreprises et les ménages mais ne permet pas d'évaluer l'incidence fiscale des mesures. Par ailleurs, les entreprises résidentes en France sont en concurrence avec les entreprises produisant à l'étranger et leur base fiscale est relativement mobile, ce qui est peu le cas pour les ménages. La seule évolution des taux de PO sur les entreprises ne renseigne pas sur l'évolution du taux de profit. Par exemple, une baisse des PO sur les entreprises peut se traduire par une baisse des prix et des gains de parts de marché, ce qui bénéficie aux ménages par les effets positifs sur le pouvoir d'achat ou les créations d'emplois générées. Ce graphique illustratif ne permet donc pas de conclure à ce stade sur qui sont, au sein des acteurs économiques, les principaux bénéficiaires de la politique fiscale *ex post*.

Entre 2010 et 2018, les PO sur les ménages se sont accrus de 3,1 points de PIB et ceux pesant sur les entreprises se sont réduits de 0,5 points de PIB. C'est seulement depuis 2019 que l'on observe une réduction des PO pesant sur les ménages, pour la première fois depuis dix ans, qui se poursuit sur 2021 et 2022. Sur la période 2017-2022, les PO sur les ménages se réduiraient de 0,5 point de PIB. En 2022, le taux de PO sur les entreprises atteindrait 15,5 points de PIB, soit 1,1 point de PIB de moins qu'en 2017. Le taux de PO des entreprises poursuit sa décrue entamée en 2013, avec une baisse de 1,9 points de PIB sur la période 2013-22 (CICE puis sa transformation en baisse de cotisations patronales, Pacte de Responsabilité, Impôt sur les Sociétés, Impôts sur la production). Depuis 2013, avec le virage de la politique de l'offre, l'écart d'évolution des PO entre les entreprises et les ménages représente 2,5 points de PIB, cette divergence étant interrompue depuis 2019, avec la montée en charge de mesures fiscales en soutien du pouvoir d'achat des ménages.

Graphique 9. Taux de prélèvements sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2022

En % du PIB



Sources : INSEE, PLF 2022, calculs OFCE.

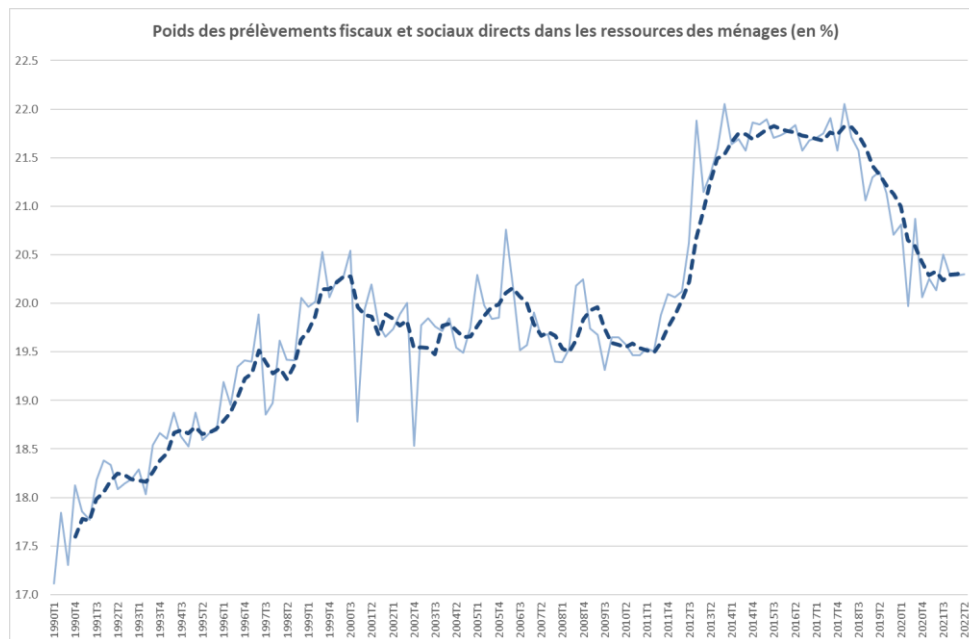
Comme nous pouvons le constater dans le graphique 10, le poids des prélèvements directs dans les ressources des ménages a augmenté de façon quasi continue durant la décennie 1990 avant de refluer légèrement au cours de la décennie 2010. Une franche augmentation de ces prélèvements a eu lieu de 2011 à 2014, période qualifiée d'austérité fiscale, avant de se stabiliser de 2015 à 2018. De 2019 à 2021, le poids de ces prélèvements va connaître une baisse significative sous l'effet de la montée en charge des mesures de soutien fiscale au pouvoir d'achat (taxe d'habitation, défiscalisation des heures supplémentaires, suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu...).

Sur l'ensemble du quinquennat d'E. Macron, les mesures fiscales discrétionnaires prises par le gouvernement ont soutenu les gains de pouvoir d'achat par UC à hauteur de 117 euros par an (Tableau 3). Les autres mandats ont été marqués par une contribution négative ou très faiblement positive des mesures discrétionnaires au pouvoir d'achat des ménages. Le contraste est particulièrement saillant avec le quinquennat précédent durant lequel la contribution des mesures discrétionnaires a représenté une perte annuelle de 140 euros par an et par UC.

Les dynamiques des revenus observées au niveau macroéconomique renseignent peu sur l'évolution des revenus par niveau de vie et des inégalités. Les périodes de stagnation du pouvoir d'achat se sont-elles traduites par un accroissement des inégalités ? Les périodes de dynamisme du pouvoir d'achat ont-elles *a contrario* bénéficié en premier lieu aux ménages les plus modestes ou aux ménages les plus aisés ?

Graphique 10. Poids des prélèvements fiscaux et sociaux directs dans les ressources des ménages²¹

En %



Sources : Insee, calculs OFCE.

Tableau 3. Contribution des mesures socio-fiscales à la variation annuelle moyenne du RDB réel des ménages

En euros par unité de consommation

| | Mesures discrétionnaires | Effet d'assiette | Total Prélèvements fiscaux et sociaux directs sur les ménages |
|--|--------------------------|------------------|---|
| 1995t2 - 2002t2 1er mandat de J. Chirac | -62 | -154 | -215 |
| 2002t2 - 2007t2 2ème mandat de J. Chirac | 9 | -90 | -81 |
| 2007t2 - 2012t2 Mandat de N. Sarkozy | -32 | -36 | -67 |
| 2012t2 - 2017t2 Mandat de F. Hollande | -140 | -38 | -178 |
| 2017t2 - 2022t2 Mandat d'E. Macron | 117 | -36 | 82 |

Sources : Insee, calculs OFCE.

²¹ Les ressources des ménages correspondent aux revenus perçus par les ménages (revenus du travail et du capital mais aussi prestations sociales en espèces reçues) avant impôts directs et cotisations payées par les ménages. La différence entre les ressources et le RDB des ménages vient des prélèvements directs payés par les ménages (impôts directs et cotisations payées par les ménages).

Encadré 4. Pouvoir d'achat et enquête sur la situation financière des ménages

Selon un sondage réalisé par Odoxa fin octobre 2021, les trois quarts des Français constatent une perte de pouvoir d'achat. Ce chiffre contraste avec la mesure du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique qui montre des gains de pouvoir d'achat par unité de consommation de l'ordre de 1 % au cours des douze derniers mois et de 0,9 % en moyenne sur le quinquennat.

Dans ce contexte, on peut se demander s'il existe un lien entre la perception des Français sur leur pouvoir d'achat et les chiffres macroéconomiques. Pour le savoir, nous analysons sur longue période (depuis 1980 jusqu' à nos jours), à partir de l'enquête de conjoncture auprès des ménages réalisée par l'Insee, la variable « Situation financière personnelle - évolution passée (au cours des 12 derniers mois) »¹ et nous nous demandons s'il existe une relation statistique entre cette variable, qui est une mesure de la perception du pouvoir d'achat des ménages et le pouvoir d'achat macroéconomique (en glissement annuel). Le résultat d'une simple estimation donne une élasticité positive et significative mais faible et explique 24 % de la variance de la variable estimée.

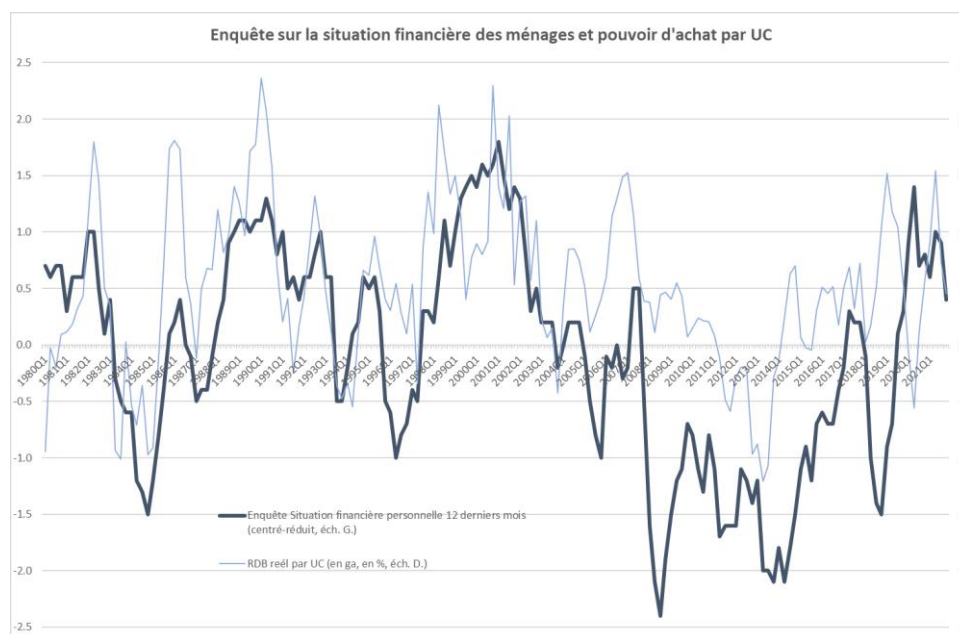
En revanche, comme on peut l'observer sur le graphique 11, la valeur de cette variable au dernier trimestre 2021 est à un niveau plus élevé que sa moyenne de long terme et n'est pas déconnectée de l'évolution macroéconomique du pouvoir d'achat, en glissement annuel. Cette analyse diffère quelque peu du sondage et ne montre pas de déconnection profonde entre le ressenti des ménages mesuré par l'enquête Insee et l'évolution du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique.

En revanche, dans le passé récent, il y a deux épisodes où l'on observe une très forte déconnection entre ces deux variables : le premier épisode s'étale de la mi-2018 à la mi-2019 (avec un maximum à la fin 2018 et début 2019) correspond à la période du mouvement des « gilets jaunes ». Durant cette période, on observe un décrochage brutal de l'enquête que l'on ne retrouve pas dans la dynamique sur le pouvoir d'achat au niveau macroéconomique. Le second épisode est marqué par une situation opposée au premier et se situe au premier semestre 2020, au moment du premier confinement. Durant cette période, le pouvoir d'achat se contracte mais l'enquête s'améliore, certainement en raison d'une hausse de l'épargne car la consommation se contracte en plus que le pouvoir d'achat sur cette période.

Graphique 11. Pouvoir d'achat et enquête sur la situation financière des ménages

Solde d'opinion, centré-réduit

En glissement annuel, en %



Sources : INSEE, calculs OFCE.

Effets des mesures sociales fiscales prises au cours du quinquennat

L'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique ne permet pas d'éclairer les effets différenciés selon les ménages des mesures prises au cours du quinquennat. En analysant les mesures prises au cours du quinquennat, à l'aide de données microéconomiques et du modèle de micro-simulation *Ines*, nous proposons d'évaluer l'impact redistributif statique au premier degré de certaines des mesures socio-fiscales issues des budgets 2018 à 2022. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur les mesures ayant un impact durable sur le niveau de vie des ménages. Ainsi, les mesures d'urgence prises en réaction à la crise sanitaire et qui ont vocation à être temporaires (activité partielle, fond de solidarité...) sont ici traitées de façon indépendantes tout comme celles visant à compenser la surprise d'inflation observée en 2021 liée à la forte hausse des prix de l'énergie (voir partie « Inflation »)²².

De la baisse de la taxe d'habitation à la hausse de la fiscalité du tabac, de la réforme de l'ISF à la hausse de la taxe carbone, de la baisse de l'impôt sur le revenu à la réforme des APL et de l'assurance chômage, de la défiscalisation des heures supplémentaires à la hausse de la Prime d'activité, de la sous-indexation des pensions de retraites ou de certaines prestations sociales à la mise en place du Chèque énergie ou du « Zéro reste à charge », l'impact redistributif de ces mesures a été très différent (encadré 7).

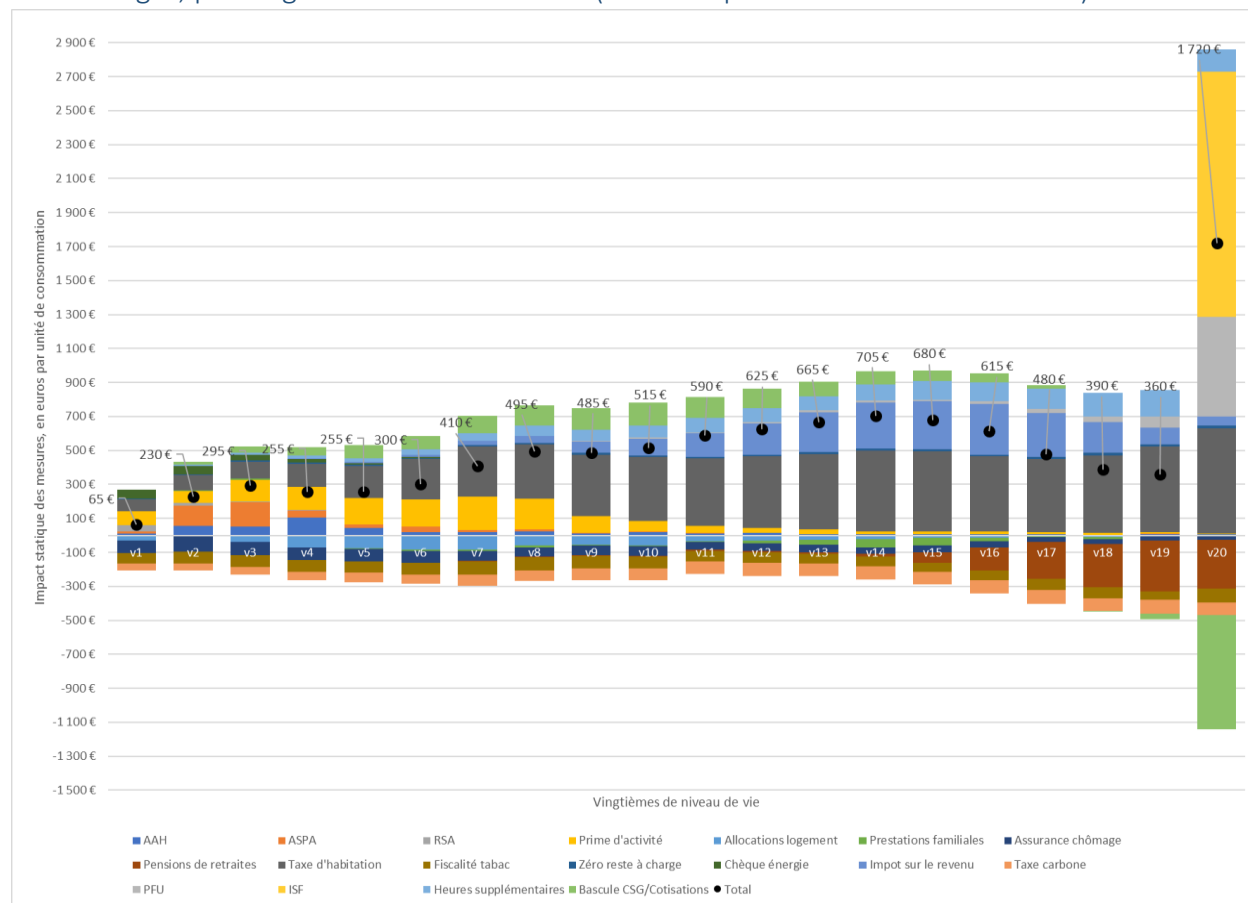
En euros par ménage (graphique 3), et donc en masses budgétaires distribuées, le bilan redistributif du quinquennat reste marqué par la réforme de la fiscalité du capital mise en œuvre en 2018 (Prélèvement forfaitaire unique, Impôt sur la fortune immobilière). Sur les 22 milliards d'euros de hausse « simulée » du RDB nominal liée aux réformes socio-fiscales intervenues entre 2017 et 2022, 17% ont été à destination du dernier vingtième de niveau de vie. En raison de la mise en cohérence de l'analyse microéconomique et macroéconomique et de la pertinence de notre échantillon, nous avons fait le choix de présenter les résultats par vingtième de niveau de vie. En raison de la forte concentration des revenus du patrimoine au sein des ménages les plus aisés, les gains relatifs seraient probablement plus marqués pour les 1 % des niveau de vie les plus élevés si l'on avait retenu une approche par centile ²³.

Néanmoins, de nombreuses mesures ont profité aux ménages du milieu de la distribution des niveaux de vie. C'est le cas de la revalorisation de la Prime d'activité qui a eu pour effet d'accroître également le retour à l'activité. C'est aussi le cas de la défiscalisation des heures supplémentaires ou de la bascule CSG/Cotisations par exemple. Pour les ménages dont le niveau de vie est supérieur à la médiane mais inférieur au dernier dixième de niveau de vie, c'est-à-dire aux 10% les plus aisés, la baisse de 5 milliards de l'impôt sur le revenu intervenue en 2020 a également constitué un soutien important à leur revenu disponible. En moyenne, les ménages situés aux alentours de la médiane de niveau de vie, entre le 7^e et le 14^e vingtième, ont vu leur revenu disponible s'accroître entre 400 et 700 euros par an par unité de consommation sous l'effet des réformes sociales et fiscales. C'est bien moins que les 5% de ménages les plus aisés mais plus que les ménages situés entre le 15^e et 19^e vingtièmes.

²² Ne sont également pas intégrées ici les mesures du plan « 1 Jeune 1 Solution » qui relèvent dans leur grande majorité de mesures impactant le coût du travail. L'effet de ces mesures est donc à retrouver dans la partie traitant des questions d'emploi, *Etude OFCE*, n° 3/2022.

²³ En effet, comme l'a montré l'IPP, la concentration des gains dans le haut de la distribution est encore plus marquée lorsque l'on analyse les effets par centième de niveau de vie (voir IPP, novembre 2021).

Graphique 12. Impact statique de 1er ordre des mesures socio fiscale sur le revenu disponible des ménages, par vingtième de niveau de vie (en euros par unité de consommation)



Lecture : En moyenne, le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus aisés augmente de 1 720 euros par unité de consommation si l'on applique la législation en vigueur de 2022 au lieu de celle prévalant en 2017.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), Enquête Patrimoine 2014-2015, Enquête Budget de famille 2017 ; DGFIP, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019, calculs OFCE.

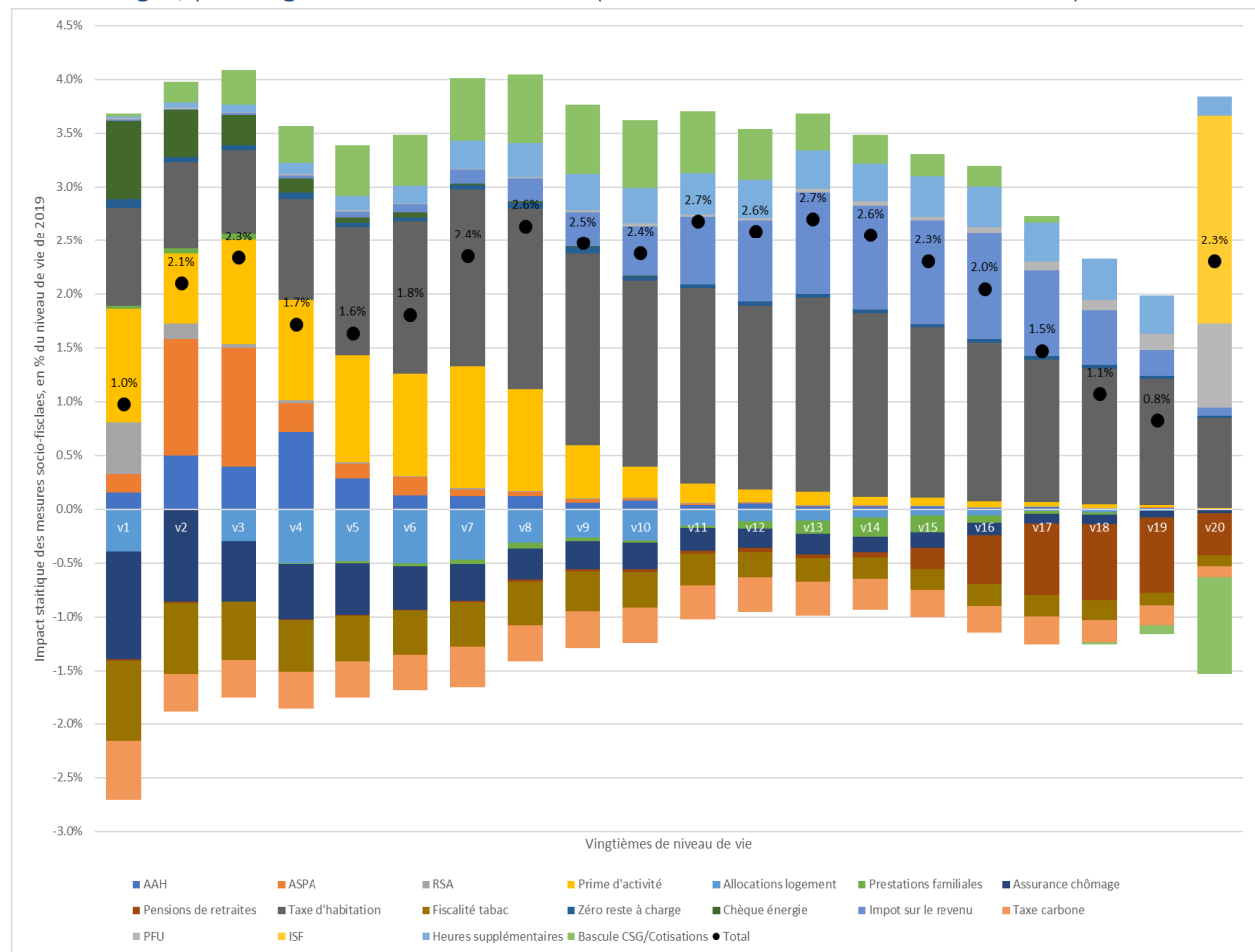
C'est également bien plus que les ménages du bas de la distribution des niveaux de vie. Bien que soutenus par la revalorisation de certains minima sociaux (RSA, AAH, ASPA), de la Prime d'activité, ou la mise en place du Chèque énergie et du « Zéro reste à charge », les ménages les plus modestes ont vu leur revenu disponible largement amputé par la réforme de l'assurance chômage, le nouveau mode de calcul des aides personnelles au logement²⁴ ou encore l'augmentation de la fiscalité indirecte (tabac, énergie).

Finalement, en euros alloués, les ménages les plus modestes sont, en moyenne, les ménages ayant le moins bénéficié des mesures prises en faveur du pouvoir d'achat durant le quinquennat écoulé.

24 Les résultats présentés ici s'appuient sur les travaux de l'IPP publiés dans « Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact », *Rapport de l'IPP*, n° 35, juillet 2021. De même, ils n'incluent pas, contrairement aux publications précédentes, l'impact de la réduction de logement de solidarité (RLS) sur le revenu disponible des allocataires d'aides personnelles au logement.

Ce diagnostic reste d'ailleurs vrai lorsqu'on établit le bilan redistributif du quinquennat non pas en masse budgétaire allouée par vingtième mais en augmentation relative de niveau de vie de chaque vingtième. En moyenne, la quasi-totalité des vingtièmes de niveau de vie ont vu leur revenu disponible s'accroître de plus de 2% sous le seul effet des mesures socio-fiscales prises sur la période étudiée (Graphique 4). Contrairement aux résultats en euros par ménage, il apparaît que ce sont les ménages du milieu de la distribution qui auraient le plus profité des réformes socio-fiscales mises en place avec des gains rapportés à leur niveau de vie supérieur à ceux observés au sein des ménages les plus aisés. Là encore, les 5% de ménages les plus modestes sont ceux ayant perçu les gains les plus faibles, même rapportés à leur niveau de vie peu élevé.

Graphique 13. Impact statique de 1er ordre des mesures socio fiscale sur le revenu disponible des ménages, par vingtième de niveau de vie (en % du niveau de vie avant réforme)



Lecture : En moyenne, le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus aisés augmente de 2,2 % euros si l'on applique la législation en vigueur de 2022 au lieu de celle prévalant en 2017.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), Enquête Patrimoine 2014-2015, Enquête Budget de famille 2017 ; DGFip, ISF 2017, Pote 2017 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019, calculs OFCE.

Encadré 5. Les mesures d'urgence de 2020

Un pan majeur de l'action publique mise en œuvre pendant le quinquennat est celle des mesures d'urgence décidées en 2020 pour faire face au déclenchement, inattendu, de la pandémie de Covid-19. Ces mesures n'auront pas un impact permanent sur la législation socio-fiscale mais ont été massives pour faire face à une crise inédite par sa forme et son ampleur. Il fallait agir « quoi qu'il en coûte ». D'après l'Insee (*Insee Analyse*, n°70, novembre 2021), les mesures d'urgence ont largement soutenu le niveau de vie des ménages et notamment des plus modestes. Ainsi, malgré le choc de revenu important subi, l'Insee anticipe une relative stabilité des principaux indicateurs d'inégalité (taux de pauvreté, Gini, ...) pour l'année 2020. L'Institut estime que les dispositifs d'urgence (activité partielle, aides exceptionnelles aux ménages modestes, fond de solidarité a permis d'éviter un accroissement de 0,6 point du taux de pauvreté monétaire dont 0,5 point lié uniquement aux d'urgence versé aux ménages modestes (aides aux familles, aux étudiants, ...).

L'Insee souligne les limites de l'exercice ainsi que le fait que « sur un champ élargi aux sans-abris, aux personnes vivant en communauté ou en habitations mobiles, aux ménages dont la personne de référence est étudiante et aux DOM, le nombre de personnes en situation de pauvreté monétaire serait supérieur à celui publié usuellement d'environ 800 000 en 2018 [Sicsic, 2021]. Or il est possible que la crise sanitaire ait eu un effet plus marqué précisément pour ces populations, mal captées par l'ERFS. En outre, ces résultats sur le niveau de vie des ménages ne disent rien sur les possibles augmentations de dépenses contraintes auxquelles ont dû faire face les ménages ciblés par ces versements d'aides exceptionnelles (voir notamment « L'aide exceptionnelle de solidarité a-t-elle permis de couvrir les coûts du confinement pour les familles ? », Pucci *et al.*, *Blog de l'OFCE*, juillet 2020).

Tableau 4. Impact des aides exceptionnelles versées en 2020, par dixième de niveau de vie

| | | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 | D8 | D9 | D10 |
|--|------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Aides exceptionnelles pour les ménages | En euros par unité de consommation | 230 | 140 | 80 | 50 | 20 | 10 | 10 | 10 | 10 | 0 |
| | En % du niveau de vie | 2.3 | 1.0 | 0.5 | 0.3 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Aides exceptionnelles pour les indépendants (hors reports de cotisations) | En euros par unité de consommation | 50 | 40 | 50 | 40 | 50 | 50 | 40 | 50 | 50 | 90 |
| | En % du niveau de vie | 0.5 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Indemnités d'activité partielle | En euros par unité de consommation | 210 | 350 | 480 | 600 | 650 | 690 | 780 | 790 | 800 | 700 |
| | En % du niveau de vie | 2.1 | 2.5 | 2.9 | 3.2 | 3.1 | 2.9 | 2.9 | 2.6 | 2.3 | 1.2 |
| Total | En euros par unité de consommation | 490 | 530 | 610 | 690 | 720 | 750 | 830 | 850 | 860 | 790 |
| | En % du niveau de vie | 4.9 | 3.8 | 3.7 | 3.7 | 3.4 | 3.1 | 3.1 | 2.8 | 2.4 | 1.3 |

Lecture : en 2020, les aides exceptionnelles pour les ménages représenteraient 2,3 % du niveau de vie des 10 % de personnes les plus modestes de la population.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

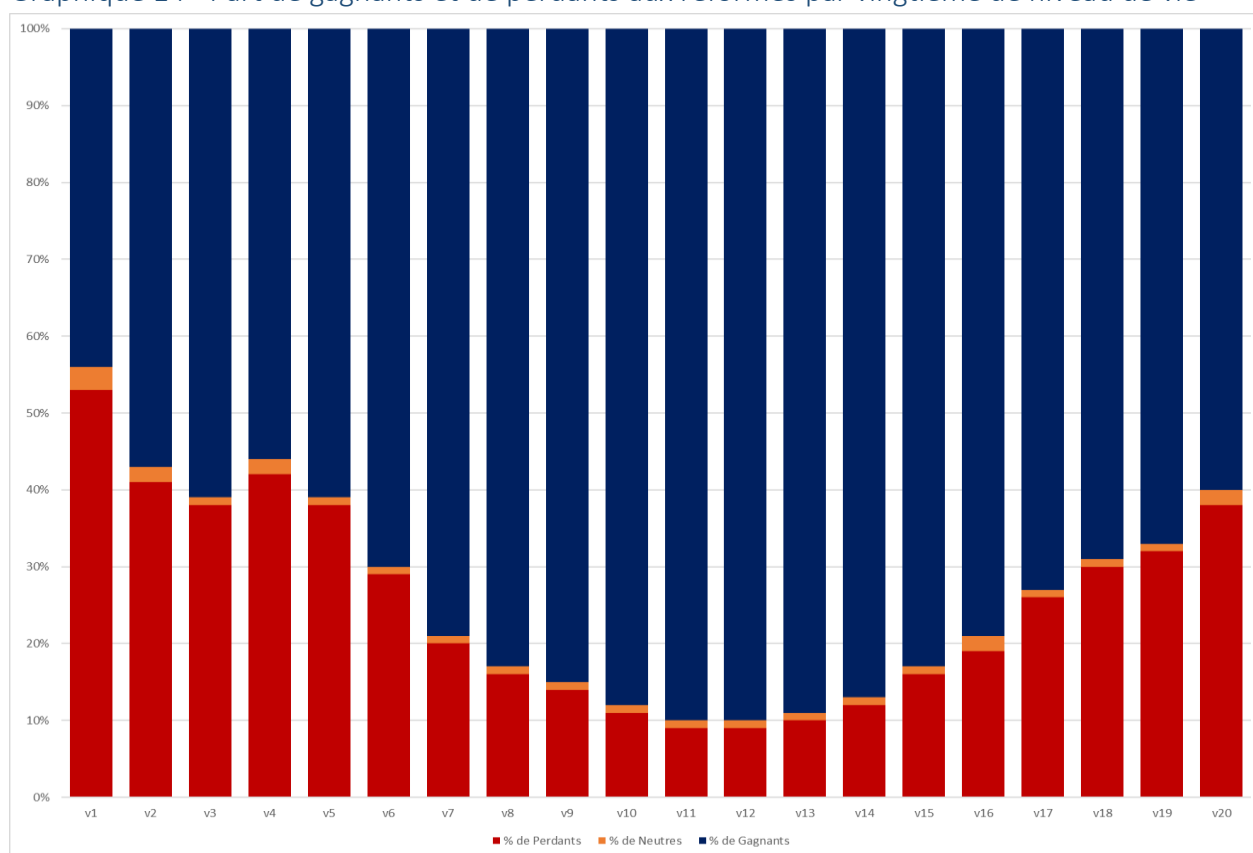
Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2018 (actualisée 2020) ; modèle *Ines* 2020.

Tableau 5. Mesures évaluées

| Mesures évaluées | Sources mobilisées | Méthode d'évaluation |
|--|--|--|
| Revalorisation du RSA de 1,6% en septembre 2017 | INES, ERFS | Revalorisation paramétrique |
| Exonération de taxe d'habitation pour 80% des ménages | INES, ERFS | Comparaison des législations 2017 et 2018 à l'aide du modèle Ines. Travail sur les données vieilles par Ines au niveau des foyers fiscaux pour 2019 et 2020. |
| Baisse de l'impôt sur le revenu | INES, ERFS | Modélisation dans Ines de la baisse de 5Mds€ de l'IR : baisse de la 1 ^{ère} tranche, réforme de la décote, baisse des seuils d'entrées. |
| Hausse de la fiscalité écologique | ERFS, CGDD | Imputation des pertes simulées par dixième dans « L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières », OFCE Policy brief 62 |
| Réforme de la fiscalité du capital (ISF, PFU) | INES, ERFS | Comparaison des législations 2017 et 2018 à l'aide du modèle Ines et application du reliquat de PFU en 2019 |
| Bascule Cotisations salariés / CSG | INES, ERFS | Comparaison des législations 2017 et 2018 à l'aide du modèle Ines |
| Elargissement du crédit d'impôt pour emploi à domicile aux inactifs | INES, ERFS | Modélisation dans Ines d'une éligibilité des inactifs au crédit d'impôt et non plus à la réduction d'impôt. |
| Désocialisation et défiscalisation des heures supplémentaires | Ines, ERFS | Imputation des heures supplémentaires avec Ines, Retour à la législation de 2012 pour les cotisations salariés (hors CSG, CRDS) et la défiscalisation |
| Baisse de l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros | Ines, ERFS | Modification du barème de l'impôt sur le revenu et simulation à l'aide du modèle Ines. |
| Hausse de la fiscalité du tabac | ERFS, Budget des familles | Imputation d'une hausse de 30% du prix du tabac selon la consommation de tabac déclarée |
| Remise taux de CSG à 6,6 % pour "7 retraités sur 10" | Ines, ERFS | Annulation de la hausse de 2018 pour les retraités au RFR inférieur à 22 580 pour une part, effet non bouclé avec les prélèvements et/ou prestations. |
| Revalorisation initiale Prime d'activité, ASPA, AAH | INES, ERFS | Comparaison des législations 2017 et 2018 à l'aide du modèle Ines. Revalorisation paramétrique simple pour 2019 et 2020. |
| Mesures sur la prime d'activité pour 2019 | Ines, ERFS | Hausse du taux du bonus individuel de 12,782% à 29,101% et hausse du plafond de 95 à 120 fois le SMIC horaire. Non revalorisation de 1,5% du montant forfaitaire en avril 2019 Passage de 62% à 61% du taux de cumul Revenu/PA |
| Baisse des aides au logement de 5€/mois | INES, ERFS | Comparaison des législations 2017 et 2018 à l'aide du modèle Ines |
| Sous indexation et nouveau mode de calcul des APL | Ines, ERFS | Revalorisation des aides de 0,3% au lieu de 1,5% en 2019 et 1% en 2020. Prise en compte des revenus des 12 derniers mois et non de l'année n-2. |
| Revalorisation du RSA de 1,62% | INES, ERFS | Revalorisation paramétrique simple. |
| Désindexation retraites | Ines, ERFS | Revalorisation des pensions de 0,3% au lieu de 1,5%. |
| Désindexation retraites supérieur à 2000€/mois | Ines, ERFS | Revalorisation des pensions de 0,3% au lieu de 1,5%. |
| Désindexation prestations familiales, AT-MP, Invalidité... | Ines, ERFS | Revalorisation des aides de 0,3% au lieu de 1,5%. |
| Réforme des allocations chômage | Ines, ERFS, UNEDIC | Imputation des résultats de l'étude d'impact de l'Unedic à l'aide du modèle Ines. |
| Elargissement du chèque énergie en 2018 et augmentation de 50 euros en moyenne en 2019 | INES, ERFS, Ministère de la transition énergétique | Revalorisation de 50 euros du chèque énergie pour les ménages éligible (hypothèse de 100% de taux de recours) |
| Mise en place du reste à charge zéro pour frais de santé | Ines, ERFS, Budget des familles | Impact du reste à charge zéro imputé selon les dépenses de santé du ménage |

Néanmoins, l'approche par la masse budgétaire allouée par vingtième de niveau de vie (*i.e.* en euros par ménage) illustre bien les choix budgétaires opérés par le gouvernement mais elle n'éclaire pas sur la forte hétérogénéité des effets au sein de chaque vingtième. Si les ménages du premier vingtième n'ont, en moyenne, pas profité des mesures mises en œuvre, il existe tout de même, au sein de cette population, des ménages qui ont bénéficié de la revalorisation du RSA, de la Prime d'activité ou de la mise en place du Chèque énergie. De même, seuls les ménages allocataires d'aides personnelles au logement ont été impactés par leur sous-indexation ou leur changement de mode de calcul. Seuls les ménages fumeurs ont accusé l'augmentation des prix du tabac. Au sein des 5% de ménages les plus pauvres, 40% ont gagné, en moyenne 380 euros par ménage (+5,1% de leur niveau de vie) à la mise en place des mesures. Dans le même temps, 56% perdaient en moyenne 280 euros, soit 3,6% de leur niveau de vie.

Graphique 14 - Part de gagnants et de perdants aux réformes par vingtième de niveau de vie



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019) ; modèle Ines 2019. Calculs des auteurs.

Lecture : Toutes choses égales par ailleurs, 47% des ménages du premier vingtième de niveau de vie (les 5% les plus pauvres) auraient perdu à la mise en place de réforme socio fiscale depuis 2017 (au moins 0,1% de leur niveau de vie).

Il en est de même dans le haut de la distribution. Si une majorité des ménages appartenant aux 5% les plus aisés ont bénéficié des mesures pour un montant moyen dépassant les 6 380 euros par ménage (+9,4%), une minorité a vu son revenu disponible amputé par les mesures mises en place pour un montant moyen de l'ordre de 3 000 euros (-3,6% de leur niveau de vie). Il s'agit par exemple de retraités, sans patrimoine financier mais avec un patrimoine immobilier important et qui ont pu

subir la hausse de la CSG sur le patrimoine et leur retraite. Les travaux récents de *France Stratégie* mettent ainsi par exemple en lumière la très forte concentration de la hausse des dividendes au sein des 1% de ménages les plus aisés²⁵.

De fait, l'exercice visant à simuler l'impact des réformes socio-fiscales n'éclaire pas complètement la forte hétérogénéité des situations individuelles. De même, il ne dit rien sur les autres dynamiques à l'œuvre à même d'impacter le pouvoir d'achat des ménages : évolutions de la structure démographique, du marché du travail, de l'inflation ...

Encadré 6. Impacts redistributifs des mesures socio-fiscales, un consensus global.

L'exercice visant à évaluer l'impact redistributif statique de premier ordre des mesures socio-fiscales est un exercice maintenant partagé par de nombreux organismes. L'Insee publie chaque année dans son *Portrait Social* une évaluation des mesures socio-fiscales entrées en vigueur l'année précédente en mobilisant le modèle de micro-simulation *Ines*. La Direction générale du Trésor, en mobilisant son modèle de microsimulation *Saphir*, publie dans les Rapports économique social et financier (RESF), des bilans redistributifs également. L'OFCE, à l'aide du modèle *Ines*, ou l'Institut des politiques publiques (IPP) s'attellent quant à eux, lorsque c'est possible, à fournir une information sur les effets redistributifs des Lois de finances successives.

Si l'ensemble de ces exercices peuvent sembler *a priori* identiques et donc devant établir des résultats similaires, de nombreuses différences sont à même d'expliquer des résultats pour certains non identiques.

Globalement, les champs d'analyse peuvent différer (inclusion ou non des ménages dont la personne de référence est un étudiant), comme les sources de données (ERFS ou Données fiscales plus exhaustives), ou les méthodes d'évaluation (Quel contrefactuel ? Quels effets de comportement ? Imputation VS simulation ? Quelles mesures sont évaluées ?). Il ne s'agit donc pas de distribuer des bons ou des mauvais points, chaque méthode ayant pour elles ses avantages et ses inconvénients. Il convient cependant d'identifier clairement les différences de méthodes, d'adopter au mieux un cadre d'analyse commun mais aussi d'assumer des différences d'évaluation. Celles-ci sont notamment recensées dans une publication de Mathias André et Michaël Sicsic sur le Blog de l'Insee : « Évaluation des effets redistributifs des réformes socio-fiscales : comment s'y retrouver ? ».

La question reste tout de même de savoir si ces évaluations sont « cohérentes entre elles ». Autrement dit, si l'on en revient au bilan de quinquennat, il convient de répondre à la question « Outre les différences de méthode, existe-t-il un consensus sur le bilan redistributif du quinquennat ? ». A cette question, et à l'analyse des travaux publiés à la fois par l'IPP et la DG Trésor (l'Insee n'a pas publié de bilan sur l'ensemble de la période), la réponse est plutôt positive, malgré quelques points mineurs de dissensus, facilement explicables.

Du fait d'un champ de population (inclusion des étudiants) et de mesures (TH, Agirc-Arcco, RSA, Zéro reste à charge) qui diffèrent légèrement, nos simulations ne sont pas parfaitement identiques mais globalement nos résultats sont proches de ceux publiés par l'IPP en novembre 2021. Le bilan fait plutôt consensus.

Concernant le bilan redistributif publié au sein du Rapport Social Economique et Financier de 2022, les conclusions diffèrent de façon un peu plus importante. Néanmoins cela s'explique également. A titre d'exemple, la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique n'est pas simulée de façon similaire dans nos analyses. L'intégration d'effets de comportement a pour conséquence de réduire quasi totalement l'impact budgétaire de la mesure et donc les gains distribués aux ménages les plus aisés (Encadré 7).

À l'inverse, en bas de la distribution, les effets redistributifs sont bien plus élevés dans le RESF que dans notre publication. Cela peut s'expliquer par la prise en compte d'effets de comportement plus importants concernant la fiscalité indirecte (Tabac, Taxe carbone), ou encore des estimations des effets de la réforme de l'assurance chômage ou des aides au logement différents, ces deux réformes étant complexes à appréhender.

²⁵ Rapport n° 3 du Comité d'Évaluation des réformes de la fiscalité du capital, octobre 2021.

Encadré 6. Comment évaluer l'effet d'une réforme fiscale à l'aide d'un modèle de micro-simulation

Les effets redistributifs d'une politique économique sont analysés à partir de modèles de micro-simulation (Ines, TAXIPP 2.0, Saphir). Ces modèles permettent de donner une première image des effets redistributifs des réformes socio-fiscales en associant des données sur la distribution des revenus primaires (notons \mathbf{R}_i le vecteur de tous les revenus d'un ménage i , pour chaque ménage nous pouvons avoir plusieurs sources de revenu – salaires, dividendes, pensions, ...), les caractéristiques socio-démographiques du ménage (le vecteur de caractéristiques est noté \mathbf{X}_i et peut inclure la structure familiale, l'âge,...) et permettent de simuler les effets d'une législation donnée (notée l_t). Une législation est une fonction qui donne le revenu disponible du ménage RD_{it} à partir des caractéristiques socio démographiques et des revenus primaires du ménage. Ainsi :

$$RD_{it} = l_t(\mathbf{X}_i, \mathbf{R}_i)$$

Afin de donner une première image sur les effets redistributifs d'une réforme de la législation (par exemple, la nouvelle législation l_{t_0} le modèle est utilisé afin de calculer l'effet de la réforme sur chaque ménage i :

$$Effet_i = l_{t_0}(\mathbf{X}_i, \mathbf{R}_i) - l_t(\mathbf{X}_i, \mathbf{R}_i)$$

A vecteur de caractéristiques données les effets de deux législations sur le revenu disponible du ménage i est calculé. Nous pouvons comprendre les difficultés liées à l'utilisation de ces modèles à partir de l'exemple de l'évaluation des effets redistributifs du PFU. Pour simplifier nous pouvons considérer qu'il existe deux types de revenus : les revenus financiers du ménage i (RF_i) et les revenus non financiers (RNF_i). Avant la réforme, si l'on doit évaluer les effets de cette réforme sur le revenu disponible du ménage i , la pratique usuelle consiste à faire¹ :

$$Effet PFU_i^{2017} = \tau_{PFU} \times RF_{i,2017} - \tau_{Barème,i} \times RF_{i,2017} = (\tau_{PFU} - \tau_{Barème,i}) \times RF_{i,2017}$$

Notons que si l'on refait l'exercice en 2021 :

$$Effet PFU_i^{2021} = (\tau_{PFU} - \tau_{Barème,i}) \times RF_{i,2021}$$

Dans ce contexte l'effet individuel (et macroéconomique) mesurée n'est pas le même en utilisant ces deux métriques, du fait de l'évolution des revenus financiers observées au cours de la période. Selon les comptes nationaux, les dividendes perçus par les ménages en 2017 représentaient 30,6 milliards d'euros et ils atteignaient 42,1 milliards d'euros en 2019 (soit avant les effets de la crise sanitaire). Ainsi, nous pouvons avoir à la fois plus de recettes liées au PFU qu'anticipé (du fait de la hausse des revenus financiers) mais qui aboutissent à un effet redistributif encore plus fort (il suffit de voir que l'effet du PFU mesuré en 2017 est inférieur à celui en 2021. Mais d'autres problèmes plus graves peuvent rendre la question plus insoluble. La hausse des revenus financiers est probablement directement liée à la réforme fiscale. Le montant des dividendes perçus par les ménages dépend de la fiscalité comme le montre le Graphique . Ainsi, les revenus financiers s'effondrent au moment où ceux-ci sont taxés au barème (fin du prélèvement forfaitaire libératoire en 2013), puis ils explosent au moment de la mise en place du PFU. Mais comment expliquer une telle hausse ? Est-ce le résultat d'une simple pratique d'optimisation fiscale de la part des ménages ayant une structure patrimoniale complexe ? Ou cela vient d'une plus forte prise de risque et d'un surplus d'investissement qui se traduit par plus de croissance et profits ? Au fond, ceci revient à se questionner sur les effets de comportement liés aux réformes fiscales mise en place.

Si les réformes fiscales modifient les comportements, alors l'effet de la réforme serait mieux mesuré si l'on prend en compte que les revenus financiers dépendent eux-mêmes de la législation (noté ici $RF(\tau)_i$). Dans ce contexte :

$$Effet PFU_i = \tau_{PFU} \times RF(\tau_{PFU})_{i,2021} - \tau_{Barème,i} RF(\tau_{Barème})_{i,2021}$$

On peut décomposer un tel dans un effet redistributif et un effet « économique ». Mais cette décomposition n'est pas unique. Par exemple,

$$\begin{aligned} Effet redistributif_i &= (\tau_{PFU} - \tau_{Barème}) \times RF(\tau_{PFU})_{i,2021} \\ Effet économique_i &= \tau_{Barème} \times (RF(\tau_{PFU})_{i,2021} - RF(\tau_{Barème})_{i,2021}) \end{aligned}$$

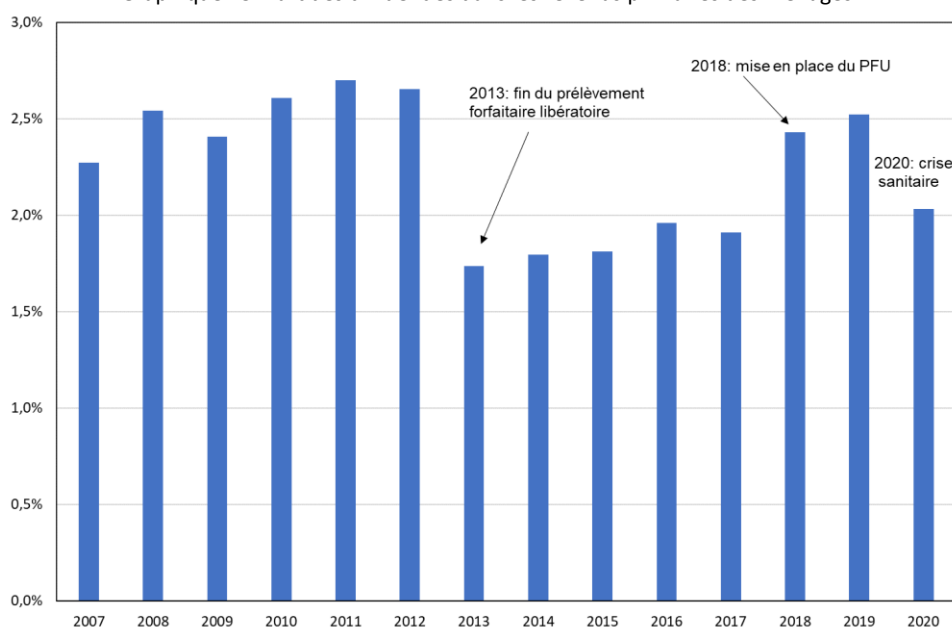
Mais il existe une autre décomposition imaginable (qui n'est pas forcément dominée par celle qu'on vient de montrer) :

$$\begin{aligned} Effet redistributif_i &= (\tau_{PFU} - \tau_{Barème}) \times RF(\tau_{Barème})_{i,2021} \\ Effet économique_i &= \tau_{PFU} \times (RF(\tau_{PFU})_{i,2021} - RF(\tau_{Barème})_{i,2021}) \end{aligned}$$

Encadré 6 (suite). Comment évaluer l'effet d'une réforme fiscale à l'aide d'un modèle de micro-simulation

Il faut noter que l'effet redistributif évalué par la première décomposition correspond exactement à la pratique usuelle des utilisateurs des modèles de micro-simulation mais cette option n'est pas forcément meilleure à la deuxième et il n'y a aucune possibilité de les départager. En tout cas l'effet redistributif ainsi mesuré est au moins observable dans les données. Le problème méthodologique majeur de la mesure d'un tel effet c'est que le montant des revenus financiers qui auraient prévalu en 2021 si la législation pré-PFU était appliquée n'est pas observable car cette législation n'a pas été appliquée en 2021. Dans ce contexte, il faut construire un scénario contrefactuel qui n'existe mais pour lequel les avancées dans la littérature de l'identification des effets causaux fournissent des intuitions pour construire un tel scénario « fictif ». On peut ajouter une difficulté supplémentaire : les revenus non financiers (y compris des ménages ne percevant aucun revenu financier) peuvent être affectés et avoir un impact économique (par exemple, si le changement du barème se traduit par plus d'investissement productif et des nouvelles embauches). Pour essayer de mesurer les effets économiques induits par la réforme en question, le Comité d'évaluation des réformes du capital piloté par France Stratégie cherche à mesurer les effets de comportement. La réponse à ces questions est centrale au débat public et doit nous rappeler que les simulations issues des modèles de micro-simulation constituent une première étape importante, mais elle est incomplète. La qualité du débat public sera améliorée si nous arrivons à établir – avec plus ou moins de confiance – que les politiques mises en œuvre arrivent à atteindre les objectifs attendus, résultant d'un processus de délibération collective clair sur les objectifs et les enjeux.

Graphique 15. Part des dividendes dans les revenus primaires des ménages



Source : Insee.

Effets de l'amélioration de l'emploi depuis le début du quinquennat

Si l'exercice visant à mesurer l'impact redistributif des réformes socio-fiscales a un sens lorsqu'il est réalisé avec un pas de temps annuel, sa réalisation sur la durée d'un quinquennat a de nombreuses limites. La première est qu'il ne permet pas d'appréhender les dynamiques de revenus primaires, c'est-à-dire avant redistribution. L'illustration offerte par les effets de comportement induits par la réforme de la fiscalité du capital mise en place en 2018 est de ce point de vue éclairante (Encadré 6). De façon similaire, les dynamiques de salaires observées au cours des cinq dernières années sont mal mesurées²⁶.

²⁶ Voir M. Sicsic, « Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018 », *Insee Référence*, mai 2021.

M. Sicsic (2021²⁷) explicite ainsi que sur la période 2008-2018, pour les 20% les plus modestes, les salaires, les pensions de retraites et les revenus du patrimoine ont contribué très négativement à l'évolution du revenu avant redistribution des 20% de ménages les plus modestes qui s'établissait en 2018 à un niveau 7,9% inférieur à son niveau d'avant crise de 2008.

En outre, les évolutions démographiques ou encore la nature des emplois créés tiennent un rôle central dans l'évolution des inégalités et celles-ci sont absentes des analyses statiques. Il en est enfin de même des évolutions à l'œuvre sur le marché du travail.

Entre le quatrième trimestre 2017 et le quatrième trimestre 2021, plus d'un million d'emplois ont été créés. Or, à l'image des évolutions précédemment citées, l'impact de l'amélioration de l'emploi est absent de l'analyse redistributive réalisée usuellement au travers l'étude des réformes socio-fiscales, alors même que cet impact pourrait être élevé. Dans ce contexte, et en l'absence de données nous permettant de réaliser une analyse fine des différents effets redistributifs comme nous avons pu le faire par le passé²⁸, nous avons tenté d'approcher la question à travers une méthode originale visant à « simuler » les dynamiques d'emplois observées au niveau macroéconomique (voir Encadré 7) par dixième de niveau de vie.

Il convient dans un premier temps de retranscrire la forte hétérogénéité des évolutions d'emploi sectoriel observées sur la période 2017-2021. Alors que l'emploi total a cru de 3,6%, certains secteurs ont connu une croissance de l'emploi très forte (Construction, Information-Communication, Industrie Agroalimentaire), d'autres une baisse de l'emploi (Services aux ménages, Services financiers). Ces évolutions différenciées traduisent des dynamiques différentes tant en termes de types d'emplois créés (CDD, CDI, Intérim) que de niveau de qualification des emplois (Peu diplômé *versus* Très diplômé).

Nous intégrons ces évolutions de l'emploi par secteur et donc par niveau de diplôme dans les données de l'enquête Emploi de 2017 en nous assurant de ne modifier ni la structure d'âge ni la structure des ménages de 2017. Nos simulations aboutissent à la création de 884 400 emplois. Ce résultat diffère quelque peu de l'évolution macroéconomique de l'emploi du fait notamment des sources mobilisées (enquête Emploi *versus* comptabilité nationale).

Sous l'hypothèse – forte – que la structure de l'emploi au sein des secteurs reste inchangée (même proportion de cadres, d'ouvriers, d'employés, ...), les créations d'emplois sectorielles ont par exemple pour conséquence un accroissement de l'emploi par catégorie socioprofessionnelle fourni dans le tableau 5.

²⁷ M. Sicsic, "Inégalités de niveau de vie et pauvreté entre 2008 et 2018", *Insee Référence*, mai 2021.

²⁸ Madec, P., P. Malliet, M. Plane, R. Sampognaro, X. Timbeau, 2018, « Entre 2008 et 2016, les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif », Insee Références, édition 2018 - Dossier - Les réformes socio-fiscales en 2008-2016.

Tableau 5. Créations d'emplois simulées par CSP

| | Nombre de créations d'emploi |
|--|------------------------------|
| Artisans, commerçants et chefs d'entreprises | 84 600 |
| Cadres et professions intellectuelle supérieures | 159 200 |
| Professions intermédiaires | 214 900 |
| Employés | 204 265 |
| Ouvriers | 150 000 |
| Autres | 71 400 |

Sources : Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2017, Insee, calculs OFCE.

Champs : France métropolitaine, Ménages ordinaires non étudiants au niveau de vie positif.

Lecture : Sur les 884 400 emplois créés que nous simulons, nous estimons que 150 000 seraient des emplois d'ouvriers.

Dans un second temps, nous affectons ces créations d'emplois par niveau de diplôme à la baisse de la population en âge de travailler non occupée. Finalement, la population en âge de travailler est identique avant et après repondération et seulement les taux d'emplois²⁹ sectoriels et par niveau de diplôme ont évolué. Le poids des individus non inclus dans la population en âge de travailler reste lui inchangé.

Tableau 6. Baisse de l'inactivité ou du chômage par niveau de diplôme

| | Baisse de l'inactivité ou du chômage |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| Diplôme Bac +5 ou plus | 113 900 |
| Diplôme niveau Licence, maîtrise | 83 300 |
| Diplôme niveau bac +2 | 122 100 |
| Niveau bac sans étude supérieures | 149 300 |
| Niveau terminale CAP-BEP, lycée | 248 000 |
| Inférieur à la terminale | 167 800 |

Sources : Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2017, Insee, calculs OFCE.

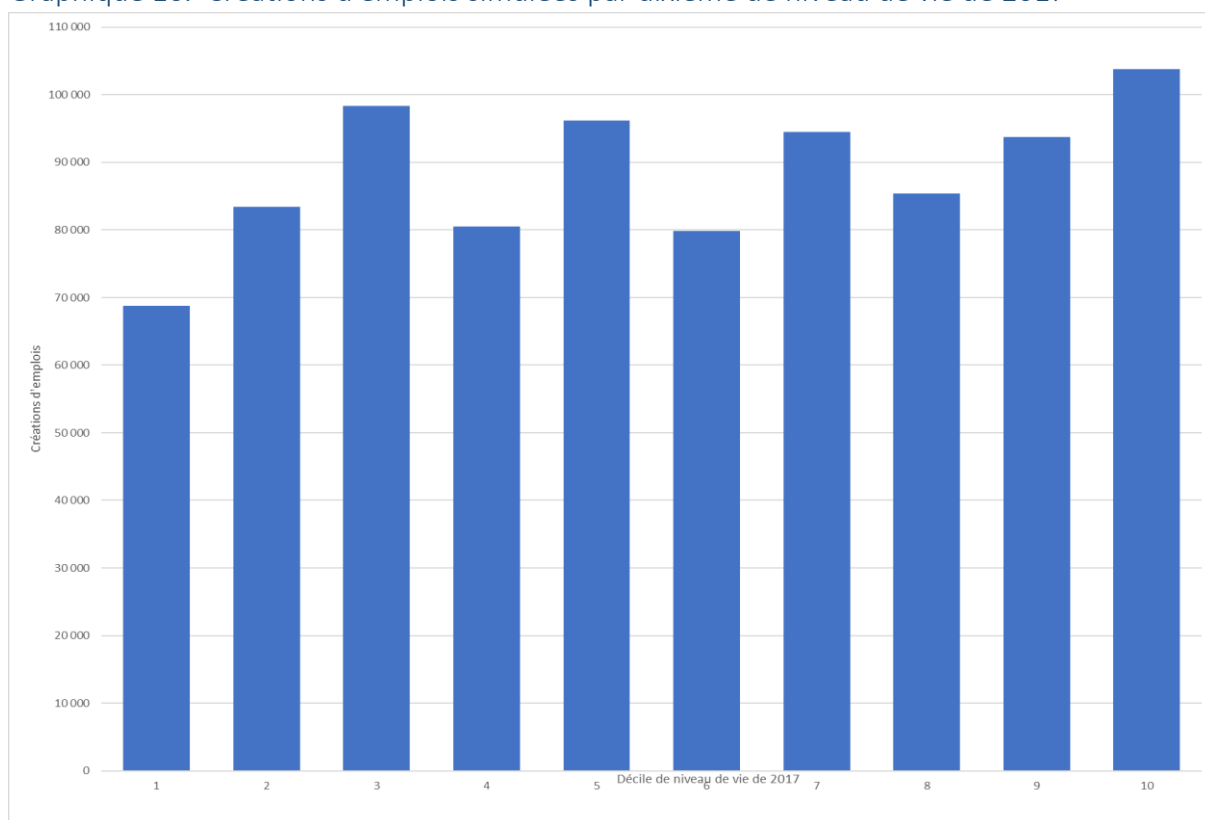
Champs : France métropolitaine, ménages ordinaires non étudiants au niveau de vie positif.

Lecture : Sur la baisse de 884 400 du nombre d'individus en âge de travailler mais dans l'inactivité ou le chômage que nous simulons, nous estimons que 280 300 auraient un niveau de diplôme « Niveau terminale CAP-BEP, lycée »

En posant l'hypothèse que la structure de l'emploi intra-sectoriel est stable sur la période (niveau de diplôme, type de contrats, ...) il est possible d'affecter ces créations d'emplois par dixième de niveau de vie de 2017. Autrement dit, sous les nombreuses hypothèses explicitées précédemment, il est possible de répondre à la question de savoir quels dixièmes de revenus ont le plus bénéficié de l'amélioration du marché du travail entre 2017 et 2021, et ce toutes choses égales par ailleurs (structures démographiques, distribution de salaires, ...). Par ailleurs, nous posons aussi l'hypothèse que le processus de fixation des salaires à caractéristiques socio-démographiques données et au sein de chaque secteur est inchangé à la suite de la nouvelle simulation.

²⁹ Calculé comme le rapport entre le nombre d'actifs occupés et la population en âge de travailler.

Graphique 16. Créations d'emplois simulées par dixième de niveau de vie de 2017



Sources : Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2017, Insee, calculs OFCE.

Champs : France métropolitaine, ménages ordinaires non étudiants au niveau de vie positif.

Lecture : Sur les 884 400 emplois créés que nous simulons, nous estimons que 68 700 (7,8%) l'ont été à destination d'individus appartenant au 1^{er} dixième de niveau de vie.

Selon nos estimations, l'emploi total aurait cru de l'ordre 3% sur la période 2017-2021, un chiffre proche de celui observé au niveau macroéconomique. Ces créations d'emplois augmenteraient de 2,4% la masse salariale versée. Cet écart entre emploi créé et salaire s'explique en partie par le type d'emploi créé. Une fois encore, nous posons l'hypothèse que la structure intra-sectorielle des emplois est restée inchangée au cours de la période (type de contrat, niveau de qualification, ...). Dès lors, l'impact de l'amélioration de l'emploi sur les salaires versés va dépendre en grande partie de la structure sectorielle de l'emploi tant en termes de temps de travail que de niveau de qualification. Cet écart entre évolution de l'emploi et celle de la masse salariale est, logiquement, encore plus criant à l'observation des résultats par dixième (graphique 5).

Encadré 7 : Effets différenciés des créations d'emploi selon le type d'emploi créé

Afin d'appréhender l'impact des créations ou destructions d'emploi selon la place des ménages des individus dans l'échelle des niveaux de vie, nous mobilisons les données de l'enquête Revenu fiscaux et sociaux de l'Insee (ERFS) et notamment celles relatives à l'emploi issues de l'Enquête emploi en continu. L'objectif de la méthode n'est pas de suivre les individus dans le temps (approche en panel) mais de simuler les effets de la création de 100 000 emplois selon le type d'emploi créé et la place des individus dans l'échelle de niveaux de vie. Pour ce faire nous procédons en 3 étapes. Dans un premier temps, en nous fondant sur la méthodologie de DiNardo *et al.* (1996)¹ nous augmentons fictivement le poids dans l'enquête des actifs occupés de 100 000 unités tout en maintenant la structure de la population en âge de travailler identique (type de ménages, niveau de diplôme, catégorie socio professionnelle)¹. Dans un second temps, afin de laisser la taille de la population inchangée nous réduisons de 100 000 unités la population en âge de travailler mais non occupée et ce par niveau de diplôme, en cohérence avec les emplois précédemment « créés » dans cette nouvelle distribution contrefactuelle. Cette procédure, en augmentant le poids des actifs occupés au détriment des individus ne déclarant par d'emploi (à distribution jointe de diplômes et de type de ménage inchangée), nous permet de calculer une distribution contrefactuelle de revenus salariaux avec 100 000 emplois supplémentaires. L'échantillon « repondéré » présente une structure de population comparable à celle de l'échantillon initial, à l'exception de son taux d'emploi par niveau de diplôme qui a été ainsi modifié.

Le Tableau présente les résultats de six variantes réalisées avec cette méthode. Il apparaît que l'impact des créations d'emploi diffère significativement selon le type d'emplois créés. Alors que la création d'emplois de cadres bénéficierait à 55,3% au dernier quartile de niveau de vie, les 25% d'individus les plus pauvres bénéficieraient largement (40,3%) de la création d'emplois d'apprenti ou dans une moindre mesure d'emplois plus précaires (32,1% pour les CDD et 34,1% pour l'intérim). Enfin, du fait de structures de niveaux de diplômes et de salaires différentes, l'impact d'une hausse de l'emploi sur la masse salariale diffère selon le type d'emploi créé. Alors que la création de 100 000 contrats d'apprentissage n'augmente quasiment pas les salaires versés (cette simulation n'inclut pas les autres sources de revenu dont peuvent bénéficier les apprentis), la création de 100 000 emplois de cadres accroît les revenus de 0,6%, soit 3 fois plus que la création de 100 000 emplois en CDD ou en intérim. Ces variantes – dans lesquelles les modes de détermination des salaires ne dépendent pas du niveau d'emploi – illustre le rôle prépondérant du type d'emploi dans l'analyse de l'impact redistributif des créations d'emplois.

Tableau 7. Impact de la création de 100 000 emplois selon le type d'emploi, par quartile de niveau de vie

| Créations d'emplois | | CDI | CDD | Intérimaires | Apprentis | Ouvriers | Cadres |
|---------------------------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Q1 | | 18 300 | 32 100 | 34 100 | 40 300 | 27 000 |
| Q2 | | 25 200 | 24 900 | 30 700 | 27 200 | 33 100 | 16 100 |
| Q3 | | 27 300 | 23 300 | 20 600 | 20 100 | 26 100 | 18 700 |
| Q4 | | 29 200 | 19 700 | 14 600 | 12 400 | 13 700 | 55 300 |
| Total | | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 |
| Evolution de la masse salariale | | CDI | CDD | Intérimaires | Apprentis | Ouvriers | Cadres |
| | Q1 | +0.4% | +0.4% | +0.5% | +0.1% | +0.6% | +0.2% |
| Q2 | +0.4% | +0.2% | +0.3% | +0% | +0.5% | +0.3% | |
| Q3 | +0.3% | +0.2% | +0.2% | +0% | +0.3% | +0.3% | |
| Q4 | +0.4% | +0.1% | +0.1% | +0% | +0.1% | +0.9% | |
| Total | +0.4% | +0.2% | +0.2% | +0% | +0.3% | +0.6% | |

Sources : Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2017, Insee, calculs OFCE.

Champs : France métropolitaine, ménages ordinaires non étudiants au niveau de vie positif.

Lecture : La création de 100 000 emplois en CDI réduirait le nombre de chômeurs dans le premier quartile de niveau de vie de 10 700 et accroîtrait la masse salariale de ce quartile de 0,4%.

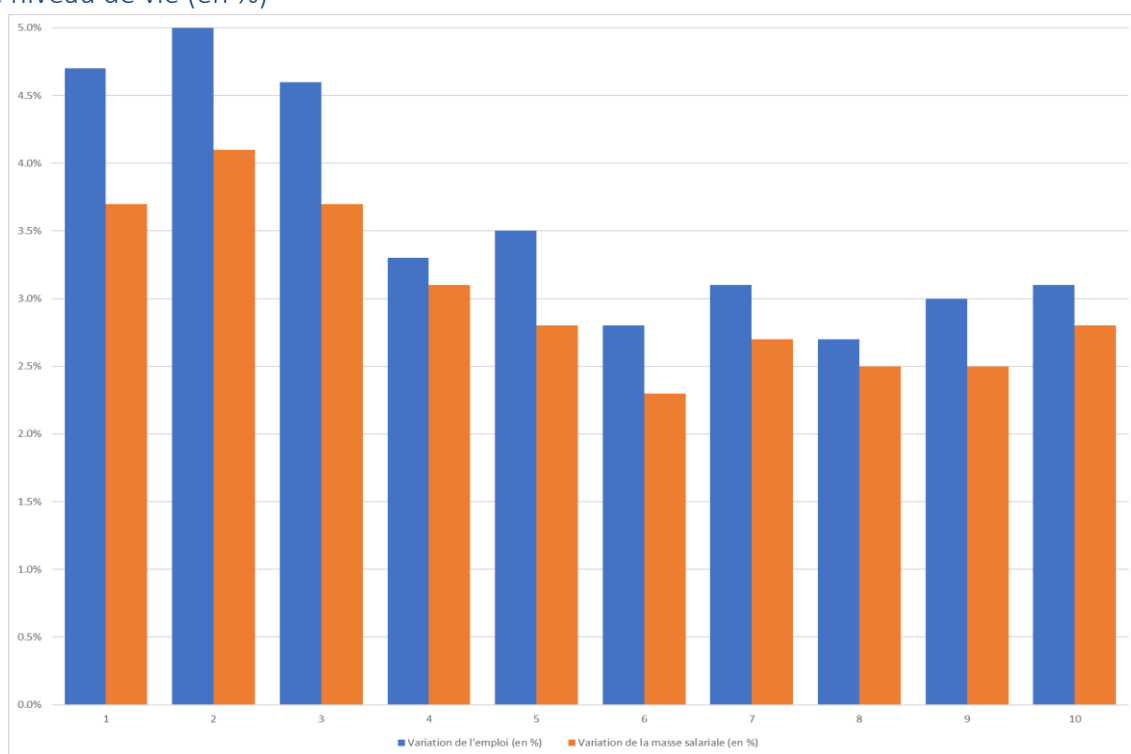
¹ DiNardo J., Fortin N., Lemieux T., « Labor market institutions and the distribution of wages, 1973-1992: a semiparametric approach », *Econometrica*, vol. 64(5), septembre 1996.

² Cette méthodologie a été mise en œuvre dans Madec P., P. Malliet, M. Plane, R. Sampognaro, X. Timbeau, 2018, « Entre 2008 et 2016, les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif », Insee Références, édition 2018 - Dossier - Les réformes socio-fiscales en 2008-2016.

Le premier dixième de niveau de vie aurait vu son niveau d'emploi s'accroître de 4,7% au cours de la période 2017-2021. Sa masse salariale aurait quant à elle augmenté de 3,7% (hors effet de revalorisation des salaires) sous l'effet des créations d'emplois³⁰. Dans le haut de la distribution des niveaux de vie, là où le recours au temps partiel et aux contrats courts est plus rare et où le niveau de qualification est plus homogène, le lien entre les évolutions de l'emploi et de la masse salariale semble plus fort. L'emploi y aurait progressé de 3,1% et la masse salariale de 2,8%. L'écart entre l'évolution de l'emploi et de la masse salariale peut provenir de la structure par âge de l'emploi. Il est en effet possible que les embauches de « jeunes », moins bien rémunérés, soient plus nombreuses dans le bas de la distribution, les salariés ayant vocation, au fil de leur carrière, à se hisser dans l'échelle des niveaux de vie.

Dans le haut de la distribution des niveaux de vie, là où le recours au temps partiel et aux contrats courts est plus rare et où le niveau de qualification est plus homogène, le lien entre les évolutions de l'emploi et de la masse salariale semble plus fort.

Graphique 17. Variation de l'emploi et de la masse salariale par rapport à 2017, par dixième de niveau de vie (en %)



Sources : Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2017, Insee, calculs OFCE.

Champs : France métropolitaine, Ménages ordinaires non étudiants au niveau de vie positif.

Lecture : Selon nos estimations, les 4,7% de croissance de l'emploi dans le 1er dixième de niveau de vie de 2017 ont généré une augmentation de la masse salariale (Hors effet revalorisation des salaires) de ce dixième de 3,7%.

³⁰ Nous n'analysons ici que l'effet propre des créations d'emplois. Les questions relatives aux négociations salariales et aux augmentations de salaires ne sont ici pas traitées.

Mesures socio-fiscales, évolution de l'emploi, quels effets sur les inégalités de niveau de vie ?

Nous l'avons vu, les mesures socio-fiscales mises en œuvre entre 2017 et 2021 ont eu des effets très différents selon la place des ménages dans la distribution des niveaux de vie. De même, les créations d'emplois et les évolutions de salaires qui y sont associées ont pu déformer la distribution des salaires qui prévalait en 2017. Enfin, les études tendent à démontrer que la mise en place de la réforme de la fiscalité du capital a eu pour conséquence d'accroître la perception de revenus financiers des ménages du haut de la distribution des niveaux de vie³¹.

Dès lors, notre objectif est de mesurer à quel point ces dynamiques ont pu, dans leur ensemble, modifier la distribution des niveaux de vie tout en étant cohérent avec les évolutions macroéconomiques décrites en première partie. Pour ce faire, nous tentons de reconstituer le compte de revenu des ménages tel qu'il est défini par la comptabilité nationale mais en répartissant les différents types de ressources et de prélèvements par décile de niveau de vie³².

Une première étape consiste à reconstituer un compte de revenu des ménages par décile de niveau de vie pour 2017. Nous y parvenons en mobilisant d'une part les données de la comptabilité nationale et d'autre part les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee pour cette même année ainsi que celles issues du modèle *Ines*. Une seconde étape consiste à simuler, à partir des résultats explicités précédemment, un compte des ménages pour l'année 2021 :

- la distribution des salaires est modifiée en mobilisant nos résultats simulés de l'impact des créations d'emplois sur la masse salariale versée par décile de niveau de vie ;
- la distribution des revenus du capital est modifiée en mobilisant les données disponibles pour 2018 et intégrant donc la déformation de la structure de répartition de cette forme de revenu liée à la réforme de la fiscalité du capital ;
- la distribution des impôts sur le revenu et le patrimoine est modifiée afin de prendre en compte les effets des réformes mises en place au cours du quinquennat (impôt sur le revenu, Prélèvement Forfaitaire Unique, Impôt sur la fortune, taxe d'habitation, heures supplémentaires, ...) ;
- la distribution des cotisations sociales est modifiée en intégrant les effets de la bascule CSG / cotisations ainsi que la désocialisation des heures supplémentaires ;
- la distribution des transferts monétaires est modifiée afin de prendre en compte les effets des réformes mises en place au cours du quinquennat (APL, RSA, Prime d'activité, AAH, ASPA, ...).³³

³¹ « Rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital », France Stratégie, octobre 2021.

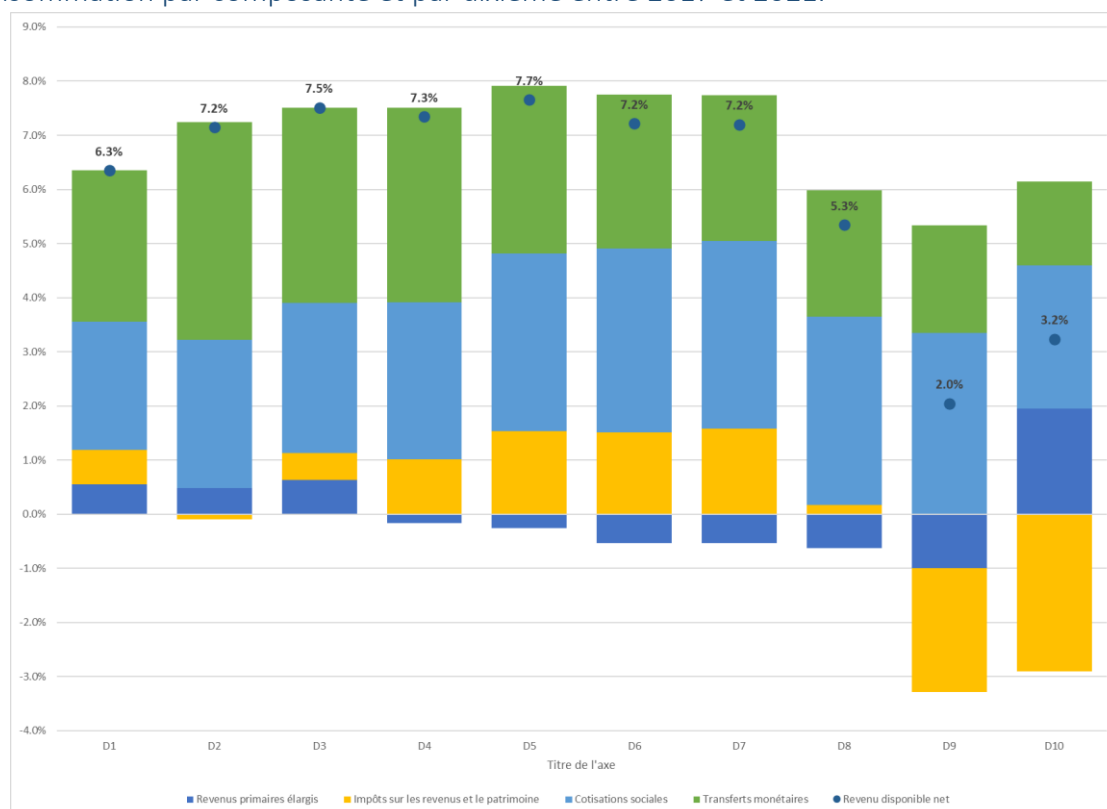
³² Cette méthodologie s'approche de celle utilisée par l'Insee pour la construction des Comptes distributionnels (voir *Insee Méthodes* n° 138, février 2021).

³³ La répartition en dixièmes de niveau de vie des impôts, cotisations sociales et des transferts monétaires ne tient compte que de l'effet des réformes législatives socio-fiscales. La répartition des différents items n'est pas concernée par les évolutions des assiettes socio-fiscales.

Cette méthodologie est à prendre avec prudence. Elle constitue une première étape dans l'intégration des évolutions macroéconomiques aux exercices traditionnels de micro-simulation statiques. En particulier, cette méthode ne tient pas compte des évolutions constatées dans les déterminants des salaires et du rendement du capital. Par ailleurs, il est nécessaire de mobiliser plus de variables pour décrire correctement les caractéristiques des emplois créés depuis le début du quinquennat et quelles sont les caractéristiques des individus ayant abandonné une situation de non-emploi.

Selon nos estimations, les 10% des ménages les plus modestes ont vu leur revenu disponible soutenu par l'amélioration du marché du travail (hausse de l'emploi et des salaires) et par la baisse des cotisations sociales et la hausse des transferts monétaires (notamment les pensions de retraites) (Graphique 18). Les ménages du milieu de la distribution, malgré une contribution négative des revenus primaires, ont quant à eux profiter de la baisse des impôts et de cotisations sociales ainsi que de l'augmentation des transferts monétaires. Nous estimons que ces ménages sont ceux ayant connu la plus forte augmentation du pouvoir d'achat sur la période.

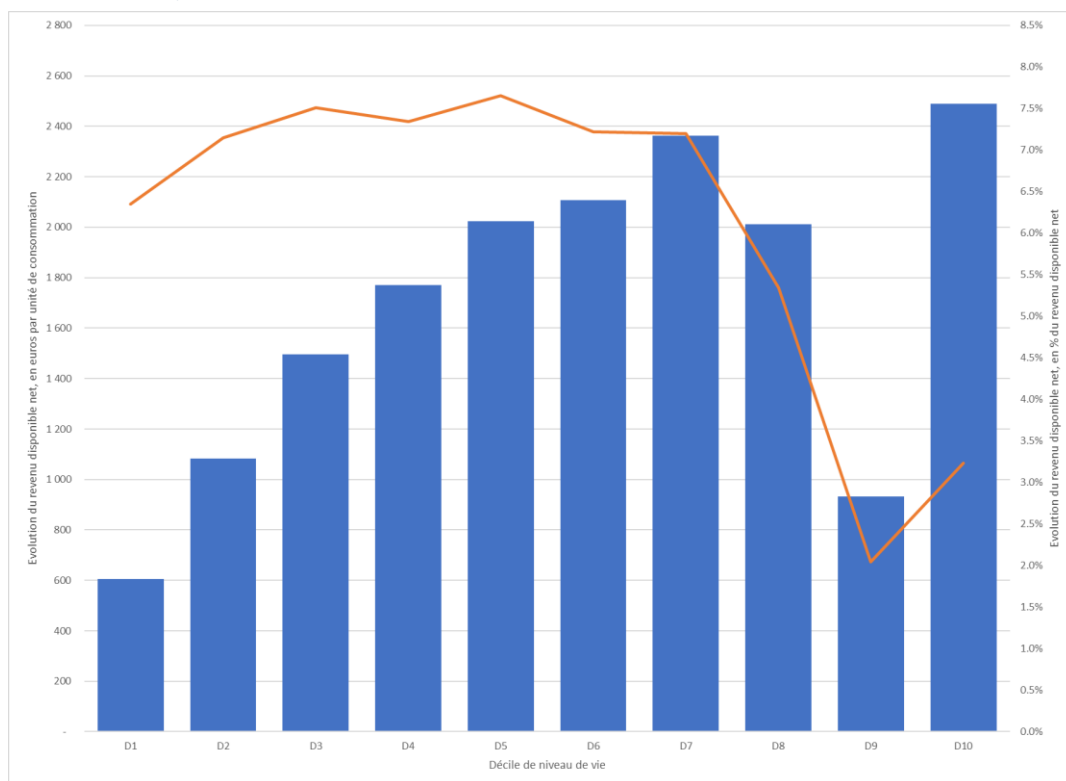
Graphique 18. Contribution à l'évolution du revenu disponible réel par unité de consommation par composante et par dixième entre 2017 et 2021.



Sources : Comptabilité nationale, ERF5 2017 et 2018, Ines 2019. Calculs OFCE.

En euros par unité de consommation, la plus forte concentration des revenus du patrimoine dans le haut de la distribution, observée à la suite de la réforme de la fiscalité du capital, a largement soutenu le niveau de vie réel des ménages appartenant au dernier dixième de la distribution. En bas de la distribution, malgré un gain moyen important en proportion du niveau de vie, les ménages du premier dixième auraient vu, selon nos estimations, leur pouvoir d'achat ne s'accroître que de 600 euros par unité de consommation sur l'ensemble du quinquennat, soit un montant quatre fois inférieur au gain enregistré par le dernier dixième de niveau de vie.

Graphique 19. Evolution du revenu disponible net réel par unité de consommation par dixième entre 2017 et 2021



Sources : Comptabilité nationale, ERF5 2017 et 2018, Ines 2019. Calculs OFCE.

2021 : une année marquée par le retour de l'inflation

En termes de pouvoir d'achat, l'année 2021 a été marquée par le retour de l'inflation. En décembre 2021, le glissement annuel de l'IPCH s'établissait à 3,4 % alors qu'un an auparavant il n'était que de 0,0 %³⁴. Un tel niveau de l'évolution des prix à la consommation n'avait pas été observé depuis l'été 2008. L'évolution de la composante énergétique (+18 % sur un an au mois de décembre 2021) explique une grande part de la dynamique. L'exposition des ménages à l'augmentation des prix dépend de la structure de leur panier de consommation³⁵. La hausse des prix subie par un ménage en 2021 dépend essentiellement du mode de transport privilégié et du mode de chauffage utilisé dans son logement³⁶. Il existe une grande hétérogénéité dans la structure de la dépense de ces produits. Selon les données de l'enquête Budget des Familles 2017 (BDF 2017) menée par l'Insee, 10 % de la dépense de consommation des ménages du premier dixième de niveau de vie s'oriente vers *l'électricité, gaz et autres combustibles* pour le logement et vers les *carburants* pour le transport. À l'autre bout de l'échelle des niveaux de vie, les ménages appartenant au dernier dixième de niveau de vie consacrent moins de 7 % à ces dépenses. Par ailleurs, Malliet (2020)³⁷ montre qu'il subsiste une forte

³⁴ Le glissement annuel de l'IPC est passé de 0,0 % en décembre 2020 à 2,8 % en décembre 2021.

³⁵ Insee Focus n°149, mars 2019.

³⁶ Il faut noter que le gel des tarifs de l'électricité et du gaz décidé en octobre 2021 et valable jusqu'au mois de juin 2022 aura essentiellement un impact sur l'évolution des prix à la consommation de l'année 2022. L'évaluation des effets de cette mesure constituent un enjeu non négligeable pour l'évolution du pouvoir d'achat des ménages en 2022.

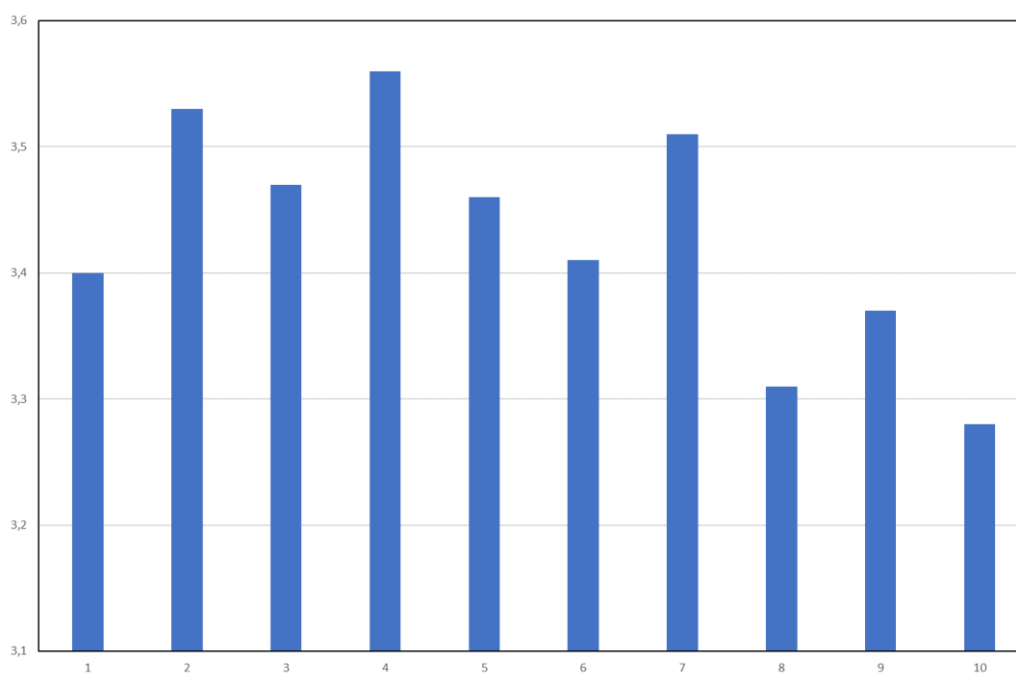
³⁷ Paul Malliet, 2020, « L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières », *OFCE Policy Brief*, 2020. (hal-03384969)

hétérogénéité dans la structure de consommation de ces produits à l'intérieur même des dixièmes de niveau de vie.

Nous avons mobilisé les données individuelles de BDF 2017 (voir encadré méthodologique) pour analyser l'impact du choc inflationniste de 2021 en fonction des caractéristiques des ménages. Selon nos calculs, lorsqu'on pondère les ménages par leur poids dans les dépenses de consommation, les ménages interrogés par BDF 2017 ont subi une inflation en moyenne de 3,4 % en glissement annuel au mois de décembre 2021³⁸. Ceci masque des fortes hétérogénéités. Selon nos calculs, 10 % des ménages ont subi une inflation inférieure à 1,8 % tandis que 10 % ont subi un renchérissement de leur panier de consommation supérieur à 5,3 %. Cette hétérogénéité reflète des différences dans la structure de consommation s'expliquant en partie par des facteurs socio-démographiques. En premier lieu, les ménages habitant en milieu rural subissent en moyenne une inflation de 3,8 %, les ménages habitant en unité urbaine hors agglomération parisienne de 3,4 % et un ménage habitant en agglomération parisienne connaît une inflation encore inférieure (3,0 % en moyenne). De même, l'inflation moyenne d'un ménage dont la personne de référence est en emploi se situe à 3,3 % tandis que si la personne de référence est retraitée, ce chiffre s'établit à 3,7 % (probablement en lien avec un logement plus ancien) et s'il s'agit d'un étudiant le taux diminue à 2,5 %. Si l'on classe les ménages suivant leur position dans l'échelle des niveaux de vie (

Graphique) on constate que l'inflation moyenne subie suit une courbe de U inversée. Les ménages plus pauvres connaissent moins d'inflation (probablement liée à une moindre mobilité et des restrictions sur la capacité de se chauffer), l'effet monte jusqu'au 4^e dixième (inflation moyenne proche de 3,6 %) et puis l'inflation subie recule pour les 3 dixièmes supérieurs.

Graphique 20. Inflation moyenne par ménage selon leur dixième de niveau de vie (en g.a. à décembre 2021)



³⁸ Si on donne à chaque ménage le même poids alors un ménage tiré au hasard aurait subi une hausse des prix de son panier de consommation de 3,6 % sur un an au mois de décembre 2021. La différence avec l'IPCH au niveau macroéconomique suggère que les ménages à plus forte consommation ont subi une moindre hausse de leur panier de biens.

Source : enquête Budget de Familles 2017, Insee.

Face à ce choc non anticipé, le gouvernement a mis en place deux dispositifs pour répondre aux difficultés de pouvoir d'achat. Une *indemnité inflation* ponctuelle de 100 euros a été décidée pour tout individu gagnant moins de 2 000 euros nets par mois (dont la distribution a commencé en décembre). Selon le gouvernement, ce dispositif devrait être perçu par 38 millions d'individus (pour une enveloppe budgétaire de 3,8 milliards d'euros). Cette mesure est comptablement enregistrée sur la fin de l'année 2021 alors même qu'une part de cette indemnité inflation a été distribuée au début de l'année 2022, ce qui peut renforcer l'effet du dispositif dans les chiffres pour 2021 par rapport aux versements effectifs touchés par les ménages. En outre, un renforcement exceptionnel du *chèque énergie* de 100 euros a été décidé en septembre 2021. Ce dispositif, créé pour répondre à la fin programmée des tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité, est aussi sous condition de ressources et cible plus explicitement les ménages les plus pauvres.

Selon le gouvernement, 5,8 millions de ménages sont éligibles et l'enveloppe budgétaire s'établit à 0,6 milliard d'euros. Selon nos simulations, l'essentiel des ménages ayant un niveau de vie inférieur à la médiane bénéficieront du versement d'au moins une *indemnité inflation* et un nombre significatif de ménages en bénéficieraient parmi les 30 % plus aisés. En revanche, les *chèques inflation* sont versés essentiellement aux ménages des deux premiers dixièmes de niveau de vie. Ainsi, l'enveloppe budgétaire est relativement répartie uniformément par niveau de vie pour l'indemnité inflation mais 50 % de l'enveloppe est ciblée sur le 1^{er} dixième pour le chèque inflation.

En tenant compte simultanément du renchérissement du panier des biens subi par les ménages en 2021 et des dispositifs mis en place, nous évaluons qu'au niveau macroéconomique les pertes de pouvoir d'achat liées au choc inflationniste seraient comprises entre 0,5 % et 0,8 % (en fonction du contrefactuel retenu).

Tableau 11. Ciblage de l'indemnité inflation et du chèque énergie

| Dixième de niveau de vie | Pourcentage des ménages éligibles | | Pourcentage de l'enveloppe budgétaire | |
|--------------------------|-----------------------------------|----------------|---------------------------------------|----------------|
| | Indemnité inflation | Chèque énergie | Indemnité inflation | Chèque énergie |
| 1 | 100% | 93% | 13% | 49% |
| 2 | 100% | 59% | 13% | 31% |
| 3 | 100% | 20% | 13% | 10% |
| 4 | 98% | 8% | 13% | 4% |
| 5 | 98% | 4% | 12% | 2% |
| 6 | 89% | 2% | 11% | 1% |
| 7 | 73% | 1% | 9% | 1% |
| 8 | 69% | 1% | 8% | 1% |
| 9 | 55% | 1% | 6% | 1% |
| 10 | 36% | 0% | 3% | 0% |

Source : calculs OFCE, sur la base de l'enquête Budget des Familles 2017.

Plus de 60 % des ménages subiraient des pertes de pouvoir d'achat mais au moins pour un tiers des ménages elles seraient bien compensées face au renchérissement de leur panier des biens grâce à l'*indemnité inflation* et le renforcement du *chèque énergie*. Dans le détail, nous constatons que – peu

importe le scénario contrefactuel retenu – le 1^{er} dixième de niveau de vie ne voit pas son pouvoir d'achat amputé en 2021 du fait de l'inflation non anticipée. Nous évaluons une hausse de son pouvoir d'achat qui serait de 0,3 % ou 0,7 % en fonction du contrefactuel.

En revanche, les autres dixièmes de niveau de vie perdent du pouvoir d'achat et les pertes de pouvoir d'achat seraient maximales pour les dixièmes se situant autour de la médiane. Il faut noter que malgré l'ampleur des dispositifs et le ciblage du *chèque énergie*, près d'un tiers des ménages du 1^{er} dixième serait sous-compensé par les dispositifs mis en place (Tableau 12), tout comme 4 ménages sur 10 du 2^e dixième.

Il ne faut pas oublier que le choc inflationniste de 2021 fait suite à un choc déflationniste en 2020³⁹. Si l'on observe l'ensemble de la période depuis le début de la crise, il n'est pas certain que le niveau des prix du panier des biens se soit renchéri par rapport à un scénario sans crise sanitaire. Si l'on répète notre exercice en considérant le choc sur les prix subi sur l'ensemble de la période 2020-2021, 40 % des ménages auraient subi un choc inflationniste mais 60 % auraient vu le prix de leur panier de consommation atténué, à ce stade, par le cumul des évolutions des prix observés depuis le début de la crise sanitaire. Dans ce contexte, lorsqu'on tient compte des masses budgétaires mises en place, l'ensemble des dixièmes de niveau de vie gagne du pouvoir d'achat en lien avec les évolutions des prix à la consommation observées depuis le début de la crise sanitaire.

Tableau 12-Effet du choc inflationniste de 2021 sur le pouvoir d'achat par dixième de niveau de vie

| Dixième de niveau de vie | Référence : anticipation d'inflation macro | | | Référence : variation de l'inflation du ménage | | |
|--------------------------|--|-------------------------|-----------------------------------|--|-------------------------|-----------------------------------|
| | % ménages surcompensés | % ménages souscompensés | Variation du niveau de vie (en %) | % ménages surcompensés | % ménages souscompensés | Variation du niveau de vie (en %) |
| 1 | 71 | 29 | 0,7 | 67 | 33 | 0,3 |
| 2 | 58 | 42 | 0,0 | 57 | 43 | -0,4 |
| 3 | 47 | 53 | -0,3 | 47 | 53 | -0,6 |
| 4 | 39 | 61 | -0,4 | 41 | 59 | -0,8 |
| 5 | 34 | 66 | -0,4 | 39 | 61 | -0,8 |
| 6 | 30 | 70 | -0,5 | 34 | 66 | -0,9 |
| 7 | 20 | 80 | -0,6 | 26 | 74 | -1,0 |
| 8 | 20 | 80 | -0,5 | 28 | 73 | -0,9 |
| 9 | 12 | 88 | -0,6 | 22 | 78 | -0,9 |
| 10 | 9 | 91 | -0,5 | 16 | 84 | -0,8 |
| Ensemble | 34 | 66 | -0,5 | 38 | 62 | -0,8 |

Source : calculs OFCE.

³⁹ Sans parler des effets de la crise sanitaire qui a abouti à l'accumulation d'une épargne exceptionnelle pendant la période. Bien que celle-ci ne soit pas distribuée de façon homogène, elle constitue un matelas financier supplémentaire qui permet d'atténuer les effets du choc inflationniste sur les dépenses des ménages.

Néanmoins, malgré les moyens budgétaires mobilisés, près de la moitié des ménages ayant subi des hausses de prix sont sous-compensés. Au total, 16 % des ménages auraient perdu du pouvoir d'achat du fait des évolutions spécifiques des prix à la consommation depuis le début de la crise sanitaire. Cette grandeur atteint 7 % parmi les 20 % des ménages à plus faible niveau de vie.

Ceci montre qu'il existe une part non négligeable de la population fortement exposée à certains prix énergétiques. Il est nécessaire de mobiliser des dispositifs ciblés, qui tiennent compte de cette exposition extraordinaire à certains biens, pour lesquels il existe peu de substituts facilement mobilisables⁴⁰. Selon nos calculs, sur les 4,4 milliards d'euros distribués aux ménages, ceux ayant subi effectivement des hausses de prix depuis le début de la crise sanitaire auraient perçu 1,6 milliard d'euros.

La totalité de ces résultats sont à prendre avec prudence et mérite de rester vigilant aux évolutions futures de l'inflation. Le choc inflationniste a surtout eu lieu au cours du deuxième semestre de l'année 2021 et les effets de la hausse des prix se font sentir début 2022. Comme le choc inflationniste se poursuit, des nouvelles annonces ont été faites. En particulier, les ménages pourront déduire une part supplémentaire de leurs frais réels lors de la déclaration de l'impôt sur le revenu (ce qui devrait donner du pouvoir d'achat pour les ménages avec un niveau de vie supérieur à la médiane), l'effet sur le pouvoir d'achat des ménages dépendra de la vitesse de la dissipation du choc inflationniste. À la suite de l'invasion de l'Ukraine, il semble évident que cette dissipation sera lente. Ainsi, l'année 2022 restera marquée par de fortes pressions sur le prix des matières premières – énergétiques et alimentaires en particulier – qui peuvent s'accompagner de nouvelles difficultés d'approvisionnement en cas d'une nouvelle escalade militaire.

⁴⁰ "Les dépenses pré-engagées : près d'un tiers des dépenses des ménages en 2017", *Note d'analyse*, n° 102, France Stratégie, août 2021.

Encadré 8. Utilisation de l'enquête Budget des Familles pour évaluer l'hétérogénéité du choc d'inflation

L'enquête Budget de famille (BDF) vise à reconstituer toute la comptabilité des ménages : dépenses et ressources annuelles des ménages résidant en France (métropole et Dom). L'ensemble des dépenses des 29 000 ménages interrogés est enregistré y compris celles qui ne relèvent pas de la consommation de biens et services au sens des comptes nationaux. L'enquête demande de renseigner les dépenses sur une nomenclature d'environ 900 postes budgétaires (calquée en partie sur la nomenclature COICOP) compatible avec la nomenclature de la comptabilité nationale. Pour les ressources, BDF mobilise des fichiers administratifs concernant les ménages interrogés. Grâce aux données individuelles, nous calculons un indice de prix pour le ménage i à la date t (noté IP_{it}) :

$$IP_{it} = \sum_{\forall j} \omega_{ij,2017} IP_{jt}$$

avec $\omega_{ij,2017}$ le poids du produit j dans la consommation du ménage i en 2017. Pour calculer les indices de prix par ménage nous avons agrégé BDF à un niveau avec 121 produits. Compte tenu du mode de collecte des dépenses, les indices de prix ainsi calculés sont plus comparables avec les d'IPCH qu'avec celles de l'IPC.

Afin d'évaluer l'impact du choc d'inflation de 2021 sur le pouvoir d'achat du ménage i nous devons calculer les dépenses du ménage ($C_{i,2021}$) :

$$C_{i,2021} = C_{i,2017} \times \frac{IP_{i,2021}}{IP_{i,2017}} = C_{i,2017} \times \frac{IP_{i,2020}}{IP_{i,2017}} \times (1 + \pi_{i,2021})$$

Où $C_{i,2017}$ représente le niveau des dépenses en valeur du ménage i renseigné dans BDF et les indices de prix sont calculés en suivant la formule ci-dessus. $\pi_{i,2021}$ représente l'inflation de 2021 en moyenne annuelle de l'indice de prix du ménage i .

Par ailleurs, il faut calculer un niveau de dépense contrefactuel ($\overline{C_{i,2021}}$), en absence de choc d'inflation. Il sera construit en suivant la logique suivante :

$$\overline{C_{i,2021}} = C_{i,2017} \times \frac{IP_{i,2020}}{IP_{i,2017}} \times (1 + \overline{\pi_{i,2021}})$$

Où $\overline{\pi_{i,2021}}$ représente un taux d'inflation contrefactuel pour l'année 2021. Deux hypothèses différentes sont réalisées pour l'inflation : (i) la prévision de la hausse de IPCH français en moyenne annuelle pour 2021 réalisée par la Commission européenne au mois de novembre 2020, s'établissant à 0,9 % ; (ii) l'inflation subie par le ménage i en 2019 – soit avant le déclenchement de l'épidémie de Covid-19. Il faut noter que le premier contrefactuel suppose qu'en absence de crise sanitaire tous les ménages utilisent la même inflation contrefactuelle tandis que le deuxième contrefactuel tient compte de l'hétérogénéité de l'inflation par ménage mais néglige la hausse de l'inflation qui était anticipée au niveau macroéconomique.

Il faut noter que garder la pondération du bien j dans la consommation du ménage i peut aboutir à une surestimation de l'inflation subie par le ménage : cela néglige les potentiels effets de substitution qui ont eu lieu entre 2017 et 2021 (ainsi que les évolutions propres au cycle de vie et aux effets de revenu).

Etant donné que les deux dispositifs mis en place pour répondre au choc d'inflation le sont sous-condition de ressources, il est nécessaire de vieillir les revenus déclarés dans BDF. Pour cela les différentes composantes du revenu (salaires, revenus indépendants, retraites, prestations chômage, etc.). Les salaires et les revenus des indépendants sont modifiés en cohérence avec le taux de croissance de ces grandeurs par tête publié dans la comptabilité nationale depuis 2017. Les pensions suivent l'évolution publiée par la DREES dans son rapport annuel sur le système des pensions et toutes les autres sources de revenu sont augmentées comme l'évolution de l'IPCH. Avec la nouvelle évaluation du revenu du ménage i , nous pouvons simuler les conditions d'éligibilité décidées pour chaque dispositif. À partir de ces hypothèses, pour vieillir les revenus et sans prise en compte des évolutions démographiques, nous arrivons à simuler des versements de l'indemnité inflation pour 36,4 millions d'individus et de versements de chèque inflation pour 5,6 millions de ménages.