



Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 78, juillet 2023

Le retour de l'inflation, à des taux jamais atteints depuis plus de 40 ans, fait légitimement naître des débats sur les causes des hausses de prix, leurs conséquences économiques et sociales et sur les mesures de politique économique pour y faire face. En effet, quand l'inflation atteint des niveaux élevés, elle devient un point de préoccupation majeur en raison de ses effets néfastes sur le pouvoir d'achat des ménages (si les prix augmentent plus vite que les salaires) et sur la compétitivité des entreprises, et génère des tensions sur la question du partage de la valeur ajoutée.

À l'aide de micro-données, cette Note documente les effets des chocs successifs sur les prix de l'énergie et des intrants importés utiles à la production (matières premières agricoles, engrais etc.). La hausse de ces coûts importés compterait ainsi pour environ un tiers de l'inflation. En particulier, les entreprises « transmettent » dans leur prix de vente la quasi-totalité de la hausse des coûts de l'énergie qu'elles subissent. Elles ne répercutent cependant que très peu les baisses de coûts, ce qui fait peser un risque de persistance de l'inflation. Le fort report des hausses de prix de l'énergie sur les prix à la production justifie de concentrer les politiques publiques sur les ménages.

Les ménages sont diversement exposés à la hausse des prix. Cette Note met en évidence que dans l'épisode inflationniste actuel, les catégories d'analyse habituelles des

inégalités (groupes de revenus, tranches d'âge, lieu de vie, etc.) sont peu explicatives et que les plus grandes différences d'exposition à l'inflation se jouent à l'intérieur même de ces catégories, en fonction des paniers de consommation. Or, comprendre et documenter cette hétérogénéité s'avère crucial pour construire des réponses de politiques publiques adaptées. Cela nécessite de compléter l'appareil statistique actuel avec des mesures plus fréquentes des inégalités face à l'inflation.

Pour atténuer le choc inflationniste, le gouvernement a rapidement mis en place le bouclier tarifaire (électricité et gaz) dont nous évaluons les effets dans cette Note. S'il a permis une réduction importante de l'inflation pour les ménages, il a un coût budgétaire élevé car il bénéficie à tous les ménages, y compris les plus aisés, et il n'incite pas à la sobriété énergétique car il ne préserve pas le signal prix. Nous montrons que des options de politiques publiques plus efficaces, plus justes et moins coûteuses sont possibles dans le très court terme en s'appuyant sur les tarifs réglementés de vente et le chèque énergie. En particulier, mettre rapidement un terme au bouclier tarifaire sur l'électricité pour les 20 % des ménages les plus aisés aurait un impact majeur sur les finances publiques. À plus long terme, pour prendre mieux en compte les effets très différenciés de l'inflation énergétique pour les ménages, nous recommandons de cibler des aides futures via des dispositifs indexés sur la consommation passée.

Cette Note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage qu'eux.

Le retour de l'inflation fait naître des débats légitimes sur les causes des hausses de prix, leurs conséquences économiques et sociales et, enfin, les mesures de politique économique susceptibles d'en limiter les effets négatifs. Lorsque l'inflation est contenue – autour de 2 % –, elle n'entre pas dans les considérations quotidiennes des agents économiques, consommateurs et entreprises. À l'inverse, quand elle atteint des niveaux élevés, elle devient un point de préoccupation majeur car elle réduit le pouvoir d'achat des ménages si les salaires n'augmentent pas de concert, affecte la compétitivité des entreprises et génère des tensions sur la question du partage de la valeur ajoutée. Les prix ont connu une très forte hausse depuis 2021. À titre d'illustration, l'indice des prix à la consommation en base 100 pour 2015 atteignait seulement 104,2 points en janvier 2021 pour bondir et atteindre 116,6 points en avril 2023 (voir graphique 1). À cette date, le taux d'inflation en France s'élevait à 6,9% (7% dans l'ensemble de la zone euro), soit un taux près de deux fois supérieur à celui observé après la crise de 2008 et jamais atteint depuis plus de 40 ans.

En Europe, les causes du retour de l'inflation à partir de 2021 sont d'abord à chercher dans la hausse du prix de l'énergie. Depuis le milieu de l'année 2022, elle est davantage liée à la hausse des prix des produits alimentaires et, dans une moindre mesure, des services. Toutefois, il est tout aussi important de tenir compte de ce qui provoque l'inflation que de ce qui l'entretient. Ainsi, la question de l'existence des phénomènes de « boucle prix-salaires » et de « boucle

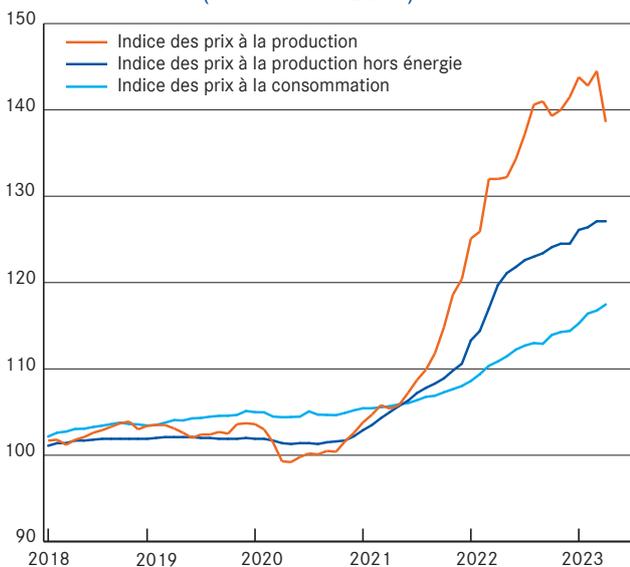
prix-profits » donne lieu à de nombreux débats, aussi bien au sein des cercles de décideurs que de ceux des économistes.

L'analyse du phénomène inflationniste est un exercice complexe qui nécessite à la fois des outils de mesure adaptés et une analyse détaillée de ses sources potentielles, de ses mécanismes de transmission dans l'économie et de l'hétérogénéité de ses effets. Cette compréhension fine est nécessaire pour adapter les réponses de politiques publiques.

Face au retour de l'inflation, différents outils de politique économique ont été activés. Sur le plan monétaire, la Banque centrale européenne a relevé les taux directeurs à six reprises, avec une hausse cumulée de 350 points de base entre juillet 2022 et mai 2023 (soit des taux passant de 0 % à 3,5 % en quelques mois). Cette politique conventionnelle s'est accompagnée d'un retour en force de la politique budgétaire, avec un grand nombre de mesures adoptées aux niveaux national et européen. En France, le bouclier tarifaire sur les prix énergétiques a été mis en place, ainsi que des transferts directs (chèque énergie, indemnité carburant, aides à la mobilité). Ces réponses budgétaires inédites ont été prises dans l'urgence dans une situation de crise. Aujourd'hui, il est nécessaire de chercher à évaluer leur efficacité. À court terme, il convient de réfléchir aux options de sortie de ces mécanismes, coûteux et peu ciblés. À plus long terme, l'expérience récente doit permettre de réfléchir à l'éventail d'instruments de politique publique susceptibles de protéger le pouvoir d'achat des agents les plus exposés dans un contexte de crise climatique et de transition énergétique. Il est en effet nécessaire de distinguer les hausses des prix des biens polluants, rendues nécessaires par la transition énergétique, des hausses non désirables et temporaires de prix qui peuvent justifier une action publique¹.

Cette *Note* réalise une synthèse des éléments connus sur la dynamique de l'inflation, ses causes et ses effets sur l'économie en général et sur le pouvoir d'achat des ménages en particulier. Elle montre que les chocs externes tels que la hausse des prix des intrants et les chocs énergétiques permettent d'expliquer une partie de la hausse des prix à la production. Ces chocs sont largement répercutés sur les consommateurs par les entreprises. La *Note* détaille les enjeux liés à la mesure de l'inflation, cruciaux afin d'améliorer le ciblage des politiques de soutien aux ménages. Enfin, elle montre que les dispositifs mis en place en France, dont le bouclier tarifaire, ont permis de contenir l'inflation. Toutefois, leur coût important nécessite qu'ils soient repensés ou remplacés par des mesures plus ciblées, destinées aux ménages les plus touchés et qui remplissent des conditions de revenus particulières. Des recommandations visant à faire évoluer l'appareil statistique français et les mesures de soutien aux ménages sont enfin proposées.

Graphique 1. Évolution des indices de prix à la consommation et à la production
(base 100 en 2015)



Source : Insee (2023)

Les auteurs remercient l'équipe permanente du CAE pour le suivi de cette *Note*, en particulier Jean Beuve, conseiller scientifique, Madeleine Péron et Ariane Salem, économistes, Pierre-Léo Rouat, chargé d'étude, Jeanne Astier et Yanis Boussaïd. Ils remercient également les membres du CAE pour leurs commentaires.

¹ Voir le chapitre 11 « À l'horizon 2030, la transition climatique crée un risque significatif de configuration inflationniste » (dir. Stéphane Dees) du rapport Pisani-Ferry J. et Mahfouz S. (2023) : *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France Stratégie, mai.

Les sources de l'inflation

Nous analysons les différents facteurs qui peuvent expliquer l'inflation actuelle. Nous rappelons le contexte macroéconomique du choc inflationniste puis analysons en détail le rôle des chocs externes, avant d'examiner les facteurs qui pourraient expliquer la persistance de l'inflation.

Analyse macroéconomique du choc inflationniste

La première cause de l'inflation est l'explosion des coûts de l'énergie, qui représente dans le cas de la France une « inflation par les coûts » ou « inflation importée », avec des conséquences directes sur la balance commerciale. À cet égard, on observe que, si la hausse de l'indice des prix à la consommation a été particulièrement forte à partir de 2021, celle de l'indice des prix à la production a été beaucoup plus importante, atteignant près de 145 points d'indice mi-2023 (base 100 en 2015), alors qu'il était proche de 100 en 2021 (voir graphique 1). La dynamique des prix des produits énergétiques contribue mécaniquement à cette hausse, mais elle n'en explique pas l'intégralité. Si l'inflation importée a été particulièrement prononcée sur les produits énergétiques, elle l'a également été sur de nombreux autres intrants importés, notamment des matières premières, du fait des pressions sur les chaînes d'approvisionnement et sur la logistique internationale pendant la crise Covid.

Une autre source possible de l'inflation concerne les effets des plans de soutien au pouvoir d'achat des ménages pendant la période de la crise sanitaire. Aux États-Unis la baisse du taux d'épargne des ménages conduit à stimuler la consommation et induit donc des hausses des prix. En France, ce phénomène paraît plus limité car le taux d'épargne est, en 2022, encore trois points au-dessus de son niveau avant crise². De ce fait, le surcroît d'épargne accumulée pendant la période de la crise sanitaire reste élevé et pourrait atteindre plus de 12,6 % du revenu annuel des ménages en 2024³. Cette épargne pourrait être utilisée par les ménages pour soutenir la consommation face à la hausse des prix, mais elle est inégalement répartie dans la population.

Enfin, si la cause initiale de l'inflation semble liée à la crise énergétique et partiellement à la crise sanitaire, sa persistance dépend de la politique monétaire. Aux États-Unis et en Europe, un vif débat porte sur l'orientation de la politique monétaire.

Chocs externes et inflation par les coûts

Les prix de l'énergie et le renchérissement de certaines matières premières peuvent constituer une source importante d'inflation par les coûts. En effet, en plus d'impacter directement les consommateurs, le renchérissement des prix des intrants se propage au reste de l'économie via divers canaux, notamment en augmentant les coûts de production des secteurs en aval. Par exemple, le secteur de l'alimentaire est particulièrement touché puisqu'il subit à la fois l'inflation énergétique et le renchérissement de certaines matières premières agricoles sur les marchés mondiaux. Ainsi, l'augmentation du prix des engrais et de l'énergie compte-t-elle pour près de la moitié des 20 % d'augmentation des prix de vente dans le secteur agricole. Cette augmentation se répercute quasiment telle quelle sur les prix de vente de l'industrie agroalimentaire, la hausse de la matière première agricole comptant pour 10 points de la hausse totale de 17,5 % entre 2019 et 2022⁴. Toutefois, dans les secteurs agricole et agroalimentaire, comme dans tous les autres, les hausses de prix sont difficiles à appréhender finement et sont loin d'être homogènes.

Pour comprendre l'importance de ces facteurs externes et tenter de mesurer avec précision leur contribution à la hausse des prix, une étude⁵ a mobilisé des données microéconomiques de prix à la production. Cette étude vise à mieux comprendre dans quelle mesure la hausse des coûts des entreprises, qu'elle provienne du choc énergétique ou du renchérissement du coût des intrants importés, est répercutée sur les prix de vente (étude du *pass-through*). En moyenne, sur l'échantillon d'entreprises manufacturières étudiées, 30 % des hausses de prix des intrants importés sont répercutées sur les prix à la production. Quant à la hausse des prix des consommations d'énergie, elle est intégralement répercutée (*pass-through* proche de 100 %). Ce taux de transmission varie peu selon la taille de l'entreprise mais l'exposition aux chocs est fortement hétérogène, y compris à l'intérieur d'un même secteur. Cette disparité dans la structure des coûts des entreprises explique que l'inflation induite par la combinaison des deux chocs est très variable, y compris au sein d'un même secteur (voir graphique 2). Par ailleurs, les taux de transmission sont asymétriques. Alors que les hausses de coûts de l'énergie sont répercutées intégralement sur les prix à la production, leurs baisses ne sont transmises qu'à hauteur de 40 %; les entreprises augmentant donc leur taux de marge lorsque les coûts de l'énergie baissent.

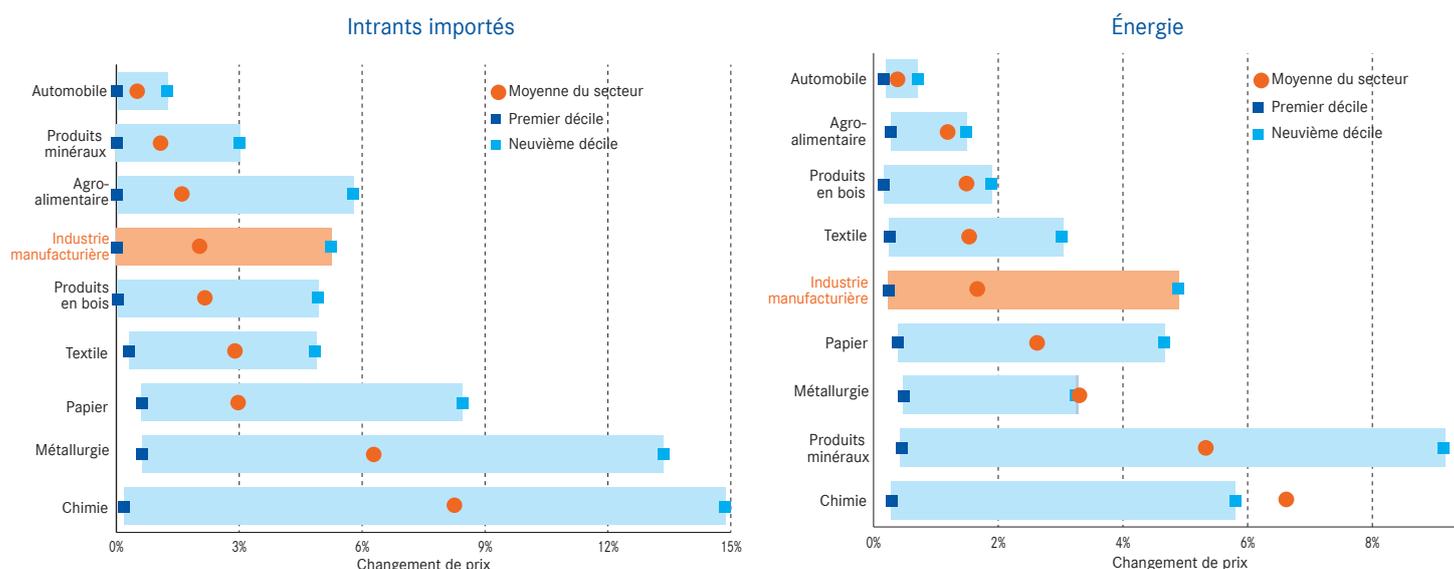
² Le taux d'épargne en France est passé de 14,7 % au dernier trimestre de 2019 à 21,1 % au premier trimestre de 2021. Dossche M. et Zlatanos, S. (2020) : « Covid-19 and the increase in household savings: Precautionary or forced? », European Central Bank. Voir aussi, Dao M. C., Dizioli A., Jackson C., Gourinchas P.-O., and Leigh D. (2023) : « Unconventional fiscal policy in Times of High inflation », ECB forum on Central Banking, juin.

³ Ces estimations sont réalisées en avril 2023 dans le *Policy brief* 114 de l'OFCE, « Le prix de l'inflation : perspectives 2023-2024 pour l'économie française ».

⁴ Voir la « mise à jour des constats relatifs à la hausse des prix des produits alimentaires » du 3 mars 2023, qui revient sur le rapport Bolliet Q., Brand T., Chamouard P., El Issami M., Hemous C., Perrot A. et Veillon P.-A. (2022) : « L'inflation des produits alimentaires », *Rapport*, IGF

⁵ Lafrogne-Joussier R., Martin J. et Méjean I. (2023) : « Cost pass-through and the rise of inflation », CAE, *Focus* n°94 et Insee, *Documents de travail*, mai.

Graphique 2. Impact sur les prix à la production des chocs de prix liés aux intrants importés et à l'énergie, entre secteurs et entre entreprises au sein d'un secteur



Source : Lafrogne-Joussier R., Martin J. et Méjean I. (2023) : « Cost Pass-Through and the Rise of Inflation », CAE, *Focus* n°94 et Insee, *Documents de travail*, mai.

Lecture : Dans le secteur de la chimie, la hausse des prix des intrants importés a entraîné une augmentation moyenne des prix à la production d'environ 8,5%. La barre bleu clair représente la dispersion, soit l'intervalle entre les 10 % des firmes dont les prix augmentent le moins et les 10 % dont les prix augmentent le plus.

Constat 1. Les entreprises reportent près de 100 % de la hausse des prix de l'énergie et 30 % des hausses de prix des intrants importés sur leurs clients. Les reports des hausses de coûts sont significativement plus élevés que les reports des baisses.

Constat 2. L'exposition aux chocs externes est fortement hétérogène, y compris entre entreprises d'un même secteur. De ce fait, l'impact inflationniste des chocs externes observés depuis 2021 est très variable.

Cette même étude estime que l'augmentation des prix des intrants importés contribue directement à l'inflation des prix à la production dans le secteur manufacturier, à hauteur de 1,9 point de pourcentage entre janvier 2021 et juillet 2022. Le choc énergétique y ajoute environ 1,6 point de pourcentage. Les industries chimiques et métallurgiques sont particulièrement affectées par ces deux facteurs externes, avec un impact combiné sur l'inflation sectorielle dépassant les 10 %. Dans l'ensemble, ces facteurs expliquent environ 20 % de l'inflation observée dans l'indice des prix à la production au cours de la période considérée. L'effet direct est cependant amplifié du fait de la transmission du choc le long des chaînes de valeur : les produits manufacturés dont le prix augmente sont eux-mêmes utilisés comme intrants dans

la production d'autres biens et services. Pour évaluer l'effet d'amplification sur les autres intrants, nous partons des effets directs moyens représentés dans le graphique 2 et du tableau entrée-sortie de l'économie française, permettant de mesurer les interdépendances productives entre secteurs et nous calculons l'effet total du choc sur l'indice de prix à la consommation (IPC)⁶. L'effet total des chocs affectant les secteurs manufacturiers contribuerait à la croissance de l'IPC du 1^{er} trimestre 2021 au 2^e trimestre 2022 à hauteur de 2,1 points de pourcentage, dont 1,3 point de pourcentage du fait des effets de second tour. Sur cette période, la croissance de l'IPC est de 6,1 % (3,8 % hors énergie). Les chocs externes affectant les entreprises du secteur manufacturier expliqueraient donc un tiers de l'inflation. Sur la même période, la hausse des coûts de l'énergie contribue directement à hauteur d'un tiers. Le reste s'expliquerait donc par l'effet combiné de l'inflation salariale, de la hausse des prix d'autres intrants et de l'augmentation des marges.

Constat 3. L'effet cumulé de la hausse du prix des intrants importés et de l'énergie explique 20 % de l'inflation dans les industries concernées. Ces effets directs sont amplifiés via la propagation dans les chaînes de valeur. Au total, ils contribueraient à l'inflation de l'indice de prix à la consommation à hauteur de 2,1 points de pourcentage entre le 1^{er} trimestre 2021 et le 2^e trimestre 2022, soit un tiers de l'inflation observée.

⁶ La méthode utilisée est similaire à celle de Bourgeois A. et Lafrogne-Joussier R. (2022) : « La flambée des prix de l'énergie : un effet sur l'inflation réduit de moitié par le "bouclier tarifaire" », *Insee Analyses* n° 75.

Deux conclusions majeures ressortent de cette analyse. D'une part, la baisse des prix de l'énergie à partir du début de l'année 2023 s'avèrerait insuffisante pour limiter la pression sur les prix qui affichent une rigidité supérieure à la baisse. D'autre part, le fait que les entreprises répercutent intégralement les augmentations de prix de l'énergie sur leurs clients justifie de concentrer les aides sur les ménages au moins à court terme, puisqu'il s'agit des agents qui souffrent *in fine* de l'impact inflationniste des chocs externes⁷.

Les mécanismes qui entretiennent l'inflation : l'existence de boucles prix-salaires et prix-profits ?

D'après la Banque de France, la hausse des salaires devrait atteindre 5,9 % en 2023 pour les branches marchandes, un chiffre supérieur aux projections de l'indice des prix à la consommation harmonisé (5,4 %)⁸. Cela nourrit les craintes d'une boucle prix-salaires. Cependant, d'après une étude du Fonds monétaire international sur données historiques (depuis les années 1960), une petite minorité des épisodes de spirales prix-salaires se sont maintenus dans le temps ou ont accéléré⁹. L'inflation et la croissance des salaires nominaux auraient plutôt tendance à se stabiliser. Par ailleurs, cette hausse en France fait suite à un épisode de compression des salaires réels et la Dares relève ainsi que les hausses du Smic se sont davantage traduites par une compression de la distribution des faibles revenus que par une transmission à l'ensemble de la grille salariale¹⁰. Au premier trimestre 2023, les salaires mensuels de base ont ainsi connu une augmentation moyenne de 4,6 % sur un an (5,5 % et 4,9 % pour les ouvriers et les employés, 3,6 % pour les cadres)¹¹. Les salaires progressent mais ne rattrapent pas l'inflation.

Le risque d'une « boucle prix-profits » doit également être examiné. Lors de sa conférence de presse du 16 mars 2023, Christine Lagarde, présidente de la BCE, a ainsi évoqué le sujet arguant que « beaucoup d'entreprises ont pu accroître leurs marges dans des secteurs ayant subi les restrictions de l'offre et la résurgence de la demande ». L'analyse des données de comptes nationaux met en effet en évidence le rôle de la

hausse des profits unitaires pour expliquer la croissance du déflateur du PIB, en Europe¹². En France, la note de conjoncture de juin 2023 de l'Insee souligne également une légère augmentation du taux de marge des entreprises non financières, de 31,3 % au 1^{er} trimestre 2022 à 32,3 % au 1^{er} trimestre 2023, dont une partie s'explique par l'évolution de la fiscalité¹³. Ces évolutions doivent cependant être analysées avec prudence. Les évolutions agrégées cachent en effet de fortes disparités entre entreprises, quelques secteurs tirant la croissance des profits unitaires moyens. De ce fait, le suivi des marges des entreprises dans les prochains trimestres sera nécessaire.

Tous inégaux face à l'inflation

L'inflation a de multiples effets redistributifs : sur les revenus nominaux (selon qu'ils sont indexés et/ou renégociés), sur l'actif et le passif des agents économiques (l'inflation opérant un « transfert » des agents créditeurs vers les agents endettés) et sur le coût de la vie (selon leurs paniers de consommation, les individus sont plus ou moins exposés à des variations de prix affectant certaines catégories, comme l'énergie ou l'alimentation). Nous nous focalisons ici sur les inégalités du point de vue du coût de la vie.

Indices des prix à la consommation et inégalités

L'inflation est mesurée via l'indice des prix à la consommation (IPC). S'il existe un IPC unique (*i.e.* agrégé), on sait que les IPC sont en réalité très hétérogènes du fait des différences dans les paniers de consommation¹⁴. Par exemple, un ménage consacrant une part élevée de ses dépenses à l'électricité ou à l'alimentation est particulièrement exposé au choc inflationniste de 2021-2022.

En utilisant les données de l'enquête « Budget des familles » de l'Insee, nous avons reconstitué le taux d'inflation auquel font face les ménages pour en étudier la distribution¹⁵. On observe une forte variabilité des taux d'inflation entre ménages : par

⁷ À plus long terme, les entreprises peuvent aussi être affectées, par exemple du fait d'une baisse de leur compétitivité, de leurs ventes voire de leur productivité via les rendements d'échelle.

⁸ Banque de France (2022) : « Projections macroéconomiques – décembre 2022 », *Prévisions économiques*.

⁹ Alvarez J. A., Bluedorn J. C., Hansen N.-J. H., Huang Y., Pugacheva E. et Sollaci A. (2022) : « Wage-price spirals: What is the historical evidence? », *IMF Working Paper*, n° 2022/221.

¹⁰ Hentzgen C., Labau F., Lagouge A., et Ramajo I. (2023) : *Quel effet de l'inflation sur la progression actuelle des salaires ?*, Dares, février.

¹¹ Labau F. et Lagouge A. (2023) : *La situation du marché du travail au 1^{er} trimestre 2023*, Dares, mai.

¹² Arce O., E. Hahn et G. Koester (2023) : « How tit-for-tat inflation can make everyone poorer », *The ECB Blog*, 30 mars.

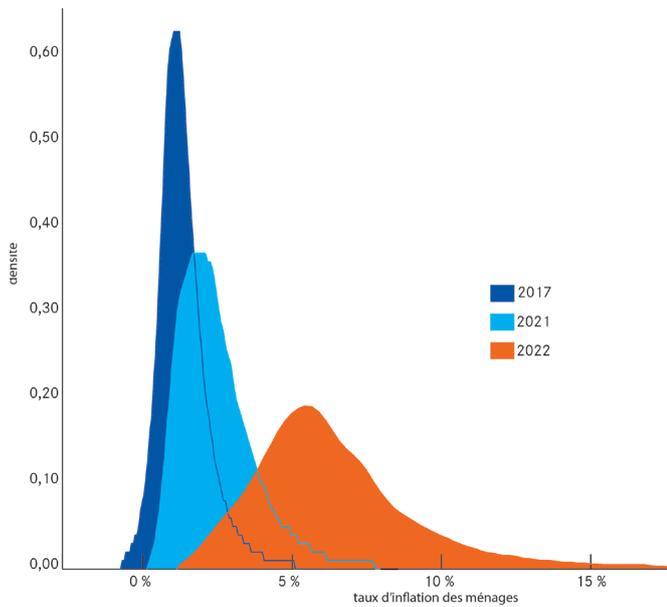
¹³ Voir Le tableau 2, dans Heyer É., Timbeau X., Plane M., Aurissergues E., Coquet B., Jullien de Pommerol O., Madec P., Sampagnaro R. (2023) : « *Le prix de l'inflation : perspectives 2023-2024 pour l'économie française* », OFCE, *Policy brief* 114, avril.

¹⁴ Plusieurs études sur données françaises et américaines le démontrent. Voir ainsi Jaravel X. (2021) : « Inflation inequality, measurement, causes, and policy implications », *Annual Review of Economics*, vol. 13, mai ; Jaravel, X. (2019) : « The unequal gains from product innovations: Evidence from the us retail sector » *The Quarterly Journal of Economics* 134, n° 2, p. 715-783. Concernant l'épisode inflationniste actuel voir Cusset P-Y et A. Trannoy (2023) : « *Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse le plus ?* », *Note d'analyse* n° 119, France Stratégie, février ; Madec P., Plan M. et R. Sampagnaro (2023) : « *Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023* », OFCE, *Policy brief* n° 112, février ; ou encore Insee (2023) : « *La croissance résiste, l'inflation aussi* », *Note de conjoncture*, mars.

¹⁵ Astier J., Jaravel X. et Péron M. (2023) : « *Mesurer les effets hétérogènes de l'inflation sur les ménages* », CAE, *Focus* n° 99, juillet.



Graphique 3. Distribution des taux d'inflation des ménages en 2017, 2021 et 2022



Source : Astier J., Jaravel X. et Péron M. (2023) : « Mesurer les effets hétérogènes de l'inflation sur les ménages », CAE, *Focus* n°99, juillet.

Lecture : Les aires représentent la façon dont se distribuent les taux d'inflation par ménages dans un intervalle donné. Pour 2017, par exemple, on observe un pic autour de 1 % d'inflation, ce qui signifie qu'une grande partie des ménages a connu une inflation de 1 %.

exemple, en 2017, 16 % des ménages subissaient une inflation deux fois supérieure à l'inflation moyenne et 11 % une inflation inférieure à la moitié de l'inflation moyenne. Ces chiffres expliquent pourquoi la perception de l'inflation par un grand nombre de ménages diffère des chiffres officiels qui donnent une moyenne masquant une forte hétérogénéité. On observe également que les différences entre ménages sont accrues lors des périodes de forte inflation. Le graphique 3 montre ainsi que les taux d'inflation des ménages sont bien plus dispersés en 2022 qu'en 2017 ou en 2021, années pour lesquelles l'inflation était faible.

Ces différences importantes entre ménages sont en partie liées à des caractéristiques comme le revenu, l'âge et le lieu de résidence, dans la mesure où elles expliquent l'hétérogénéité des paniers de consommation. La part des dépenses en alimentation dans la consommation totale des 10 % des ménages aux revenus les plus modestes est ainsi supérieure à celle des 10 % aux revenus les plus élevés (environ 18 % contre 16 %). Les dépenses énergétiques pour le logement représentent entre 7,5 % et 8 % de la consommation totale du premier décile contre 6,7 %, en moyenne, pour le dernier décile¹⁶. Les ménages modestes sont donc davantage exposés aux chocs de prix sur l'énergie et sur l'alimentation.

Néanmoins, le revenu explique une faible part de l'hétérogénéité face à l'inflation. Ainsi, l'inflation était-elle légèrement plus élevée pour les 20 % des ménages les plus modestes (6,3 %) que pour les 20 % les plus aisés (5,9 %) en avril 2023. On sait néanmoins qu'il existe de fortes différences au sein de ces catégories. Parmi les ménages du premier quintile de niveau de vie, un quart ont une inflation en deçà de 4,8 %, tandis qu'un quart ont une inflation supérieure à 7,9 %. Cette hétérogénéité s'explique par exemple par des équipements et un logement plus ou moins économes.

De même, l'âge et/ou la commune de résidence n'expliquent qu'une faible part des inégalités face à l'indice des prix à la consommation, c'est-à-dire que l'hétérogénéité face à l'inflation est plus forte au sein de chaque groupe, plutôt qu'entre groupes d'âge ou types de commune. Les écarts de l'inflation liés à l'âge sont néanmoins un peu plus importants : les ménages de 60 à 74 ans ont un taux d'inflation de 1,5 point supérieur à celui des ménages de moins de 30 ans, en raison de dépenses en alimentation et en logement très supérieures¹⁷.

Ainsi, l'inflation crée des inégalités très diffuses, avec des effets hétérogènes au sein de groupes de revenus, de tranches d'âge ou de lieux de résidence que l'on aurait pu croire assez homogènes. Ce constat explique pourquoi un enjeu central pour les politiques publiques est de concevoir des dispositifs de soutien aux ménages correctement ciblés, c'est-à-dire qui permettent de soutenir les plus exposés. Un tel ciblage ne peut uniquement reposer sur le revenu, qui n'est pas un bon marqueur de l'hétérogénéité du choc¹⁸.

Constat 4. L'exposition des ménages à l'inflation est très hétérogène du fait des disparités dans la structure des paniers de consommation. Les différences entre groupes de revenus, tranches d'âge ou types de communes sont faibles par rapport à l'hétérogénéité intra-catégorielle.

Hétérogénéité des réponses comportementales face à l'inflation

Si l'exposition à des variations de prix relatifs est hétérogène entre les ménages, il en va de même de leur élasticité-prix à ces chocs, c'est-à-dire de la manière dont ils modifient la structure de leur consommation en fonction des variations de prix relatifs. Ces élasticités-prix sont particulièrement scrutées dans l'épisode actuel, où l'inflation agrégée est fortement tirée par l'augmentation du prix relatif de

¹⁶ Astier J., Jaravel X. et Péron M. (2023) : *op. cit.*

¹⁷ Insee (2023) : « L'inflation reflue, la croissance hésite », *Note de conjoncture*, juin.

¹⁸ En outre, un même taux d'inflation peut avoir des effets différents sur le bien-être d'un ménage selon ses ressources disponibles, notamment sa capacité à encaisser un choc de pouvoir d'achat grâce à son épargne.

certaines consommations comme l'énergie ou l'alimentation. Une faible élasticité-prix de la consommation conduit à un impact fort des chocs de prix relatifs sur le pouvoir d'achat des ménages tandis qu'au contraire, une élasticité-prix élevée permet d'absorber une partie du choc.

Les résultats d'une étude Insee - CAE¹⁹ sur les élasticités-prix du carburant indiquent que ces élasticités-prix sont très différentes selon les individus. L'étude montre que les variables socio-économiques standards (l'âge, le revenu et le lieu de vie) ne sont pas suffisantes pour comprendre les différences observées. Comme pour l'indice des prix à la consommation, les variations intra-catégorielles sont plus importantes que les variations inter-catégorielles. Seule la consommation passée constitue un bon déterminant de l'élasticité-prix. Dans le cas du carburant, l'élasticité est estimée à - 1,06 pour le quintile de consommation inférieur, c'est-à-dire qu'une hausse de 1 % du prix du carburant conduit à une baisse de la consommation en volume de 1,06 %. Pour les 20 % des ménages les plus consommateurs de carburant, l'élasticité-prix est significativement plus faible, à - 0,32.

Deux conclusions ressortent de cette étude. D'une part, l'élasticité plus faible pour les ménages qui consomment le plus renforce la nécessité de cibler les aides sur ces derniers dans la mesure où ils parviennent moins à ajuster leurs comportements et souffrent donc d'une perte de pouvoir d'achat plus importante. D'autre part, les élasticités sont élevées, ce qui montre l'importance de concevoir des dispositifs de soutien aux ménages qui préservent le signal prix afin de réduire les consommations d'énergies fossiles (carburants, électricité, gaz).

Comment améliorer la mesure des inégalités face à l'inflation ?

Les données actuelles sur l'inflation gagneraient à être améliorées afin de mieux mesurer l'hétérogénéité des situations et de faciliter l'élaboration de politiques publiques ciblant précisément les ménages les plus touchés. Deux axes d'amélioration peuvent être envisagés.

Un premier axe porte sur les poids de consommation par catégorie de ménage (âge, lieu de résidence, etc.), qui ne sont pas mis à jour aussi fréquemment en France que dans d'autres pays comparables. La mesure actuelle de l'inflation par catégories de ménages repose en effet sur les comptes nationaux annuels (utilisés pour produire le taux d'inflation moyen), modulés par des données publiées par les enquêtes « Budget des familles » (enquête BDF), dont la plus récente remonte à 2017. Cette enquête permet de « distribuer » les

poids des comptes nationaux entre différentes catégories de consommateurs, selon leur part relative dans les ventes de chaque catégorie de produit. Ces données d'enquête sont aujourd'hui utilisées, par exemple, pour calculer le taux d'inflation appliqué au Smic, en utilisant le panier de consommation des 20 % des ménages les plus modestes.

Néanmoins, comme l'enquête BDF la plus récente remonte à 2017, il est possible que l'on ne suive pas correctement les changements de consommation pour certains groupes de ménages, notamment dans des périodes de crise comme la pandémie ou la crise énergétique, lors desquelles les comportements de consommation évoluent. L'appareil statistique français pourrait à ce titre manquer de précision dans la mesure des différences d'inflation entre groupes de ménages. D'autres pays – par exemple les États-Unis, l'Italie et l'Allemagne – disposent d'enquêtes annuelles qui permettent de mettre fréquemment à jour la mesure d'inflation par groupes de revenus ou selon d'autres critères sociodémographiques. Pour remédier à cette limite, une solution serait de conduire l'enquête « Budget des familles » à plus haute fréquence, idéalement chaque année, ce qui supposerait de conférer à l'Insee des moyens financiers et humains supplémentaires.

Un second axe consisterait à explorer la pertinence de mobiliser de nouvelles bases de données, qui existent à haute fréquence, pour mieux décrire les inégalités face à l'inflation. En particulier, l'emploi de données bancaires ou des données de caisses est prometteur pour obtenir des informations en temps réel sur les comportements de consommation par groupes sociodémographiques. Par exemple, une étude américaine s'appuyant sur des données bancaires durant la pandémie estime un indice de prix à la consommation supérieur au taux officiel aux États-Unis et dans dix autres pays, dont la France²⁰. Les données de caisse ont l'avantage de proposer un niveau de granularité sans équivalent pour les produits avec des codes-barres, par exemple achetés en supermarché ; elles comportent aussi des informations sur les consommateurs, obtenues via un questionnaire ou des cartes de fidélité. L'institut statistique américain, le Bureau of Labor Statistics, a lancé une initiative pour intégrer ce type de données dans le calcul de l'inflation par groupes sociodémographiques²¹.

Recommandation 1. Donner les moyens à la statistique publique d'explorer différentes voies d'amélioration du calcul de l'hétérogénéité face à l'inflation, notamment en conduisant l'enquête « Budget des familles » à une fréquence annuelle.

¹⁹ Bonnet O., Fize E., Loisel T. et Wilmer L. (2023) : « Comment les automobilistes ajustent leur consommation de carburant aux variations de prix », CAE et Insee, *Focus* n° 98, juillet.

²⁰ Cavallo A. (2020) : « Inflation with Covid consumption baskets », No. w27352, National Bureau of Economic Research.

²¹ National Academies of Sciences (2022) : *Modernizing the Consumer Price Index for the 21st Century*.

Comment faire évoluer le bouclier tarifaire énergétique ?

Les analyses qui précèdent montrent que le choc énergétique a joué un rôle central dans les dynamiques d'inflation en France. Les effets de ce choc sur les inégalités sont nuancés car l'inflation est surtout hétérogène au sein de groupes de revenus que l'on aurait pu croire homogènes.

En France, le principal outil de soutien aux ménages est le bouclier tarifaire dont nous dressons un bilan avant de proposer des perspectives d'évolution.

Les boucliers tarifaires en Europe

Face à la crise énergétique, les pays membres de l'Union européenne ont mis en place des outils de politique budgétaire visant à absorber une partie de l'effet inflationniste de la hausse des prix énergétiques. Si les diverses mesures européennes sont toutes financées via l'endettement public, elles se distinguent par le choix des outils mobilisés : réduction des impôts, transferts directs, contrôle des prix, etc. (voir encadré 1). Cette évolution des pratiques, avec la mise en place de politiques fiscales « non conventionnelles » face à l'inflation demande une évaluation des meilleures pratiques avant de prétendre à un nouveau paradigme de politique face aux chocs de prix à venir. Il convient cependant de noter que ces politiques s'inscrivent dans une tendance nouvelle : une utilisation plus active de la politique budgétaire pour la stabilisation économique.

Le bouclier tarifaire français régule la croissance des prix de l'électricité et du gaz depuis 2021. Concernant l'électricité, il pourrait être prolongé jusqu'en 2025. En février 2023, les augmentations des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz sont ainsi limitées à 15 % pour les ménages et les petites entreprises. Un arrêté gouvernemental de février 2022 avait déjà limité la croissance des prix à 4 % en 2022. D'après les calculs de la Commission de régulation de l'énergie, les tarifs réglementés de vente de l'électricité auraient bondi de près de 100 % en 2023 et d'environ 35 % en 2022 en l'absence de bouclier²². Par ailleurs, le bouclier s'accompagne de plusieurs mesures plus ciblées comme les chèques énergie, distribués à 40 % des ménages. L'évaluation du coût budgétaire du bouclier tarifaire pour 2023 est encore évidemment incertaine car ce coût dépend de l'évolution des prix de l'énergie.

Les premières évaluations du bouclier tarifaire français avancent qu'il aurait permis de limiter la perte de pouvoir

d'achat (OFCE, Insee, Cepremap), contenir l'inflation (Insee, OFCE) et soutenir la croissance (Insee). Mais il apparaît insuffisamment ciblé et, contrairement aux autres politiques en vigueur en Allemagne ou aux Pays Bas, il n'inciterait pas à une modération de la consommation d'énergie.

Les effets du bouclier énergétique sur l'économie française

Pour affiner ces analyses, des simulations ont été réalisées par l'OFCE à l'aide du modèle ThreeME²³. L'étape initiale est de prévoir l'évolution des prix de l'énergie avec et sans bouclier tarifaire.

L'étude confirme que le bouclier tarifaire a considérablement limité la hausse du prix du gaz. Le caractère transitoire de la hausse du prix du gaz, avec une décroissance rapide en 2023, est à noter et a surpris les analystes. Le prix de l'électricité sans bouclier tarifaire devrait également baisser mais avec un retard par rapport au prix du gaz. Si le bouclier tarifaire a protégé les ménages d'une hausse transitoire des prix de l'énergie en reportant le coût sur le budget de l'État, la baisse rapide des prix de l'énergie s'avère bénéfique du point de vue des finances publiques. L'évaluation du bouclier tarifaire est résumée par le graphique 4 qui indique l'effet du bouclier tarifaire par rapport à un contrefactuel sans bouclier.

Ainsi, dans le cadre des simulations ThreeME, le bouclier tarifaire aurait contribué à soutenir l'activité, la consommation et l'investissement en 2023. Avec la remise carburant, il aurait ainsi contribué à accroître le revenu disponible brut de 1021 euros par unité de consommation entre 2019 et 2023²⁴. En avril 2023, dans le Plan de stabilité, le gouvernement a estimé son coût budgétaire à 31 milliards environ contre plus de 40 milliards en septembre 2022 dans le projet de loi de finances. Ces différences proviennent de l'évolution des prix de l'énergie sur la période. Par ailleurs, le bouclier tarifaire, en réduisant le prix de l'énergie, a soutenu la demande énergétique, contribuant à creuser la balance commerciale de 0,24 point de PIB en 2023 et à augmenter de 2,5 % les émissions directes de CO₂ des ménages, par rapport à un monde sans bouclier.

Ce dispositif a eu un impact hétérogène sur les ménages en fonction de leur niveau de vie. Il aurait ainsi permis de limiter l'impact du choc à 4,3 % du niveau de vie pour le premier décile contre 1,5 % pour le dernier. Néanmoins, en valeur absolue, les ménages les plus aisés ont davantage bénéficié du bouclier tarifaire que les ménages les plus modestes.

²² Voir la Délibération de la CRE du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité et la lettre d'information datée de février 2022.

²³ Malliet P. et Saumtally A., (2023) : « Les effets macroéconomiques du bouclier tarifaire : une évaluation à l'aide du modèle ThreeME », CAE, *Focus* n° 97, juillet.

²⁴ Madec P., Plane M., Sampognaro R. (2023) : « Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023 », OFCE, *Policy brief* n° 112.

Encadré 1. Les mesures de lutte contre l'inflation énergétique en Europe

Bouclier à « l'allemande » : tarification duale basée sur la consommation passée

Le gouvernement allemand a mis en place début 2023 un dispositif visant à protéger les ménages sur une partie de leur consommation d'énergie. Elle est fixée à 80 % de leur consommation passée observée, soit pour l'année N-1 soit pour l'année N-2, et bénéficie de prix plafonds sur le gaz (12 centimes/kWh) et l'électricité (40 centimes/kWh). Les 20 % restants sont en revanche soumis aux prix contractuels des fournisseurs.

Le dispositif allemand présente le double intérêt de :

- préserver le « signal prix » avec un prix marginal aligné sur le prix non subventionné ce qui a un effet incitatif à la réduction de la consommation ;
- tenir compte des différences d'exposition énergétique des ménages, dont on a vu qu'elles étaient fortes au sein de chaque décile (cf. supra).

Bouclier à « l'hollandaise » : tarification duale basée sur une consommation de base

Le gouvernement des Pays Bas a mis en place début 2023 un dispositif visant à protéger les ménages sur un volume de consommation équivalent à la consommation de base moyenne annuelle d'un ménage soit 1 200 m³ de gaz et 2 900 kWh d'électricité avec des prix plafonds sur le gaz (1,45 €/m³) et sur l'électricité (40 cts/kWh), le reste de la consommation étant soumis aux prix contractuels du fournisseur.

Le dispositif hollandais présente le double intérêt de :

- préserver le « signal prix » avec un prix marginal aligné sur le prix non subventionné ce qui, en principe, a un effet incitatif à la réduction de la consommation, au-delà de la norme de la consommation « de base » ;
- réduire les inégalités face aux hausses des prix de l'énergie, car les ménages les plus modestes sont en principe intégralement couverts par des tarifs subventionnés tandis que les ménages plus aisés resteraient exposés aux tarifs non subventionnés sur une partie de leur consommation.

Les critiques formulées vis-à-vis des boucliers allemand et hollandais sont cependant de plusieurs ordres :

- pour le bouclier allemand, des problèmes de mise en œuvre opérationnelle compte tenu des difficultés des fournisseurs à retracer la consommation historique de chaque client, ainsi que des mauvaises propriétés redistributives du fait de son caractère universel (à l'instar du bouclier français) : la consommation d'énergie augmentant en moyenne avec le revenu, ce sont les ménages les plus riches qui sont les plus gros bénéficiaires en termes absolus alors qu'ils sont plus à même de supporter la hausse des prix de l'énergie ;
- pour le bouclier hollandais, la référence à une consommation de base ne tiendrait pas bien compte a priori de l'hétérogénéité intra-décile des ménages, y compris parmi les plus modestes. En pratique cependant, la consommation de base qui sert de référence au dispositif hollandais semble relativement généreuse dans la mesure où elle couvrirait intégralement de 70 % à 90 % de la population^a ;
- pour les boucliers allemand et hollandais, une efficacité à démontrer quant à la préservation du signal prix, plusieurs travaux montrant que les consommateurs se réfèreraient plus à une notion de prix moyen que de prix marginal pour ajuster leurs comportements^b. Les deux types de boucliers risquent par ailleurs de pâtir d'un effet pervers pouvant inciter les fournisseurs à relever leurs prix : les ménages allemands, dès lors qu'ils parviennent à réduire leur consommation d'au moins 20 %, seraient bénéficiaires dans ce cas-là^c ; les ménages hollandais, largement couverts, y seraient insensibles^d.

En Italie et en Espagne, des réductions des taux de TVA sur l'énergie ont été adoptées. L'Espagne, qui bénéficie de « l'exception ibérique » l'autorisant, avec le Portugal, à fixer le prix de l'électricité et du gaz, a aussi gelé temporairement les taxes sur l'électricité et le gaz naturel. Une subvention est également allouée aux producteurs afin de garantir un prix du gaz de 48,8 euros/MWh qui va augmenter progressivement. L'Italie a aussi mis en place une remise au carburant (25 cts/L) et une baisse des droits d'accises, en plus de nombreuses mesures spécifiques.

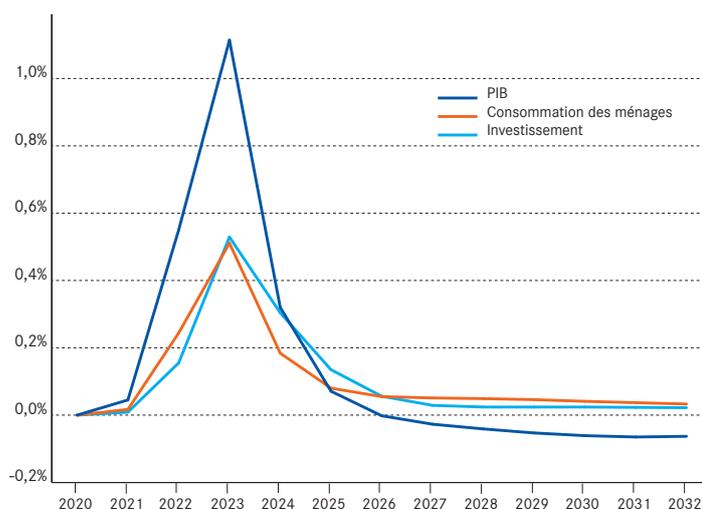
^a Voir Haan M. et Schinkel M.P. (2023) : « Energy price ceilings with partial cover: A Dutch master? », *Journal of the European Court of Auditors*.

^b Voir K. Ito (2014) : « Do Consumers Respond to Marginal or Average Price? Evidence from Nonlinear Electricity Pricing », *AER* 104(2). L'argument selon lequel les consommateurs réagissent plus à un prix moyen qu'à un prix marginal doit être relativisé. Les travaux académiques à ce sujet, fondés notamment sur les cinq niveaux des tarifs californiens appliqués au début des années 2000, imputent généralement ce résultat à une absence d'information précise du consommateur à propos de sa consommation et soulignent, par ailleurs, les difficultés de compréhension de la tarification. Or, il s'agit à présent d'un environnement différent : les ménages sont désormais équipés de compteurs leur permettant de suivre de près leur consommation d'énergie et un dispositif tel qu'une subvention sur 80 % de la consommation passée est assez facile à comprendre, au contraire des tarifs californiens complexes et modifiés à plusieurs reprises.

^c Voir Dertwinkel-Kalt M., Wey C. (2022) : « Why Germany's "Gas Price Brake" Encourages Moral Hazard and Raises Gas Prices », *CESifo Working Papers*.

^d Haan M. et Schinkel M.P. (2023) : *op. cit.*

Graphique 4. Impact du bouclier tarifaire sur l'économie française (en %)



Source : Malliet P. et Saumtally A., (2023) : op.cit.

Lecture : Le bouclier tarifaire a augmenté la consommation de 0,34% en 2023 par rapport à une économie sans bouclier (le chiffre 0 représente donc la valeur des variables sans bouclier).

L'intérêt principal du bouclier tarifaire français est sa simplicité, qui a rendu possible une mise en place rapide. Son coût budgétaire, s'il est moins important que prévu du fait de la baisse du prix du gaz, demeure élevé.

Constat 5. Le bouclier tarifaire permet une réduction importante de l'inflation pour tous les ménages, ce qui maintient le pouvoir d'achat et réduit le risque d'une boucle prix-salaires, mais souffre d'un coût budgétaire élevé et n'incite pas à la sobriété énergétique.

Ainsi, une réflexion sur les évolutions possibles du bouclier tarifaire paraît-elle nécessaire, notamment au vu des expériences internationales, puisque d'autres pays sont parvenus à cibler les aides aux ménages et, ainsi, à mieux contenir l'impact sur les finances publiques.

Comment faire évoluer les boucliers énergétiques ?

Le débat sur l'évolution du bouclier tarifaire doit distinguer deux horizons. À court terme, les outils actuels doivent évoluer en prenant en compte de fortes contraintes opérationnelles. À plus long terme, les dispositifs doivent évoluer plus fondamentalement pour préparer au mieux la prochaine crise. Dans les deux cas, l'enjeu central est de mieux cibler les aides aux ménages, de manière à réduire l'impact sur les finances

publiques et de mieux préserver le signal prix afin d'encourager la sobriété énergétique.

À court terme, la baisse des prix de l'énergie permet une recomposition rapide du bouclier tarifaire. La sortie rapide du bouclier tarifaire sur le gaz est maintenant possible: elle a d'ailleurs été décidée par le Gouvernement avec une désactivation du bouclier au 1^{er} juillet.

En jouant sur le niveau de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), il est néanmoins possible et justifié de maintenir un prix plancher pour le gaz, de manière à couvrir en partie les coûts du dispositif au cours des deux dernières années. En effet, le bouclier doit être conçu comme un instrument assurantiel face à la hausse temporaire des prix énergétiques: son coût pour les finances publiques en période de hausse rapide des prix devrait être compensé par des recettes lorsque les prix diminuent.

D'autre part, du fait d'une baisse des prix moins marquée, le bouclier tarifaire pour l'électricité pourrait être conservé en 2024. Cependant, étant donné son poids pour les finances publiques, un retour au tarif règlementé devrait être envisagé, avec une sortie du bouclier plus rapide pour les ménages les plus aisés, tandis que les plus modestes continueraient de bénéficier d'un accompagnement. Une première approche consisterait à conditionner l'éligibilité au bouclier tarifaire en 2024, en excluant les ménages les plus aisés, par exemple les 20 % des ménages avec les revenus les plus élevés. La fin du bouclier tarifaire pour les ménages les plus aisés doit se faire sans introduire des effets de seuil trop importants et doit donc conduire à une réduction progressive des montants, étant entendu que le rythme de la réduction dépend du gain budgétaire visé. Une autre approche mettrait fin au bouclier tarifaire courant 2024 pour tous les ménages, mais avec des mesures de compensation ciblées pour les plus modestes, par exemple sous la forme d'un chèque énergie. Les deux approches permettraient d'inciter à une réduction de la consommation d'électricité tout en garantissant le pouvoir d'achat des ménages à l'exception des plus aisés, avec des économies budgétaires substantielles.

Recommandation 2. Conserver un plancher pour le prix du gaz tant que le coût budgétaire du bouclier est positif.

Recommandation 3. Mettre fin au bouclier tarifaire sur l'électricité pour les ménages les plus aisés.

²⁵ A périmètre inchangé, le coût du bouclier tarifaire en 2024 serait de l'ordre de 10 à 30 milliards d'euros selon les scénarios de prix retenus. En excluant les ménages des deux déciles supérieurs de la distribution du revenu, le coût du dispositif serait réduit de 26 % (la part de ces ménages dans la consommation totale d'électricité par les ménages), soit un gain pour les finances publiques de 5,2 milliards dans le scénario central. La mise en œuvre de ce dispositif ciblé suppose de partager des informations sur le revenu des ménages avec les fournisseurs d'électricité, ce qui pourrait être fait selon les mêmes modalités que pour les tarifs sociaux de l'électricité, supprimés depuis le 1^{er} janvier 2018.

Encadré 2. Comment aider les ménages les plus vulnérables face à l'inflation énergétique ?

Pour comparer plusieurs mesures de politiques publiques destinées à lutter contre les effets de la hausse des prix de l'électricité sur les ménages, nous réalisons des simulations pour trois d'entre elles^a.

Mesure A : la régulation des prix (proche du bouclier tarifaire)

La régulation des prix en amont est une des mesures possibles, elle se décline de deux façons

- Mesure A.1 : le maintien des prix à leur niveau de référence pour tous les ménages ;
- Mesure A.2 : le maintien des prix à leur niveau de référence pour les 50 % des ménages les moins aisés ;

Mesure B : des aides forfaitaires (chèque énergie)

- Mesure B.1 : une aide forfaitaire à tous les ménages, qui compense la hausse moyenne des prix de l'électricité
- Mesure B.2 : une aide forfaitaire pour les ménages dont le niveau de vie est en-dessous de la médiane (50 % des ménages les moins aisés), et qui compense la hausse moyenne des prix de l'électricité pour ce groupe

Mesure C : des aides ciblées et individualisées en fonction de la consommation passée d'électricité

- Mesure C.1 : des aides spécifiques pour tous les ménages, qui sont égales à une part de leur consommation effective d'électricité
- Mesure C.2 : des aides spécifiques pour les ménages en-dessous de la médiane de niveau de vie, qui sont égales à une part de leur consommation effective d'électricité

Ces mesures sont étudiées à l'aune de trois critères essentiels dans ce contexte :

Critère 1) L'impact sur la consommation globale d'électricité

Critère 2) Le coût total du système pour les finances publiques

Critère 3) Le caractère redistributif, c'est-à-dire la qualité du ciblage vers les ménages qui en ont le plus besoin.

La calibration des trois mesures est choisie de manière à égaliser le coût pour les finances publiques. Mécaniquement, ce coût est moindre lorsqu'elles sont ciblées sur les 50 % des ménages les moins aisés. Toutefois, les autres critères permettent de mettre en évidence la supériorité des mesures individualisées basées sur la consommation passée.

Les mesures A entraînent une augmentation de la consommation d'électricité, ce qui est peu souhaitable dans un contexte de tension d'approvisionnement et du point de vue des émissions de CO₂. Les mesures B entraînent, par leur caractère forfaitaire, des surcompensations et des sous-compensations car le niveau de consommation varie fortement d'un ménage à l'autre (voir les analyses précédemment citées sur l'hétérogénéité).

Cette analyse montre que les mesures C, basées sur la consommation effective des ménages, ont l'avantage de combiner les bonnes propriétés redistributives des mesures A (pas de sous-/surcompensation) avec les bonnes propriétés d'efficacité des mesures B (réduction de la consommation d'électricité). Le ciblage des ménages en dessous de la médiane est un bon moyen de réduire le coût total du programme sans compromettre l'aspect redistributif de la mesure.

^a La méthodologie ainsi que les données utilisées pour ces simulations sont décrites dans Astier J., Jaravel X. et Péron M. (2023) : « Mesurer les effets hétérogènes de l'inflation sur les ménages », CAE, *Focus* n° 99, juillet.

Par ailleurs, dans l'éventualité d'une nouvelle crise à plus long terme, il est utile de concevoir un dispositif qui utilise la consommation passée des ménages pour permettre un meilleur ciblage. En effet, les prix de l'énergie ont des effets très hétérogènes sur le pouvoir d'achat des ménages, principalement au sein de déciles de revenus. Les chèques ne permettent pas un ciblage fin des aides à ce niveau, tandis que les prix régulés n'encouragent pas la sobriété énergétique. Utiliser la consommation passée des ménages permet au contraire un

bien meilleur ciblage. Nous détaillons les effets des différentes options de politiques publiques dans l'encadré 2²⁶.

Le dispositif que nous proposons consisterait simplement à donner à chaque ménage une subvention qui varierait selon les dépenses usuelles du ménage en électricité, par exemple 40 % de la facture de l'année précédente. Un tel dispositif constituerait une aide adaptée aux besoins et usages de chaque ménage, égale à une fraction de leurs dépenses d'électricité dans les années précédentes²⁷. Ensuite, il inciterait à

²⁶ Astier J., Jaravel X. et Péron M. (2023) : *op.cit.*

²⁷ La consommation passée est un très bon prédicteur au regard des données observées sur les comptes bancaires (Crédit Mutuel Alliance fédérale) : pour les ménages dont les comptes distinguent des prélèvements labelisés énergie, on observe que les dépenses annuelles d'énergie de 2021 expliquent à 99 % celles de 2022. Voir Astier J., Jaravel X. et Péron M. (2023) : *op.cit.*

la réduction de consommation d'énergie. Enfin, un plafonnement des montants versés permettrait de s'assurer que l'on ne finance pas avec de l'argent public les plus gros consommateurs que l'on sait être les ménages les plus riches.

Les deux principaux défauts d'un tel dispositif sont la difficulté opérationnelle de sa mise en place et la diffusion d'une information accessible (et acceptable) pour les ménages. Ces deux défauts semblent gérables car les consommations passées ont été acquittées et pourraient servir de points de repère pour inciter à réduire sa consommation. Idéalement, ce dispositif serait mis en place à court terme et permettrait de sortir du bouclier tarifaire pour l'électricité sans avoir besoin de recourir à l'approche proposée dans la recommandation 3.

Recommandation 4. Pour mieux cibler les aides, déployer dès que possible un dispositif permettant des transferts indexés sur la consommation énergétique passée des ménages.

Un tel dispositif pourrait être mis en place rapidement, sans nécessiter de refonte de l'appareil statistique. En effet, une solution simple serait de demander aux individus qui souhaitent bénéficier du transfert de renseigner leur consommation passée grâce à leur facture d'électricité, et d'indiquer leur revenu (ou leur identifiant fiscal).

Si elle n'est pas indispensable, cette refonte de l'appareil statistique présenterait néanmoins un intérêt certain pour les politiques publiques futures. En effet, comme nous avons pu le voir, connaître le niveau des consommations énergétiques passées et leurs évolutions est un préalable indispensable à la mise en place de politiques publiques de soutien mieux ciblées, ainsi qu'à la qualité de leur évaluation *ex post*. Cela suppose d'abord la mise à disposition par Enedis aux fournisseurs des quantités par poste consommée durant une année, aujourd'hui possible, afin de servir de référence (en particulier quand les ménages changent de fournisseurs). Ensuite, en cas de dispositif ciblé en fonction également des revenus,

un croisement des données des fournisseurs d'énergie avec celles de l'administration fiscale serait par ailleurs nécessaire afin que les fournisseurs soient informés de leurs clients éligibles. Le cadre légal existe, puisque cela a déjà été mis en œuvre avec l'adoption des tarifs dits sociaux, le seul enjeu à présent est de s'assurer d'une bonne qualité technique d'apariement. À ce titre, il est à noter les grands progrès qui ont été accomplis en la matière depuis 10 ans²⁸. Il resterait enfin à trouver des dispositions opérationnelles pour les clients résidentiels collectifs.

Au-delà des problématiques liées à la mise en œuvre opérationnelle d'une aide ciblée, une connaissance plus étendue des prix et de la consommation d'énergie répond également au souci de mieux mesurer l'inflation et aux enjeux majeurs des défis posés par la transition énergétique. Des progrès notables ont été réalisés dans ce suivi, mais il faut aller plus loin afin de pouvoir évaluer les impacts de différentes mesures de politiques publiques liées à la transition (rénovation des logements, incitations à l'effacement, secteur tertiaire, etc.).

Recommandation 5. Améliorer l'infrastructure statistique publique pour connaître avec précision et en temps réel les niveaux de consommation d'énergie des ménages et des entreprises, en quantité et en valeur.

Conclusion

Le bouclier tarifaire a constitué une réponse rapide et efficace pour limiter l'impact de la crise énergétique sur le pouvoir d'achat des ménages. Toutefois, son coût pour les finances publiques nécessite de le faire évoluer rapidement vers un système plus ciblé, préservant les incitations à la sobriété énergétique. Par ailleurs, la crise énergétique a montré les limites de la connaissance statistique des consommations énergétiques, ce qui se révélera dommageable dans le contexte de la transition environnementale.

²⁸ Voir par exemple l'article du Cnis sur le lien suivant : <https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2023/04/cnis-32-v5.pdf>



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès de la Première ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Camille Landais

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Claudine Desrieux,
Maxime Fajeau, Thomas Renault

Économistes/Chargés d'études

Floriane Jouy-Gelin, Madeleine Péron,
Pierre-Léo Rouat, Ariane Salem

Membres Emmanuelle Auriol, Antoine Bozio,
Sylvain Chassang, Anne Epaulard, Gabrielle Fack,
François Fontaine, Maria Guadalupe, Fanny Henriot,
Xavier Jaravel, Sébastien Jean, Camille Landais,
Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Xavier Ragot,
Katheline Schubert, David Sraer, Stefanie Stantcheva,
Jean Tirole

Correspondants

Dominique Bureau, Aurélien Saussay,
Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Camille Landais
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Hélène Spoladore

Contact presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr – Tél. : 01 42 75 77 47