

Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France 2022 et 2023

Conférence de Presse – 22 février 2023

- ❑ **Exercice délicat à réaliser sur 2022 et 2023 car période heurtée par la fin de la crise Covid-19 et le début de la crise énergétique**
 - ❑ Nécessite d'isoler les multiples mesures temporaires (d'urgence) des mesures pérennes (de nature structurelle)

- ❑ **Le retour de l'inflation rend complexe l'interprétation de certaines mesures budgétaires**
 - ❑ Le coût budgétaire des nouvelles mesures en direction des ménages n'a pas pour contrepartie un gain équivalent en pouvoir d'achat
 - ❑ Revalorisation accélérée des prestations sociales, aides ciblées aux ménages sont des mesures budgétaires...qui viennent compenser un regain d'inflation.
 - Est-ce un gain pour les ménages ou une moindre perte ?

 - ❑ Nécessite de déterminer un nouveau contrefactuel pour l'analyse redistributive
 - Prise en compte de l'inflation par décile pour mesurer la contribution des mesures budgétaires à la variation du niveau de vie

- ❑ **Les évolutions du pouvoir d'achat dépendent des mesures socio-fiscales...**
 - ❑ Nécessite de prendre en compte le bon périmètre des mesures et les montants à évaluer
 - Distinguer les effets discrétionnaires des effets d'assiette

- ❑ **...et des revenus du travail, du capital...**
 - ❑ Impact des évolutions du marché du travail (emploi, salaires) et des revenus du capital
 - Prise en compte de fait dans l'analyse macroéconomique...
 - ...mais pas dans l'analyse redistributive

- ❑ **...mais aussi des prix et des évolutions démographiques**
 - ❑ Utilisation du déflateur de la consommation finale pour l'analyse macroéconomique et de l'IPC pour l'analyse redistributive
 - ❑ Evolution de la structure des ménages, des ratios démographiques
 - Evolution du nombre de ménages et d'unités de consommation

❑ Résumé du *Policy Brief*

I. Les principaux résultats macroéconomiques

- ❑ Evolution des principaux déterminants des revenus primaires, notamment liés au marché du travail
- ❑ Analyse de l'impact des mesures fiscales

II. L'analyse redistributive des mesures socio-fiscales

- ❑ Distinction entre les mesures pérennes et les mesures transitoires
- ❑ Avec et sans prise en compte de l'inflation par décile
- ❑ Une inflation hétérogène selon les déterminants socio-démographiques
- ❑ Impact du bouclier tarifaire et de la remise carburant par ménage

❑ Annexes

- ❑ **Une baisse prévue du pouvoir d'achat par unité de consommation (UC)**
 - ❑ Comprise entre -1,2 % et -2,0 % entre la fin 2021 et la fin 2023
 - ❑ Sans les mesures « énergie » cette baisse pourrait atteindre près de 5 %
 - Le bouclier tarifaire et la remise carburant ont permis de soutenir le pouvoir d'achat par UC en moyenne à hauteur de 790 euros en 2022
 - Ces mesures auraient soutenu le niveau de vie du premier quintile de 5,1 % et de 2,2 % celui des ménages les plus aisés. Ceci a permis de limiter in fine le coût de la crise énergétique à 3,5 % du niveau de vie du premier quintile et à 1,7% du quintile le plus aisé.

- ❑ **Après un effet très positif en 2021 et 2022 lié à la forte reprise de l'emploi, les revenus réels du travail baisseraient en 2023**
 - ❑ Contribution comprise entre -220 et -580 euros par UC au pouvoir d'achat
 - ❑ En raison de la diminution des salaires réels et du revenu des indépendants.

- ❑ **Le revenu disponible des ménages des plus modestes a été soutenu par les mesures d'urgence en 2022**

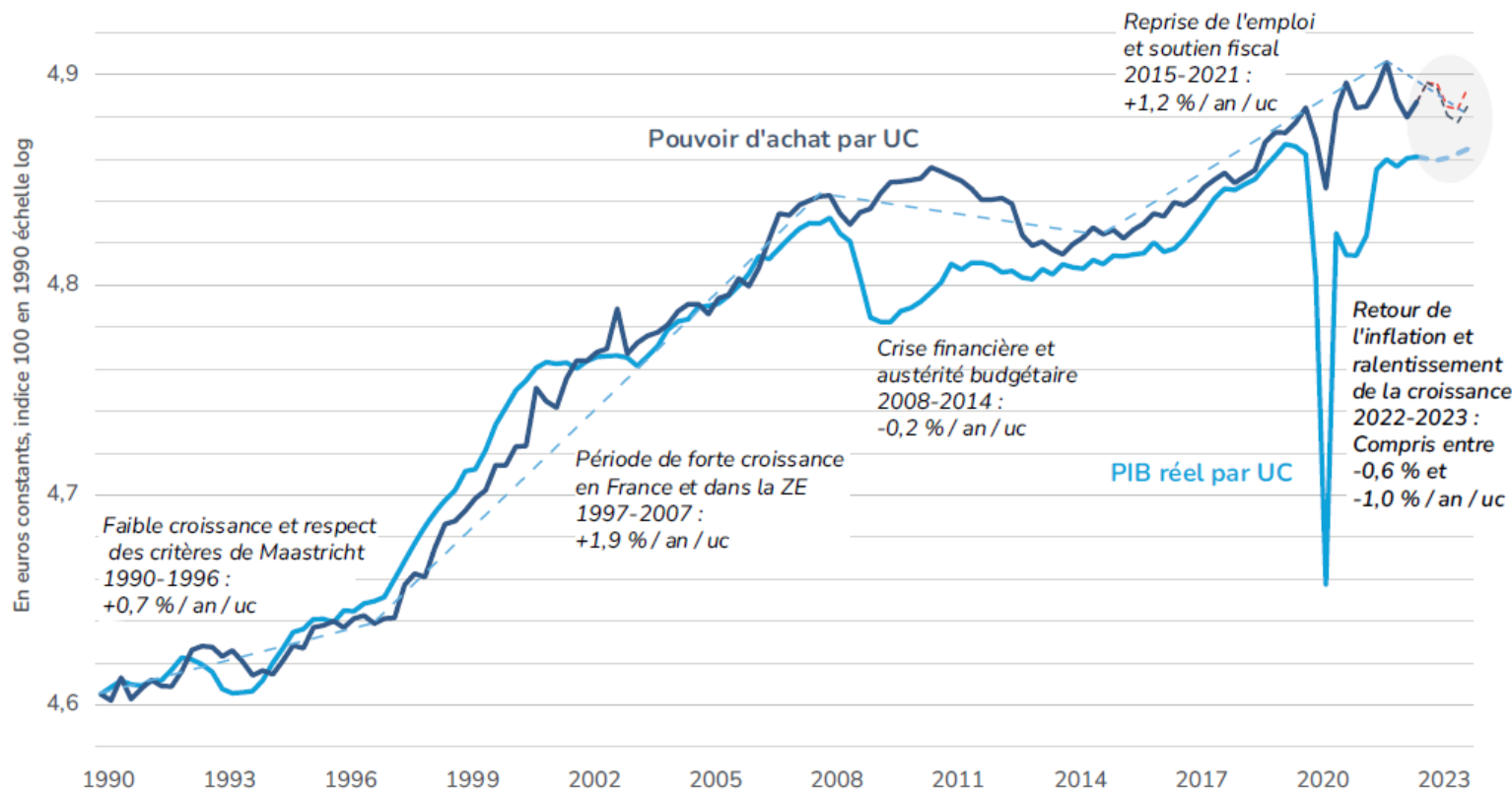
- ❑ **Les ménages du milieu de la distribution et les 30 % de ménages les plus aisés, ont vu leur revenu soutenu principalement par la revalorisation anticipée des pensions de retraites et l'abattement de la taxe d'habitation.**

I. Les principaux résultats macroéconomiques

Le choc énergie et la sortie des mesures Covid ont mis à mal le pouvoir d'achat *ofce*

- **Hausse du pouvoir d'achat/UC de +2,2 % entre fin 2019 et fin 2021 malgré la crise Covid...**
 - A conduit à une « sur-épargne » exceptionnelle fin 2021 (près de 10 % du revenu annuel, soit 3 300 € par UC)
- **...mais les années 2022-23 marquent un retournement sur l'évolution du pouvoir d'achat**
 - Baisse prévue entre -1,2 % et -2,0 % par UC entre fin 2021 et fin 2023 selon le scénario sur la masse salariale
 - Aurait pu atteindre près de -5 % sans bouclier tarifaire

Graphique 1. Revenu disponible brut réel et PIB par unité de consommation*



2020-23 : des années heurtées par les crises

- ❑ **2020** : forte chute des revenus du travail compensée en partie par la hausse des prestations sociales (chômage partiel) et le soutien fiscal
- ❑ **2021-22** : fort dynamisme du marché du travail soutient le pouvoir d'achat (+1,2 millions créations d'emplois après -0,28 en 2020) permettant d'absorber la quasi-extinction du chômage partiel
- ❑ **2023** : baisse des revenus (réels) du travail mais hausse des revenus (réels) du capital
 - ❑ Arrêt de la reprise de l'emploi, pertes de salaires réels et contraction du revenu des indépendants
 - ❑ Fort dynamisme des dividendes versés et hausse des revenus liés aux intérêts avec la hausse des taux
 - Ne tient pas compte de la « taxe inflationniste » sur le patrimoine existant

Tableau 3. Contribution des différentes composantes de la variation du pouvoir d'achat par UC

Variation annuelle (en euros de 2022)	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023 (Central)	2019/2023	2023/2022 (Haut)	2019/2023
RDB réel par UC	-104	664	-152	-137	271	54	461
<i>dont effet bouclier tarifaire et remise carburant*</i>		9	792	221	1021	221	1021
Total ressources dont	-563	889	-108	-519	-300	-246	-28
Revenus du travail**	-1319	1238	347	-576	-309	-221	46
Revenus du capital***	-213	93	94	210	185	210	185
Prestations sociales en espèces	977	-468	-566	-152	-208	-234	-291
Total prélèvements fiscaux et sociaux directs	458	-225	-44	382	571	301	490

Sources : Insee, calculs OFCE

- ❑ **Après un effet très positif en 2021-22, les revenus réels du travail baisseraient en 2023 en raison de la baisse des salaires réels et de la contraction du revenu des indépendants**
 - ❑ Variation du SMPT réel compris entre -0,5 % et -1,6 % en 2023 (après +0,2 % en 2022 qui contient un effet réduction chômage partiel)
 - **Raison principale à la baisse du pouvoir d'achat en 2023**
 - ❑ Les revenus réels des indépendants contribueraient à hauteur de -120 €/UC au pouvoir d'achat en 2022 et 2023
- ❑ **L'effet « emploi » est compris entre -90 euros et +30 euros selon le scénario**
 - ❑ Effet moindre que l'effet « salaires » sur la variation du pouvoir d'achat
 - ❑ Sur la période 2020-23, l'effet « emploi » reste positif quelque soit le scénario

Tableau 4. Contribution des revenus du travail au pouvoir d'achat par UC

<i>Variation annuelle (en euros de 2022)</i>	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	Scénario « Central »		Scénario « Haut »	
				2022/ 2023	2019/ 2023	2023/ 2022	2019/ 2023
Total Revenus du travail dont	-1 319	1 238	347	-576	-309	-221	46
Revenu des indépendants	-125	109	-118	-118	-251	-118	-251
Emploi salarié	-323	425	386	-94	394	27	515
Salaire réel*	-870	704	79	-364	-452	-130	-218

Sources : Insee, calculs OFCE

- **Le soutien au pouvoir d'achat des ménages passe par la baisse de la fiscalité directe aux ménages entre 2019 et 2023**
 - **Contribution de + 540 euros par UC entre 2019 et 2023 (sur une hausse totale de +270 euros de pouvoir d'achat dans le scénario central)**
 - -12 Mds de Taxe d'Habitation, - 5,6 Mds d'IRPP, - 3,2 Mds de Contribution à l'audiovisuel public, - 2 Mds de contemporanéisation du CI Service à la Personne, -0,7 Md de cotisation pour les indépendants
- **En 2022 et 2023, les mesures discrétionnaires liées à la fiscalité directe ont contribué à accroître le pouvoir d'achat par UC de + 260 euros sur une baisse totale de -290 euros dans le scénario central**

Tableau 5. Contribution des mesures fiscales à la variation du pouvoir d'achat par UC

<i>Variation annuelle (en euros de 2022)</i>	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/2023 (Central)	2019/2023 (Central)
Total Prélèvements fiscaux et sociaux directs <i>dont</i>	458	-225	-44	382	571
Mesures discrétionnaires*	229	46	148	115	538
Effet assiettes fiscales	229	-271	-192	267	33

Sources : Insee, calculs OFCE

II. L'analyse redistributive des mesures socio-fiscales

❑ Mesures pérennes :

❑ Suppression de la **taxe d'habitation**

- Dégrèvement de 65% de la TH pour les ménages qui l'acquittaient encore en 2022
- Dégrèvement de 35% supplémentaire en 2023
- Coût budgétaire estimé : 3,2 milliards d'euros en 2022 et 1,7 milliards d'euros en 2023

❑ Suppression de la **redevance**

- Coût budgétaire estimé : 3,7 milliards d'euros pour 2022

❑ Réforme de l'**assurance chômage** (réforme de 2021)

- Economies budgétaires estimées : 2,3 milliards d'euros en 2022

❑ Mesures d'urgence :

❑ Revalorisation exceptionnelle des **pensions de retraites** et des **prestations sociales** en juillet 2022.

- Coût budgétaire estimé : 6,7 milliards d'euros en 2022 et 1,6 milliards d'euros en 2023

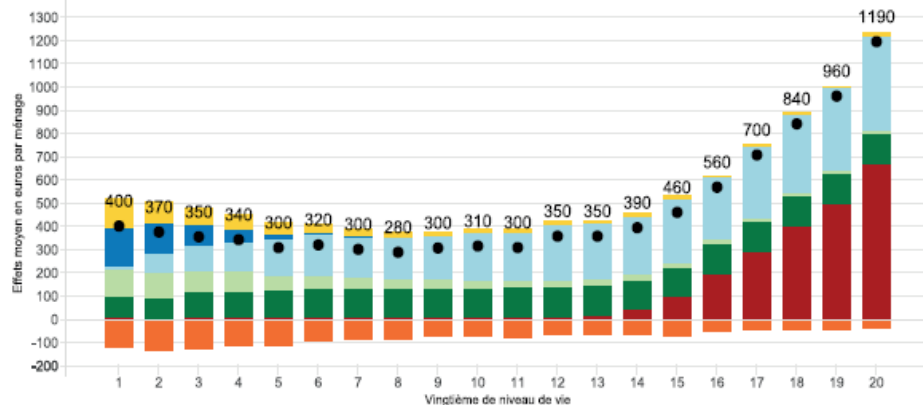
❑ Versement d'un **chèque énergie** exceptionnel et d'une **aide exceptionnelle aux ménages modestes** en septembre 2022:

- Coût budgétaire estimé : 1,6 milliards d'euros en 2022.

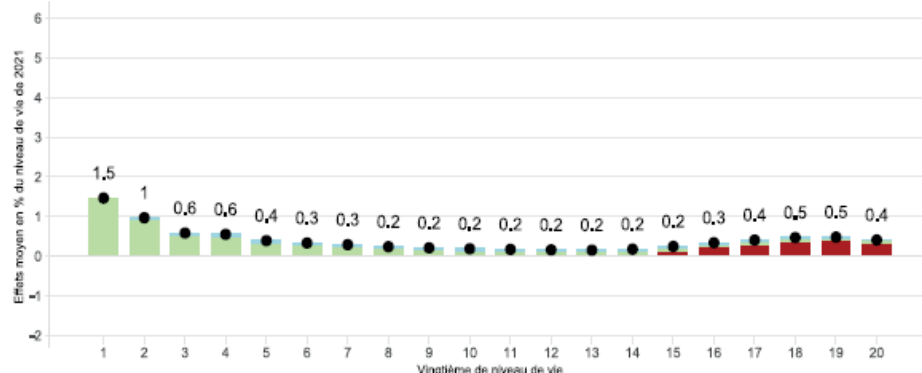
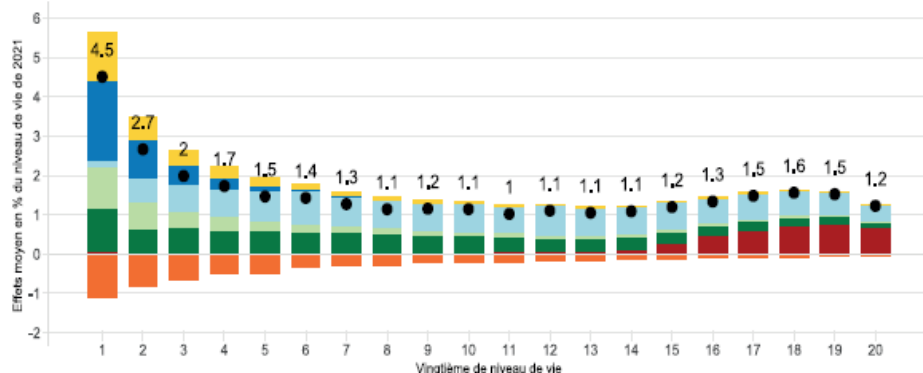
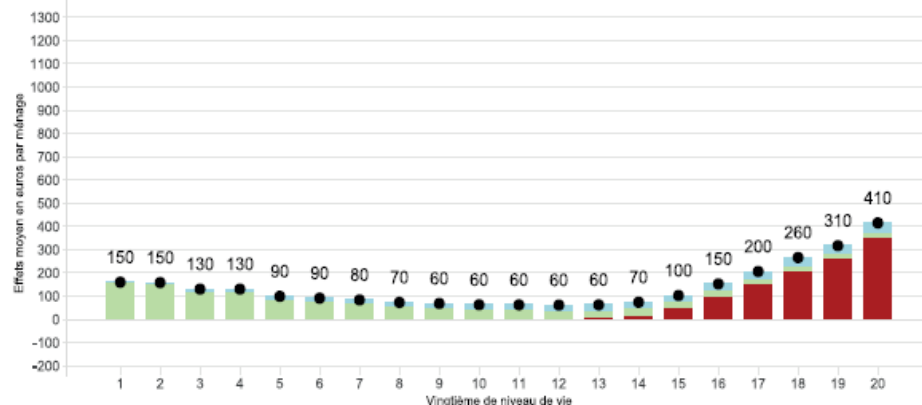
❑ Total :

- ❑ 2022 : 12,9 milliards de mesures discrétionnaires nettes en direction des ménages
- ❑ 2023 : 3,3 milliards de mesures discrétionnaires nettes en direction des ménages

Effets redistributifs des mesures pour 2022



Effets redistributifs des mesures pour 2023



- Assurance chômage 2021
- Revalorisation des prestations
- Aide exceptionnelle
- Redevance TV
- Chèque Énergie exceptionnel
- Taxe d'habitation
- Revalorisation des retraites

- Revalorisation des des retraites de juillet 2022
- Revalorisation des prestations de juillet 2022
- Taxe d'habitation

Insee, Enquête Revenus fiscaux et sociaux 2019 (actualisée 2021), Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2021, calculs OFCE.

Lecture : En moyenne, en 2022, les mesures discrétionnaires analysées ont soutenu le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus modestes de 400 euros par ménage soit 4,5 % de leur niveau de vie.

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.

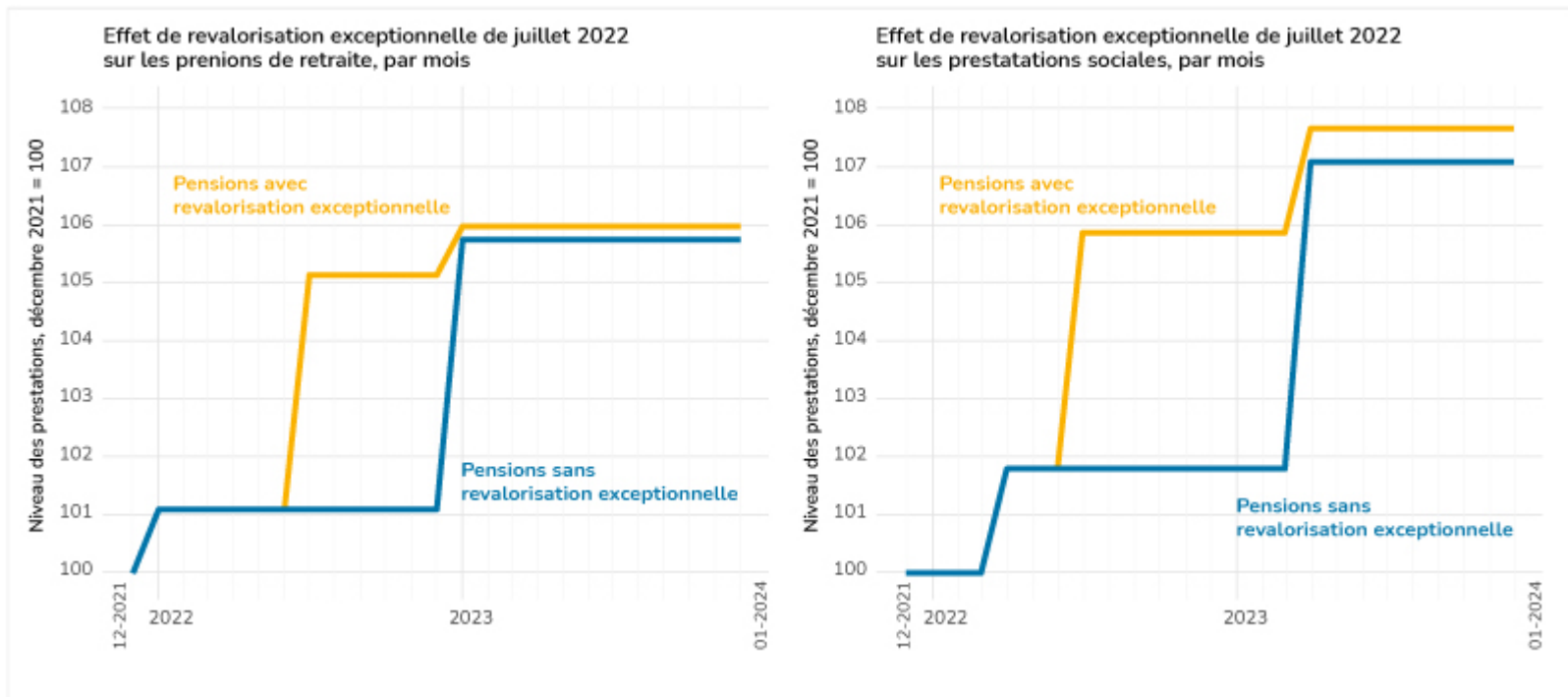
- ❑ L'analyse habituellement mobilisée (effet redistributif statique de premier ordre) ne prend pas en compte l'inflation mais intègre les mesures exceptionnelles qui en découlent.

- ❑ Il conviendrait de déflater les résultats précédents à l'échelle individuelle (voir Partie Inflation).

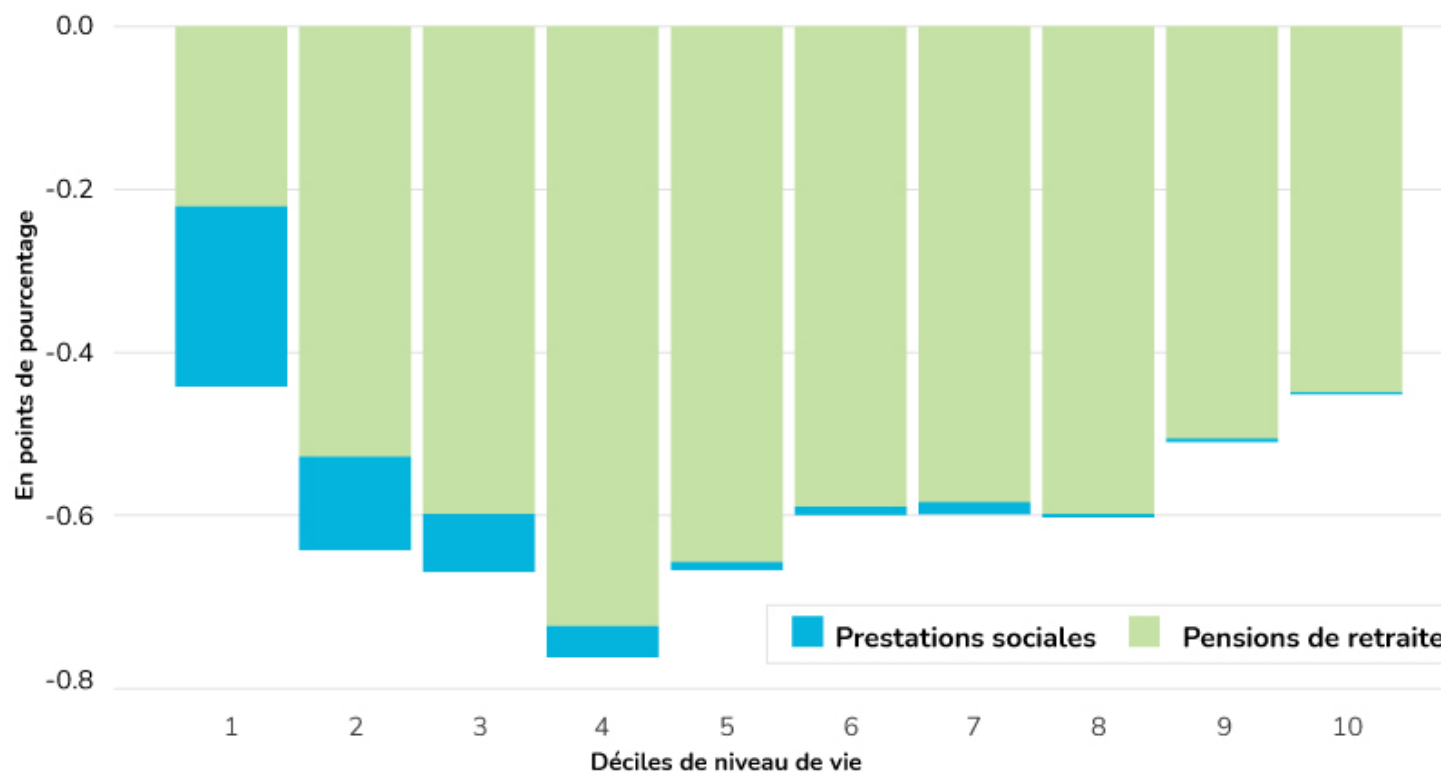
- ❑ Pour illustrer la nécessité de prise en compte de la dynamique des prix nous avons :
 - ❑ mobilisé les IPC simulées à l'échelle individuelle (voir Partie Inflation)
 - ❑ quantifié la contribution des pensions de retraite et des prestations sociales à l'évolution du pouvoir d'achat des ménages pour l'année 2022 en « vieillissant » les revenus issus de ces prestations selon le calendrier de revalorisation en vigueur.

□ Pour rappel :

- Les pensions de retraites ont été revalorisées de 1,1% en janvier 2022 puis de 4% en juillet 2022.
- Les prestations sociales (hors APL) ont été revalorisées de 1,8% en avril 2022 puis de 4% en juillet 2022.



- ❑ Selon nos estimations, en moyenne sur l'année 2022, les revalorisations n'ont pas compensé l'inflation pour maintenir le pouvoir d'achat.

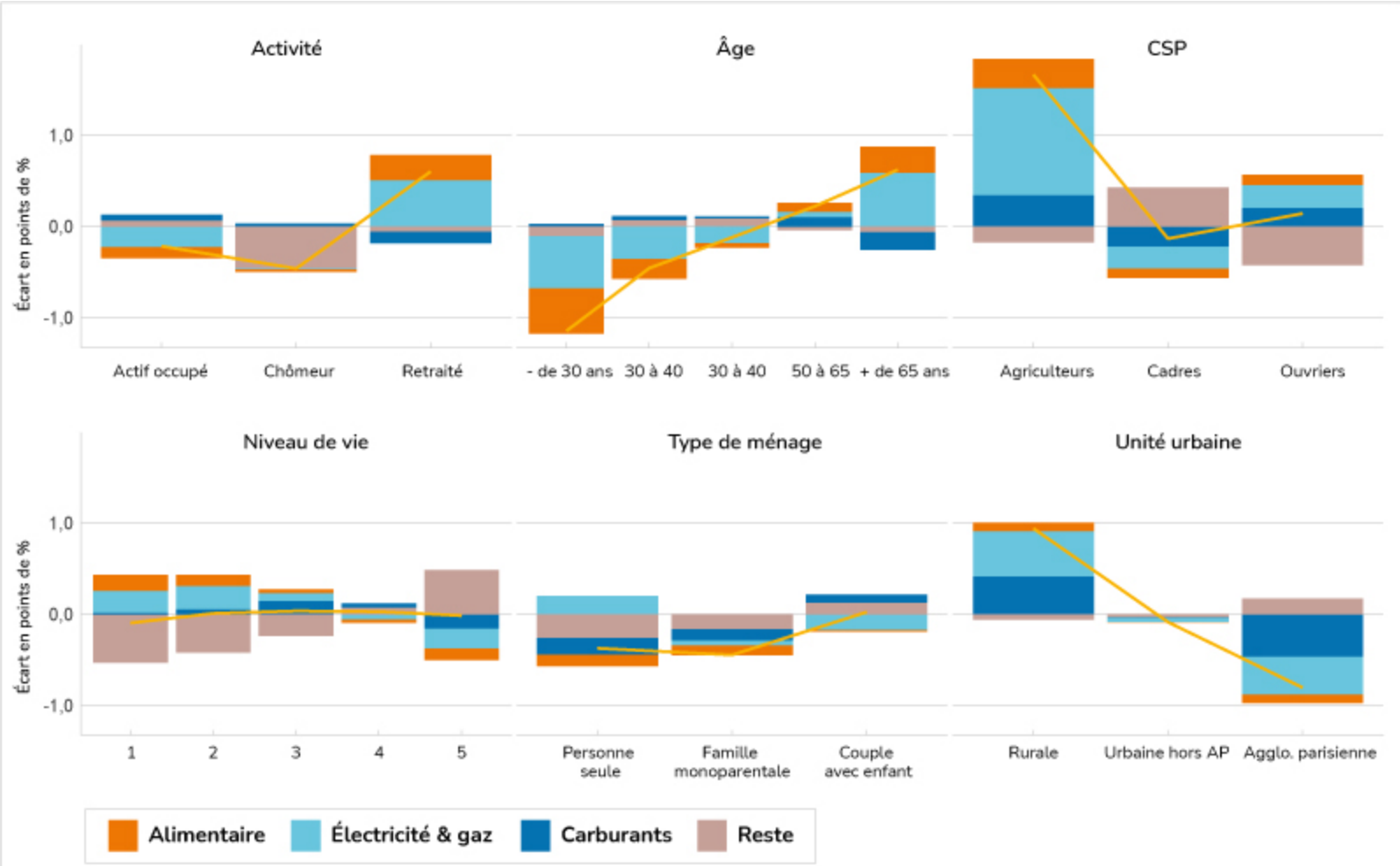


Budget des familles, 2017, calculs des auteurs.

- ❑ En 2023, en appliquant une méthodologie comparable et selon notre prévision d'inflation, nous estimons que les seules revalorisations des pensions au 1er janvier (+0,8 %) et des prestations au 1er avril (+1,7 %) ne sauraient être suffisantes pour compenser l'évolution des prix.

- Utilisation de l'enquête **Budget des Familles 2017** et des **IPC** disponibles au mois de décembre 2022
 - Détail du panier des consommations de 29 000 ménages français représentatifs avec près de **100 produits**
 - Nous restreignons l'analyse aux ménages ordinaires de France Métropolitaine, avec un revenu déclaré strictement positif et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
 - Nous tenons compte des données de la comptabilité nationale de 2021 pour actualiser les coefficients budgétaires de l'enquête.

- Un niveau d'inflation inobservé depuis 4 décennies mais une **grande hétérogénéité** dans le choc subi par les ménages :
 - IPC en moyenne annuelle: 5,2 % inobservé depuis 1985
 - 10 % des ménages subissent une inflation inférieure à 3,5 %
 - 10 % des ménages subissent une inflation supérieure à 8,5 %

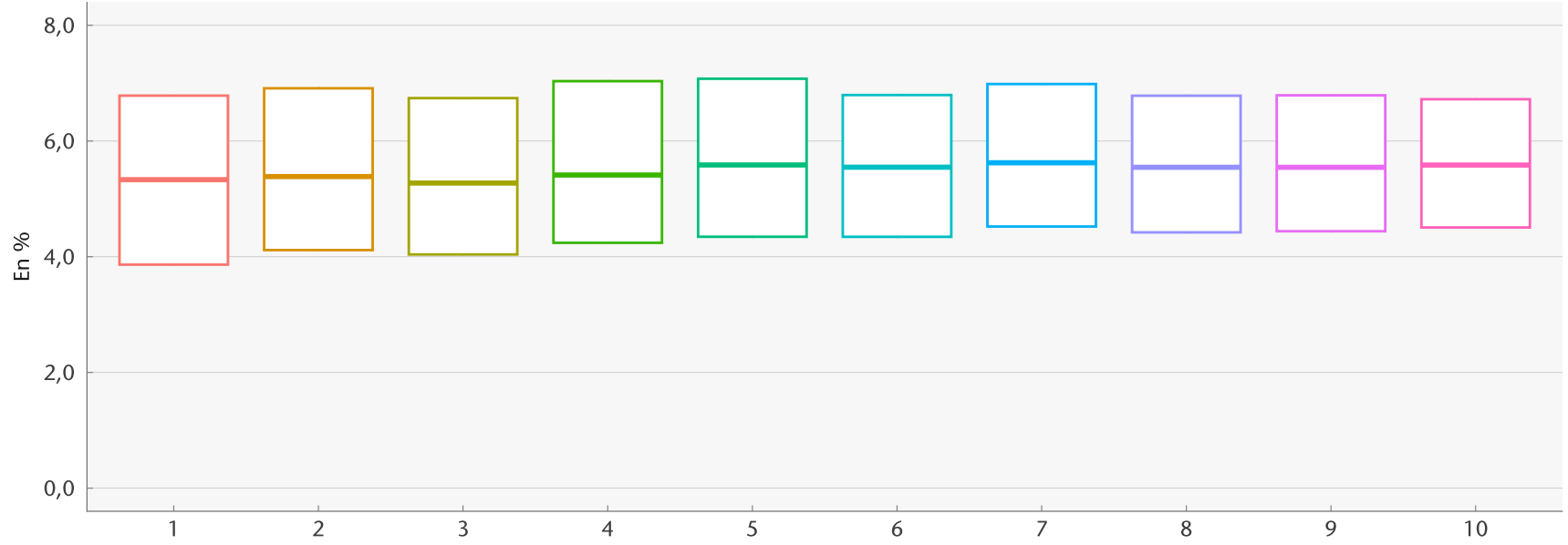


Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017 et de l'IPC observé à décembre 2022.

Note de lecture : Les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans ont connu une inflation inférieure de 1 point par rapport à la moyenne.

Distribution du choc de prix à la consommation par décile de NDV

Moyenne annuelle de l'IPC



Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017 et de l'IPC observé à décembre 2022

- ❑ L'hétérogénéité de l'inflation de 2022 masque les effets des **dispositifs publics affectant directement les prix**
 - ❑ Bouclier tarifaire (gaz et électricité)
 - ❑ Baisse de la TICFE
 - ❑ Remise carburant

- ❑ Pour évaluer le montant des transferts associés avec ces dispositifs il est nécessaire de construire une **évolution contrefactuelle** des prix en absence de dispositifs
 - ❑ Données CRE et Insee

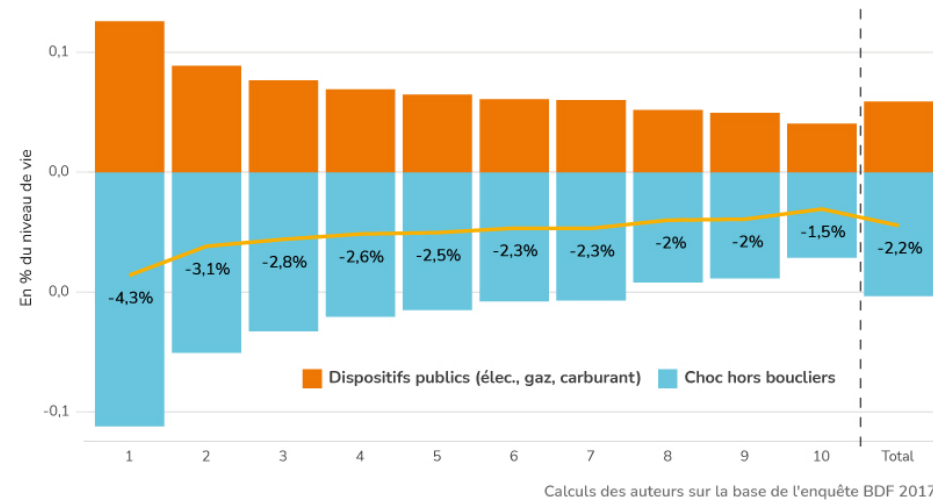
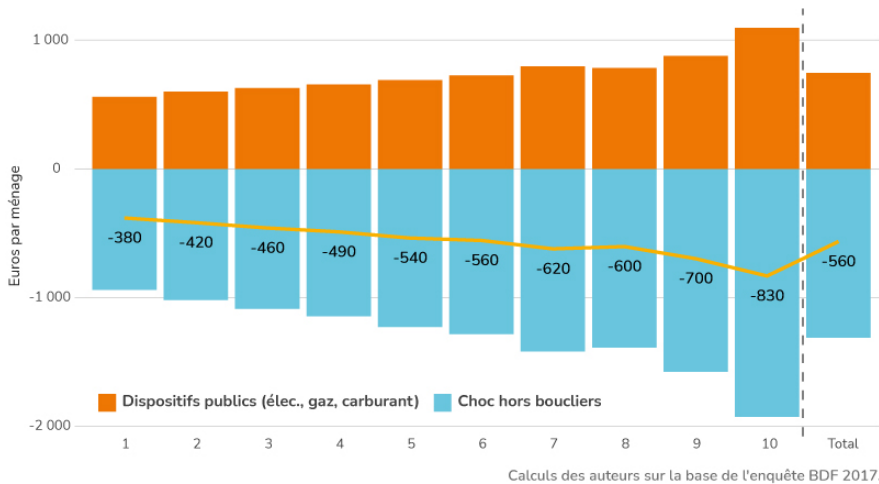
- ❑ Nos évaluations ne tiennent pas compte des **effets de comportement, ni des éventuelles modifications des revenus.**
 - ❑ Dans ce contexte, nous estimons une **borne supérieure** de l'effet de la crise énergétique sur le pouvoir d'achat des ménages.

Le bouclier tarifaire et la remise carburant a réduit de 56 % l'impact du choc

Quintile	Euros					En % du niveau de vie		
	Choc	Bouclier électricité	Bouclier gaz	Remise à la pompe	Effet total	Choc	Boucliers + Remise	Effet total
1	-980	330	180	70	-400	-8,6	5,1	-3,5
2	-1120	340	210	90	-470	-6,3	3,6	-2,7
3	-1250	380	210	120	-550	-5,6	3,1	-2,4
4	-1400	420	240	130	-610	-4,9	2,8	-2,2
5	-1750	470	380	140	-760	-3,9	2,2	-1,7
Ensemble	-1310	390	250	110	-560	-5,2	2,9	-2,2

Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017.

Note de lecture : En l'absence de bouclier tarifaire et de remise carburant, les ménages du 1^{er} quintile auraient eu une perte de pouvoir d'achat moyenne de 980 euros. Le bouclier tarifaire sur la facture d'électricité leur a permis de préserver 330 euros de pouvoir d'achat.



ANNEXES

- ❑ **Prise en compte des mesures budgétaires pour 2022 et 2023 sur la base :**
 - ❑ Documents budgétaires en lien avec Les lois de Finances rectificatives 2022, Le Projet et la Loi de Finances 2023
 - ❑ La Loi de Finances de la Sécurité Sociale 2023 et le rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale
 - ❑ Les informations fournies par la Commission de Régulation de l'Energie
 - ❑ L'étude d'impact de l'Assurance Chômage par l'Unedic

- ❑ **Pas d'évaluation au-delà de 2023**
 - ❑ Trop grande incertitude sur l'évolution des mesures fiscales et des dépenses publiques au-delà de 2023
 - ❑ Dépend des mesures contenues dans la réforme finale des retraites et de son adoption
 - ❑ Atterrissage sur de nouvelles règles budgétaires européennes, possibilité de mesures à venir sur les dépenses ou la fiscalité pour respecter une nouvelle trajectoire budgétaire

Evolution du compte des agents depuis le début de la crise énergétique

- **Un besoin de financement vis-à-vis du RDM en hausse de 4,4 points de PIB entre le 3^{ème} trimestre 2021 et le 3^{ème} trimestre 2022, dont 3,1 points lié au seul choc énergie.**
- **Les pertes de revenu réel sur un an se concentrent principalement dans les entreprises (60 % des pertes totales), et dans une moindre mesure les APU (30 % des pertes).**
 - Baisse de près de 10 % du revenu réel pour les entreprises : choc inflationniste et moindre soutien budgétaire avec la fin des mesures Covid.
 - Forte hausse de l'investissement et dégradation de 3,8 pts de PIB du besoin de financement des entreprises
 - Baisse de « seulement » 0,2 % du revenu réel des ménages (-0,6 % par UC) grâce à la dynamique de l'emploi et les mesures socio-fiscales
 - Faible dégradation du déficit public sur la période malgré le soutien massif de l'Etat avec la crise énergétique
 - Réduction importante des aides Covid (chômage partiel, Fonds de Solidarité, remboursement des tests Covid...)
 - Fort dynamisme des recettes fiscales et sociales

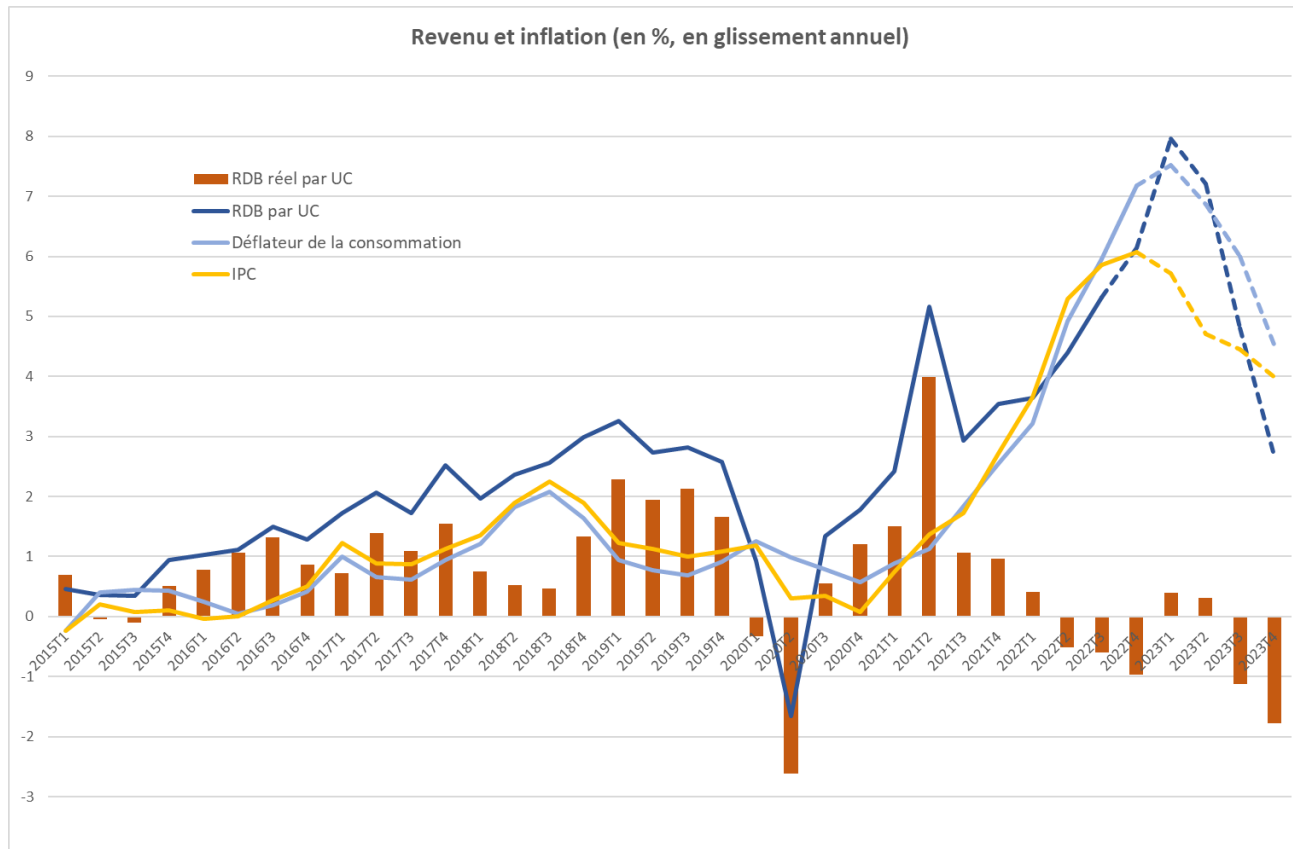
Ecart T3 2022 / T3 2021		SNF-SF	EI	Ménages	APU	ISBLSM	RDM	Total
En %, euros constants*	Valeur ajoutée	1.0	-1.1	2.0	1.6	4.4		1.2
En %, euros constants**		-9.6		-0.2	-2.8	-2.6		
En Mds, euros constants**	Revenu Disp. Brut	-9		-1	-4	0		-14
Contribution (en pts de %)		62		6	30	3		100
En % du RDB	Taux d'épargne			-0.7				
En pts de % annuel	Taux de marge	-0.6						
En % en euros constants*	FBCF	5		1	5	13		
En % du PIB	CF (+) / BF (-)	-3.8		-0.4	-0.2	0.0	4.4	0.0

* déflaté par les prix de VA, **déflaté par les prix de consommation finale

Sources : Insee, calculs OFCE

Revenu et inflation

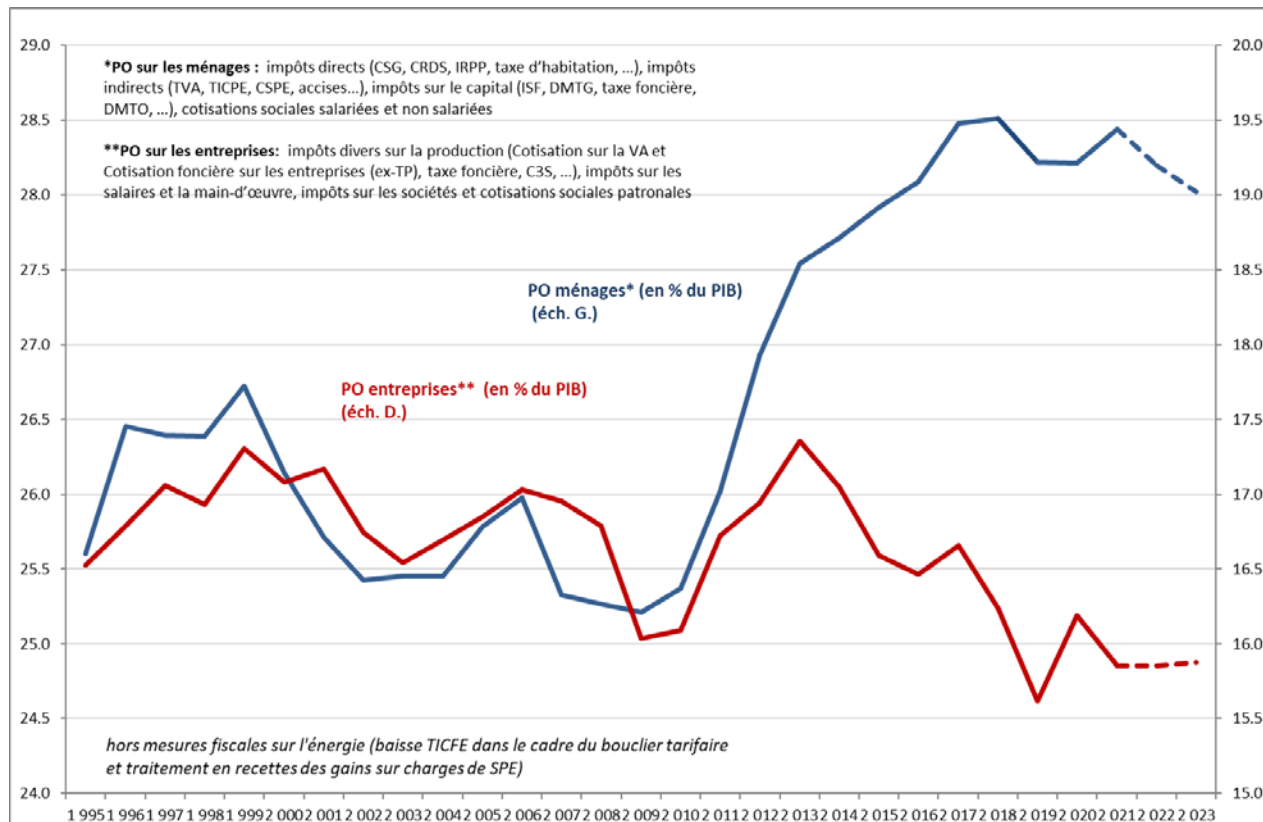
- ❑ **Une différence significative entre le déflateur de la consommation et l'IPC depuis le second semestre 2022 et en 2023 :**
 - ❑ +5,3 % en 2022 et 6,2 % en 2023 pour le déflateur de la consommation contre +5,2 % en 2022 et +4,7 % en 2023 pour l'IPC
 - **Différence liée au service d'intermédiation financière indirectement mesuré (SIFIM)**
 - ❑ Forte remontée des taux de refinancement interbancaire utilisés pour mesurer les intérêts reçus et versés par les ménages conduit :
 - à une nette hausse des intérêts versés et reçus dans le RDB des ménages...
 - ...mais aussi par une hausse des services financiers (SIFIM) consommés par les ménages visible dans le déflateur de la consommation
 - ❑ Les SIFIM ne sont pas dans le panier de B&S de l'IPC d'où le décalage entre la dynamique du déflateur de la consommation et l'IPC



Sources : Insee, prévision OFCE

Sources : Insee, calculs OFCE

- ❑ **Le taux de PO des ménages (hors baisse transitoire de fiscalité énergétique) se réduit depuis 2018 mais moins que les seules mesures discrétionnaires liées à la fiscalité directe**
 - ❑ Effet du dynamisme de certaines assiettes fiscales (droits de mutation liés aux transactions immobilières, DMTG liés aux donations-successions, IRPP lié aux revenus et à leur structure) et de la hausse de la fiscalité indirecte sur le tabac
- ❑ **Le taux de PO des entreprises (hors baisse transitoire de fiscalité énergétique) se stabilise depuis 2021 à un niveau historiquement bas (exception de 2019 et l'effet du double CICE)**
 - ❑ Baisse des impôts sur la production pour -13 Mds sur 2021-23 et -9,5 Mds pour l'IS sur la période 2020-23
 - Fort dynamisme de l'assiette fiscale de l'IS



Sources : Insee, calculs OFCE

Un déficit qui baisserait plus vite que prévu grâce à des recettes fiscales dynamiques

Le déficit public (mm4) proche de 4 % du PIB au T3 2022 ...

- Sera probablement plus faible que prévu en 2022 (inférieur aux 5 % prévus dans le PLF 2023))
- Malgré hausse des charges d'intérêts de 0,5 pts de PIB (mm4) en un an

...grâce à un rendement fiscal élevé

- La dynamique des assiettes fiscales augmenterait de près de 1,0 pt de PIB les recettes fiscales (entre 2019 et le 3ème trimestre 2022) par rapport à une élasticité unitaire
 - Au 3^{ème} trimestre 2022, taux de PO est 0,3 point de PIB au-dessus de sa moyenne de 2019...
 - ...malgré une baisse discrétionnaire de PO (y comprise de retour de CICE) de l'ordre de -0,6 pt de PIB de 2020 à 2022

