

Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France

Bilan du quinquennat mis en perspective

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro

Sciences Po, OFCE

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 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 statique est incomplet car il n'intègre pas les effets dynamiques tenant compte de l'évolution économique. 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 et les ménages du milieu de la distribution 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). Nous estimons que ces ménages sont 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 verraient leurs pertes bien compensées grâce à l'*indemnité inflation* et au 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 les pertes seraient maximales pour les dixièmes se situant autour de la médiane. À la suite de 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.

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 vue 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,

1. Sondage Ipsos Sopra-Sterià 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 va 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.

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.

Cet article 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. Il s'appuie sur les travaux présentés plus en détail dans *l'Étude OFCE*⁴. 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*⁵) et les comptes nationaux distribués de l'Insee⁶. 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.

1. 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 consommation⁷ (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.

4. Voir *Étude OFCE*, n° 02/2022.

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

6. Voir référence de la note 2.

7. 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.

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 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 Macron⁸ 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.

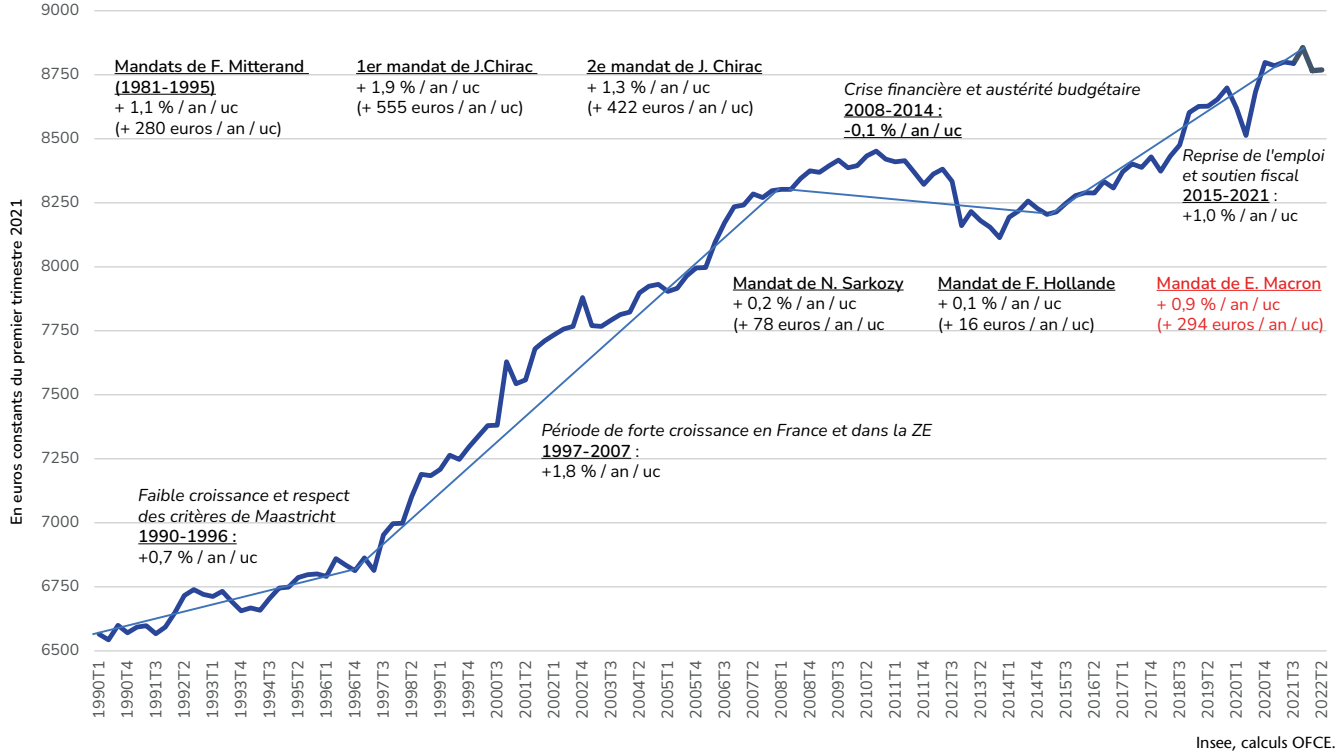
Sur la base des évolutions issues des comptes nationaux et d'une prévision pour le premier semestre 2022⁹, le pouvoir d'achat par UC a crû en moyenne de 0,9 % par an sous le quinquennat d'Emmanuel Macron, ce qui correspond à un gain annuel moyen de près de 300 euros par UC¹⁰ (graphique 1). C'est plus 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.

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

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

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

Graphique 1. Revenu disponible brut réel par unité de consommation



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 peut 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.

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 2020-2021, 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.

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 important du revenu global 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, fonds de solidarité) ont permis d'éviter un accroissement de 0,6 point du taux

de pauvreté monétaire dont 0,5 point lié uniquement aux aides d'urgence versées aux ménages modestes (aides aux familles, aux étudiants, ...).

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.

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.

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 crû 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 PIB¹¹.

11. 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.

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.

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 fictifs¹²), 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 consommation¹³, 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 (salaariés, 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

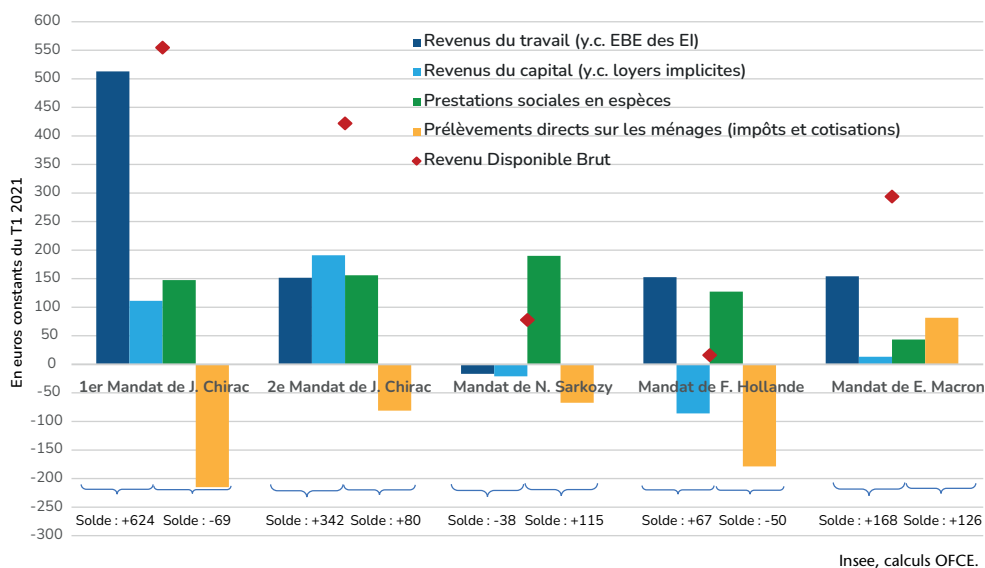
12. La notion de « loyer imputé » (ou « loyer fictif ») recouvre le service de location que se rendent à eux-mêmes les propriétaires de leur logement : à savoir, les loyers que les propriétaires auraient à payer s'ils étaient locataires du logement qu'ils habitent.

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

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 (graphique 2). Les gains liés aux prestations sociales en espèces sont faibles par rapport aux 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.

Graphique 2. Contribution des composantes aux variations annuelles moyennes du RDB réel par unité de consommation



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. 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.

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.

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, et 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 payées par les ménages ont contribué à accroître le pouvoir d'achat par UC de 248 euros par an¹⁴. Si l'on inclut la hausse de la CSG, 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.

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

14. 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).

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 mandats¹⁵.

Le poids des prélèvements directs sur 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 fiscal 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). 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 ?

15. 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.

Tableau 1. Contribution des prélèvements fiscaux et sociaux directs 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 2e 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

Insee, calculs OFCE.

2. Effets redistributifs des mesures socio-fiscales prises au cours du quinquennat

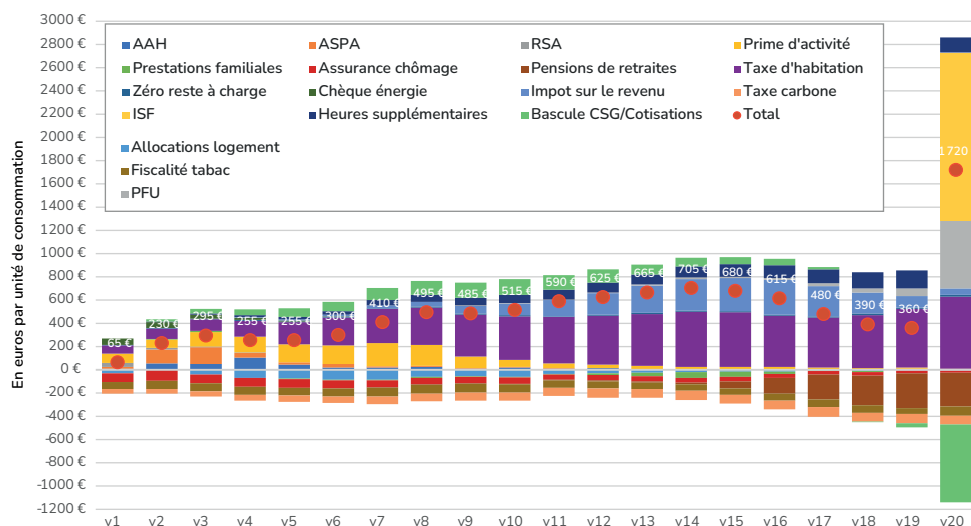
L'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique ne permet pas d'éclairer les effets différenciés selon les ménages des mesures prises au cours du quinquennat. En analysant les mesures prises au cours du quinquennat, à l'aide de données microéconomiques et du modèle de micro-simulation *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, fonds de solidarité...) sont ici traitées de façon indépendantes (voir *Étude OFCE*, n° 02/2022) tout comme celles visant à compenser la surprise d'inflation observée en 2021 liée à la forte hausse des prix de l'énergie (voir *OFCE Policy brief*, n° 102 « Inflation de tensions »)¹⁶.

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

16. 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 dans le *OFCE Policy brief* n° 103 dédié au marché du travail.

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 vingtile 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 centile¹⁷.

Graphique 3. Impact statique de premier ordre des mesures socio-fiscales sur le revenu disponible des ménages, par vingtième de niveau de vie



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.

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.

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

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

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.

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 logement¹⁸ ou encore l'augmentation de la fiscalité indirecte (tabac, énergie).

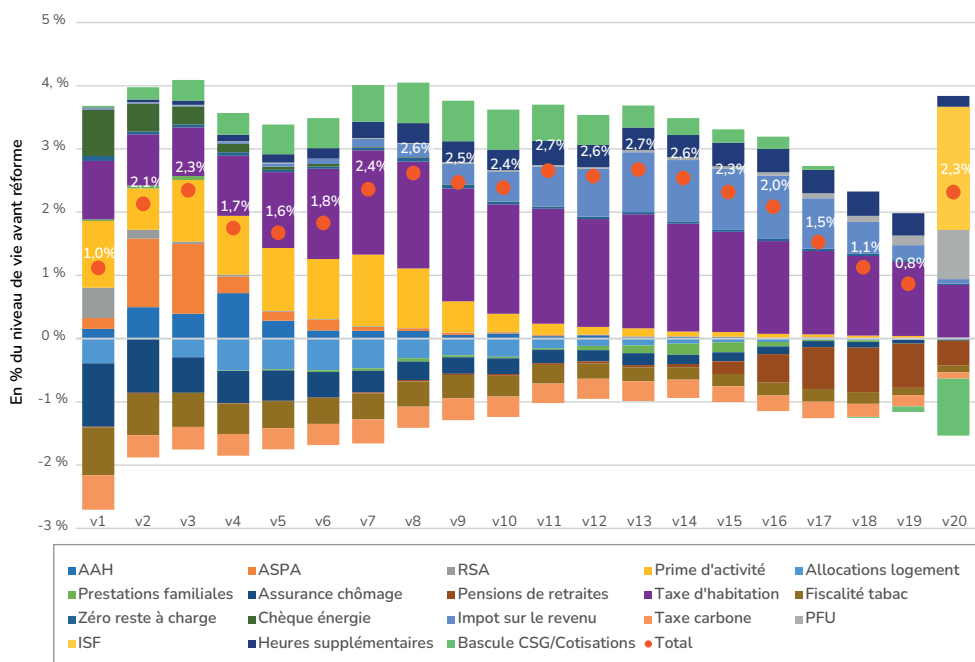
Ce diagnostic reste d'ailleurs vrai lorsqu'on établit le bilan redistributif du quinquennat non pas en masse budgétaire allouée par vingtième mais en augmentation relative de niveau de vie de chaque vingtième. En moyenne, la quasi-totalité des vingtièmes de niveau de vie ont vu leur revenu disponible 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.

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,

18. 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.

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 4. Impact statique de premier ordre des mesures socio-fiscales sur le revenu disponible des ménages, par vingtième de niveau de vie



Lecture : En moyenne, le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus aisés augmente de 2,3 % 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.

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.

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 aisés¹⁹.

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 2. 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 micro-simulation *Saphir*, publie dans le *Rapport Economique Social et Financier* (RESF), des bilans redistributifs également. L'OFCE, à l'aide du modèle *Ines*, ou l'Institut des politiques publiques (IPP), chacun s'attèle, 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 (Enquête Revenus fiscaux et sociaux ou Données fiscales plus exhaustives), ou les méthodes d'évaluation (Quel contrefactuel ? Quels effets de comportement ? Imputation *versus* simulation ? Quelles mesures sont évaluées ?). Il ne s'agit donc pas de distribuer des bons ou des mauvais points, chaque méthode ayant pour elle 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 du quinquennat, il convient de répondre à la question « Outre les différences de méthode, existe-t-il un consensus sur le bilan redistributif du quinquennat ? ». À 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 de champs 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 Économique, Social et Financier de 2022, les conclusions diffèrent de façon un peu plus importante. Néanmoins cela s'explique. À 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 (*Étude OFCE*, n° 2/2022).

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 différentes, ces deux réformes étant complexes à appréhender.

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 (voir encadré 6 de l'*Étude OFCE*, n° 2/2022). De façon similaire, les dynamiques de salaires observées au cours des cinq dernières années sont mal mesurées²⁰.

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

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

différents effets redistributifs comme nous avons pu le faire par le passé²¹, nous avons tenté d'approcher la question à travers une méthode originale visant à « simuler » les dynamiques de l'emploi observées au niveau macroéconomique (voir encadré 7 de l'*Étude OFCE*, n° 2/2022) 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).

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'emplois²² sectoriels et par niveau de diplôme ont évolué. Le poids des individus non inclus dans la population en âge de travailler reste lui inchangé.

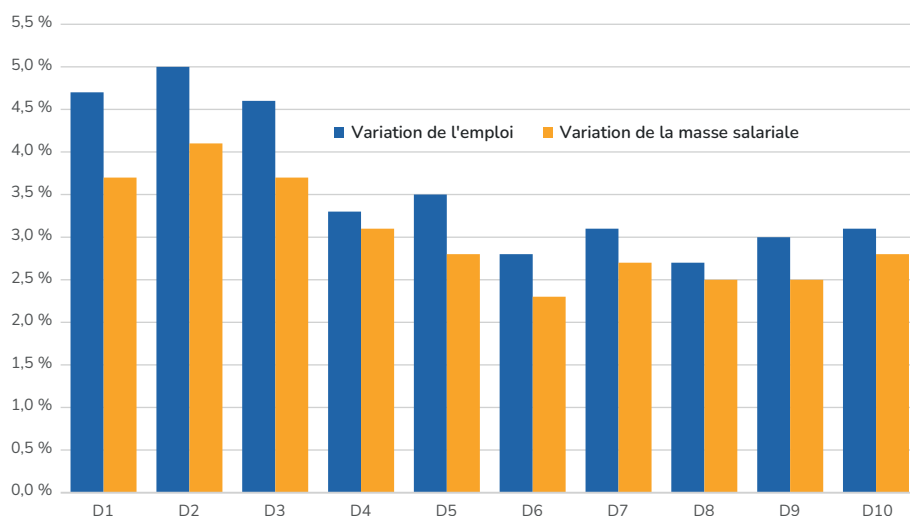
En posant l'hypothèse que la structure de l'emploi intra-sectoriel est stable sur la période (niveau de diplôme, type de contrats, ...) il est possible d'affecter ces créations d'emplois par dixième de niveau de vie de 2017. Autrement dit, sous les nombreuses hypothèses explicitées précédemment, il est 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.

21. 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*.

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

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).

Graphique 5. Variation de l'emploi et de la masse salariale par rapport à 2017, par dixième de niveau de vie



Lecture : Selon nos estimations, les 4,7 % de croissance de l'emploi dans le premier 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 %.

Champs : France métropolitaine, Ménages ordinaires non étudiants au niveau de vie positif.
Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2017, Insee, calculs des auteurs.

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'emplois²³. Dans le haut de la distribution

23. 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.

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.

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 vie²⁴.

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 vie²⁵.

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 les comptes nationaux distribués 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*.

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

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

Une seconde étape consiste à simuler, à partir des résultats explicités précédemment, un compte des ménages pour l'année 2021 :

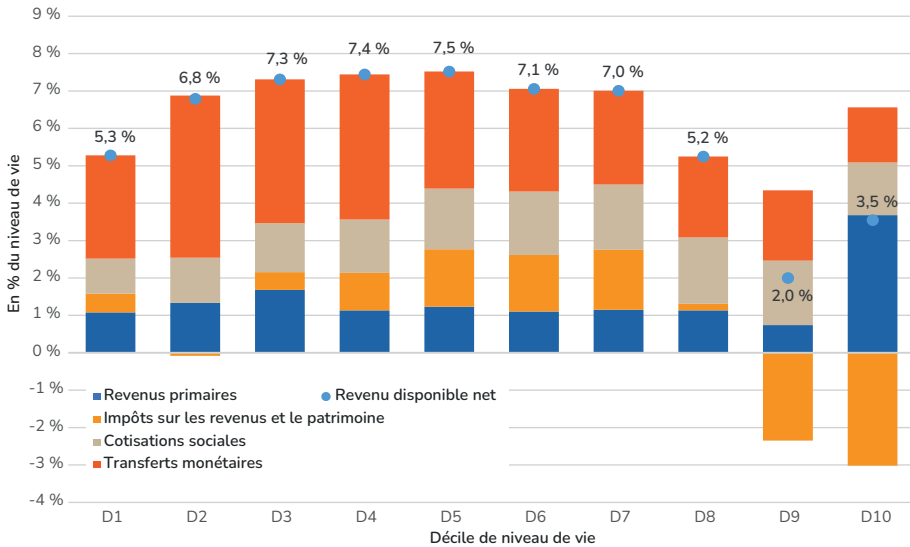
- la distribution des salaires est modifiée en mobilisant nos résultats simulés de l'impact des créations d'emplois sur la masse salariale versée par décile de niveau de vie ;
- la distribution des revenus du capital est modifiée en mobilisant les données disponibles pour 2018 et intégrant donc la déformation 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, ...) ²⁶.

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 et les ménages du milieu de la distribution 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 6). Nous estimons que ces ménages sont ceux ayant connu la plus forte augmentation du pouvoir d'achat sur la période.

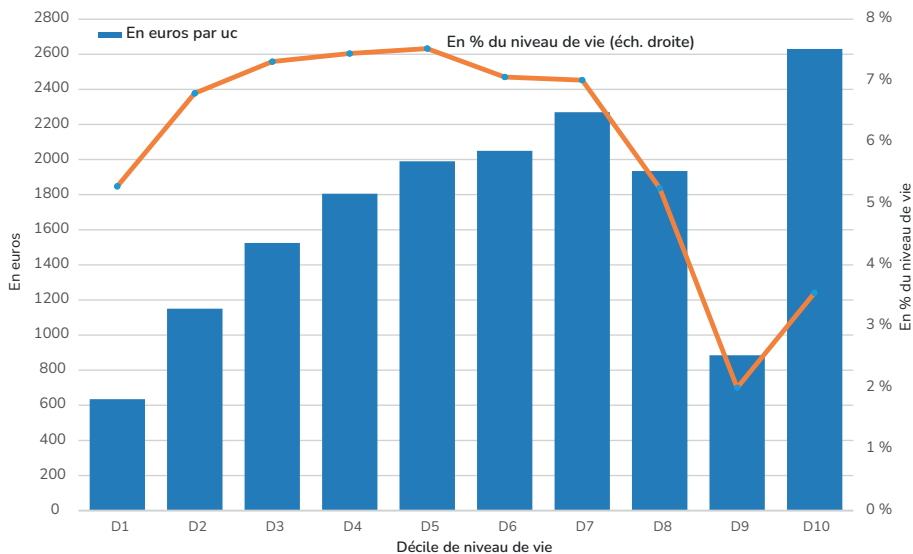
26. La répartition en dixièmes de niveau de vie des impôts, cotisations sociales et des transferts monétaires ne tient compte que de l'effet des réformes législatives socio-fiscales. La répartition des différents items n'est pas concernée par les évolutions des assiettes socio-fiscales.

Graphique 6. Contribution à l'évolution du revenu disponible réels par unité de consommation par composantes et par décile de niveau de vie entre 2017 et 2021



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

Graphique 7. Évolution du revenu disponible net réel par unité de consommation par décile de niveau de vie entre 2017 et 2021



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.

3. 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 %. 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 consommation²⁷. 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 logement²⁸.

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)²⁹ montre qu'il subsiste une forte hétérogénéité dans la structure de consommation de ces produits à l'intérieur même des dixièmes de niveau de vie.

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

27. Insee Focus, n° 149, mars 2019.

28. 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.

29. Paul Malliet, 2020, « L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières », *OFCE Policy brief*, 62, 9 janvier.

consommation supérieur à 5,3 %. Cette hétérogénéité reflète des différences dans la structure de consommation s'expliquant en partie par des facteurs socio-démographiques. Au 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, 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 quatrième dixième (inflation moyenne proche de 3,6 %) et puis l'inflation subie recule pour les trois dixièmes supérieurs.

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 2000 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.

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 retenu³⁰). Plus de 60 % des ménages subiraient

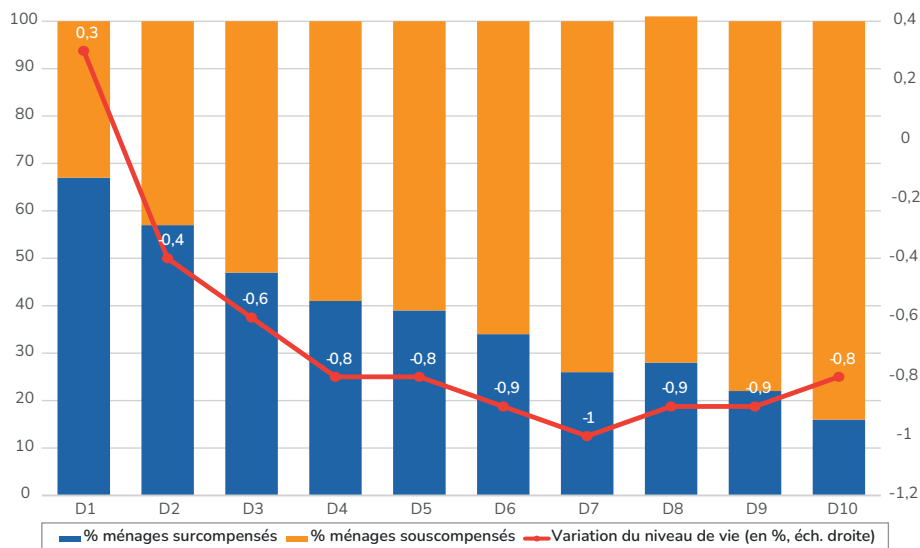
30. Le détail sur la construction du scénario contrefactuel est fourni dans l'*Étude OFCE*, n° 2/2022.

des pertes de pouvoir d'achat mais au moins un tiers des ménages seraient bien compensés 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 le premier 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 perdraient 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 premier dixième seraient sous-compensés par les dispositifs mis en place, tout comme 4 ménages sur 10 du deuxième dixième de niveau de vie (graphique 8).

Il ne faut pas oublier que le choc inflationniste de 2021 fait suite à un choc déflationniste en 2020³¹. 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

Graphique 8. Effet du choc inflationniste de 2021 sur le pouvoir d'achat par décile de niveau de vie



Le scénario contrefactuel servant de base dans ces calculs tient compte du taux d'inflation passé spécifique à chaque ménage
Calculs OFCE.

31. 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.

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 dixième 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. 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 mobilisables³². Il faut noter que ceci n'est pas simple à mettre en place, 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. ■

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