

II / Inflation en Europe : les conséquences sociales du choc asymétrique¹

Guillaume Allègre

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, qualifiée par les Russes d'« opération militaire spéciale », a ouvert une nouvelle ère géopolitique et économique, demandant une cohésion renforcée dans l'Union européenne. D'un point de vue économique, dans un premier temps, le choc le plus important pour les Européens a été un choc de prix, notamment sur l'énergie et les céréales.

Ces hausses de prix se sont ensuite répercutées en cascade sur les consommateurs finaux de l'Union européenne. Le prix de l'essence à la pompe réagit rapidement aux variations du prix du pétrole, surtout à la hausse. Pour d'autres biens, les contrats (entre le consommateur final et son distributeur, entre le distributeur et le fournisseur) sont complexes et peuvent introduire une inertie ou une absence de transmission. D'autres prix peuvent augmenter en cascade, comme celui de l'électricité par indexation ou formation des prix sur le marché : sur le marché de gros de l'électricité, lorsque la demande est forte, l'hiver, le coût marginal est très lié au prix du gaz car les derniers MW/h sont obtenus par les centrales à gaz. Or le marché européen de l'électricité prévoit que le prix est fixé au coût variable du dernier moyen de production appelé pour tous les producteurs et les consommateurs. Cependant, les subventions ou la réglementation des prix finaux peuvent empêcher les cascades de hausses de prix, et ce de façon différenciée selon les pays européens et, dans certains pays,

¹ Ce texte s'appuie sur le rapport de Geerolf *et al.* [2022].

selon le type de contrat de fourniture d'énergie (électricité, gaz) des consommateurs.

Dans un premier temps, les tensions les plus importantes concernant les hausses de prix en Europe sont venues du marché du gaz. Le gaz est l'une des principales sources d'énergie en Europe. Au début de la crise, il représentait 24,3 % de l'apport énergétique total de l'Union européenne. De plus, le gaz était relativement bon marché : au premier semestre 2021, le prix final moyen du kWh pour les ménages européens était de 6,4 centimes en moyenne contre 22 centimes le kWh issu de l'électricité (source : Eurostat). L'UE importait 80 % de ses besoins totaux en gaz, dont un peu moins de la moitié (43 %) de Russie. Parmi les autres fournisseurs figuraient la Norvège (24 %), l'Algérie (13 %) et les États-Unis (7 %). Le 8 mars 2022, la Commission a publié un plan, REPowerEU, pour viser l'indépendance vis-à-vis des combustibles fossiles russes « bien avant la fin de la décennie ». Cependant, à court terme, la substitution est difficile car la plupart des importations de Russie provenaient de gazoducs, et que les infrastructures pour le gaz naturel liquéfié (GNL) étaient insuffisantes et plus coûteuses.

Dans un deuxième temps, ce sont les produits alimentaires qui ont été les plus affectés, et ce par deux canaux. Premièrement, certains produits et matières premières (engrais, céréales — voir chapitre v) étaient directement produits en Ukraine ou en Russie. Deuxièmement, l'activité du secteur est intense en énergie directement et indirectement (transport, emballages).

Geerolf *et al.* [2022] mesurent l'impact des augmentations de prix à la suite de l'invasion de l'Ukraine sur le pouvoir d'achat des ménages pour chaque État membre et, à l'intérieur de chaque État, par quintile de revenu. Dans une première étape, les augmentations de prix significatives sont repérées, au niveau de désagrégation le plus fin possible, selon la nomenclature COICOP², qui permet de repérer notamment les augmentations de prix dans l'énergie, l'alimentaire et les transports. Ensuite, les enquêtes « Budget des ménages » publiées par Eurostat permettent d'identifier la structure de consommation des ménages par État membre et quintile. Nous utilisons la dernière enquête publiée (Eurostat, 2015). Croiser la structure

2 *Classification of Individual Consumption by Purpose* : nomenclature internationale permettant de décomposer la consommation des ménages (viande, tabac, chaussures, loyers, électricité, gaz, restauration...).

de consommation aux augmentations de prix permet d'estimer un impact différencié des hausses de prix, notamment par quintile. Les modifications de comportement de consommation à la suite des chocs de prix asymétriques ne sont pas prises en compte, mais, à court terme, celles-ci représentent également un coût pour les consommateurs. Dit autrement, ne pas tenir compte des potentiels ajustements de consommation (par baisse ou substitution) ne réduit pas au premier ordre les coûts induits par les hausses de prix.

Cette approche par les prix a des limites : certains gouvernements ont réagi à l'inflation en agissant directement sur les prix — ce qui sera pris en compte dans les mesures effectuées ici — et d'autres en agissant sur les revenus (*via* des chèques « énergie » universels ou ciblés sur les plus pauvres par exemple), interventions qui ne seront donc pas prises en compte ici³. Nous ne prenons pas en compte non plus les évolutions des salaires et les revenus de transferts, plus ou moins indexés sur les prix (comme les pensions en France). Enfin, nous ne prenons pas en compte les futures hausses de prix dues à des mécanismes connus d'indexation (si certains prix sont automatiquement indexés dans le futur à des hausses de prix déjà passées, ce qui peut être le cas dans certains contrats d'énergie). Pour cet exercice, nous considérons la hausse des prix des biens consommés par les ménages entre février 2022 et février 2023. Ce choix temporel est en partie arbitraire. Il correspond au début de l'invasion de 2022, mais les prix de gros du gaz et du pétrole et de l'électricité ont fortement augmenté dès mi-2021, du fait des incertitudes concernant l'approvisionnement depuis la Russie et du non-remplissage par Gazprom des stockages qu'il détient en Europe [Commission de régulation de l'énergie, 2022].

Contexte

La hausse du prix sur le marché de gros du gaz a été le premier déclencheur de l'inflation. Début 2021, le prix spot sur le marché de gros néerlandais (TTF) était d'environ 20 dollars. Ce prix augmente fortement à partir de septembre 2021, sous l'effet d'une anticipation d'un embargo et de l'interruption

3 Sur les politiques menées par les gouvernements pour tenter d'endiguer l'inflation, voir chapitre iv.

par les entreprises russes des livraisons hors contrat long, avec comme double conséquence de réduire le stockage en Europe (qui, en Allemagne et en Autriche, était en partie géré par Gazprom [Sheppard *et al.*, 2021]) et d'augmenter à court terme les prix d'exportation du gaz, et la trésorerie de l'entreprise nationale russe. À la veille de l'invasion, le cours est d'environ 80 dollars, quatre fois plus élevé que début 2021. L'invasion et la volonté européenne de se passer le plus possible de gaz russe font exploser les cours, qui atteignent un pic de 340 dollars en août 2022 au moment où chaque pays veut remplir ses réserves pour l'hiver et se fait concurrence sur le GNL, gaz liquéfié livré par bateau (États-Unis, Qatar...). Le prix n'a fait que décroître depuis, pour atteindre 40 dollars en février 2023, au fur et à mesure de la signature de contrats de long terme avec des fournisseurs alternatifs et de l'installation d'infrastructures permettant de recevoir du GNL en plus grande quantité, et en même temps qu'une meilleure coopération européenne dans l'utilisation des stocks pour fluidifier le marché, et qu'une moindre consommation de la part des entreprises et des consommateurs, parfois avant l'augmentation des prix.

Les fluctuations sur le marché du pétrole n'ont pas été aussi importantes mais sont allées dans le même sens : le Brent s'échangeait à 50 dollars début 2021, autour de 80 dollars à la veille de l'invasion, à un pic de 125 dollars en juin 2022 et de nouveau autour de 80 dollars en février-mars 2023.

Ces fluctuations s'ajoutent cependant à celles de l'euro. Début 2021, l'euro s'échangeait à 1,20 dollar, puis 1,13 dollar mi-février 2022, avant de descendre à un plus bas de 0,96 dollar mi-octobre 2022 puis de remonter autour de 1,08 dollar en février 2023. Les facteurs de tension principaux sur les marchés de gros refluent donc depuis quelques mois, mais cela ne présage pas entièrement des répercussions sur les prix finaux auxquels les consommateurs sont confrontés.

Les pays européens diffèrent selon leur consommation finale d'énergie. Premièrement, ils diffèrent selon leur consommation totale d'énergie, en MWh par tête, avec à une extrémité la Finlande (55,8) et à l'autre la Roumanie (18,8). La France (23,1) ou l'Allemagne (37,6) sont dans des positions intermédiaires mais pas entièrement équivalentes (source : Eurostat). Les écarts s'expliquent entre autres par les revenus par tête, les besoins de chauffage et de transport. Deuxièmement, ils diffèrent par la composition de la consommation, Chypre et la Suède ayant

des consommations nulles ou très faibles de gaz, tandis que les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie et l'Allemagne utilisent un volume important de gaz par tête. Enfin, les pays diffèrent également par le type de contrat qui les lie à leurs fournisseurs de gaz. La plupart des pays européens sont passés d'une indexation de ces contrats sur le pétrole à une indexation sur le gaz dans les contrats de long terme. L'indexation dans les contrats est ainsi passée de 93 % indexés sur le pétrole en 2005 à 75 % indexés sur le gaz en 2019 [IEA, 2020]. Pour les défenseurs de ce système, il encourage la concurrence, l'efficacité allocative, réduit le coût de la transition écologique et augmente la transparence des prix [IEA, 2020]. L'évolution vers des contrats indexés sur le prix *hub* du gaz est plus prégnante dans les pays du nord-ouest de l'Europe, et notamment aux Pays-Bas, tandis que les pays scandinaves et baltiques ont moins franchi le pas, peut-être parce qu'ils ont gardé en tête les risques liés au pouvoir de marché : pour un fournisseur comme la Russie, il est beaucoup plus facile de manipuler le prix du gaz européen que celui du pétrole, dont le prix est fixé sur le marché mondial, les prix de transport étant beaucoup plus faibles. Paradoxalement, le passage de l'indexation des contrats de long terme du pétrole aux prix *hub* du gaz est une demande de la Commission européenne et du Parlement européen à partir de 2013, contre la volonté des fournisseurs historiques, y compris russes (voir Wieczorkiewicz [2014] pour une critique de cette stratégie). Dès 2014, Theisen soulignait aussi un problème potentiel de cette stratégie dans le contexte européen : « La progression continue de l'indexation *hub*, en particulier sur les marchés immatures manquant de profondeur, donne à Gazprom la capacité de vendre à des prix plus attractifs dans la limite supérieure des contrats fournisseurs et de saisir ainsi une plus grande part de marché. Cela offre également à l'entreprise la possibilité de vendre directement dans ce marché afin de manipuler les prix sans perturber la relation avec ses gros clients » [Theisen, 2014].

Enfin, les consommateurs européens (consommateurs finaux et entreprises) ont des contrats variés avec les fournisseurs d'énergie. Les contrats fixent les prix à plus ou moins long terme, la tendance allant vers plus de contrats à prix variables, notamment aux Pays-Bas, en Belgique, en République tchèque et en Espagne, où plus de 50 % des consommateurs ont des contrats à prix variables, afin de supposément rapprocher la facture de la réalité du marché (ce qui fait supporter aux ménages les fluctuations du marché).

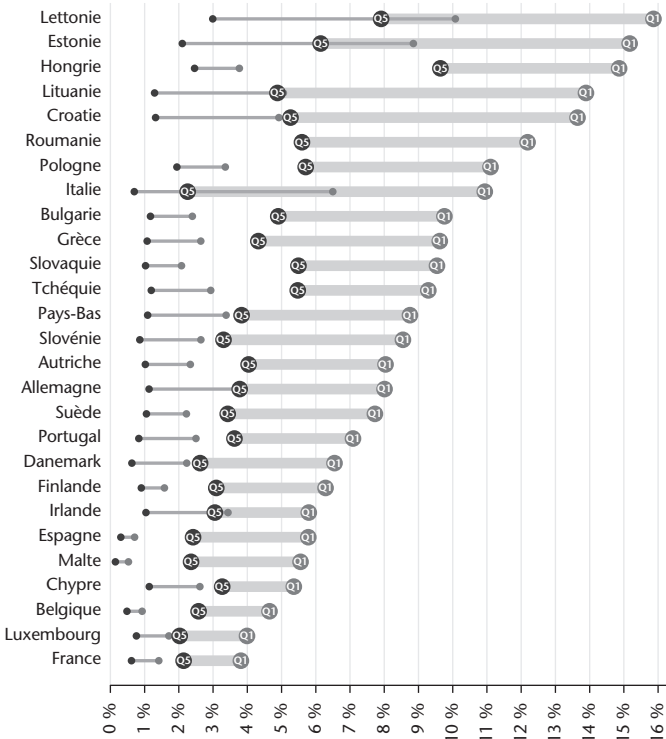
L'impact sur les ménages tel qu'analysé ici ne présume pas de l'impact global pour un pays dans son ensemble : l'augmentation du prix importé du gaz peut être pris en charge — plus ou moins temporairement — par d'autres acteurs que les ménages, comme l'État, qui peut supporter des déficits supplémentaires financés par des impôts futurs.

Résultats

Selon nos résultats, les pays les plus touchés par la hausse des prix entre février 2022 et février 2023 sont la Hongrie (25,8 %), la Lettonie (20,2 %), la République tchèque (18,3 %), l'Estonie (17,9 %) et la Lituanie (17,3 %). La proximité avec l'Ukraine et la Russie apparaît ainsi être un facteur aggravant. Les pays où l'impact est le plus faible incluent le Luxembourg (4,8 %), la Belgique (5,5 %), la Grèce (6,6 %) et la France (7,3 %). Cependant, le choix de la période influe, certains pays ayant vu leurs prix augmenter entre septembre 2021 et février 2022 (la Belgique et les Pays-Bas, par exemple, car les fournisseurs d'énergie y répercutent plus rapidement les hausses des prix de gros sur les consommateurs).

Le graphique 1 montre l'impact différencié des hausses de prix sur le pouvoir d'achat des ménages selon le quintile de niveau de vie dans chaque pays de l'Union européenne. Dans tous les pays, les 20 % les moins aisés (Q1) font face à un choc beaucoup plus important que les 20 % les plus aisés (Q5). C'est en France que l'écart est le plus faible. De façon peu surprenante, l'écart absolu entre les quintiles est plus élevé là où le choc d'inflation a été le plus fort. En France, la perte de pouvoir d'achat est ainsi d'environ 4 % pour les ménages les moins aisés (Q1) et d'environ 2 % pour les ménages les plus aisés (Q5) alors que, en Lettonie, les pertes sont respectivement de 16 % et 8 %. Notons que l'impact différencié sur les ménages les moins aisés est lié à ce choc de prix particulier et notamment à la surreprésentation des dépenses d'énergie, de transport et d'alimentation — les postes les plus touchés — dans le budget des moins aisés. Ces mêmes budgets pourraient être impactés dans le futur par les efforts fournis en vue de la transition climatique. Nous y reviendrons en conclusion. L'impact différencié de la hausse des prix entre les moins aisés (Q1) et les plus aisés (Q5) varie : le choc a plutôt préservé les

Graphique 1. Impact sur le niveau de vie de la hausse des prix entre février 2022 et février 2023 par pays de l'Union européenne et quintile de niveau de vie (Q1 et Q5)



Note : l'impact sur chaque décile est calculé en pourcentage du revenu du quintile pour tous les produits.

Les points plus petits correspondent à une sélection de COICOP (CP0111, CP0115, CP0451, CP0452, CP0453, CP0454, CP0722).

L'impact est la somme des impacts mensuels divisée par la somme des revenus mensuels pour les mois considérés.

Source : Eurostat HCIP et revenus par quintile.

plus pauvres par rapport aux plus aisés en Italie (environ 2 % versus 11 %), tandis que l'inverse est vrai en Hongrie (10 % versus 15 %).

Inflation et pauvreté statistique

Dans l'Union européenne, est considéré comme pauvre d'un point de vue monétaire un individu appartenant à un ménage dont le niveau de vie, en monnaie nationale, est inférieur à 60 % du niveau de vie médian national. L'indicateur de pauvreté monétaire est relatif : il dépend de la position relative du ménage dans la distribution nationale des niveaux de vie (qui est égal au revenu disponible d'un ménage divisé par son nombre d'unités de consommation¹). Par conséquent, si le revenu de tous les individus double, le taux de pauvreté reste constant. C'est en fait un indicateur d'inégalité dans le bas de l'échelle des revenus. Un des avantages de cet indicateur est sa simplicité : il suffit de connaître le revenu disponible (après impôts et transferts sociaux) d'un échantillon représentatif de ménages pour calculer un taux de pauvreté dans chaque pays. Cet indicateur monétaire n'est cependant pas sans défaut, si bien qu'Eurostat nomme prudemment l'indicateur « taux de risque de pauvreté ». L'analyse présentée ici pourrait alimenter la controverse autour de cet indicateur de pauvreté monétaire. En effet, l'indicateur ne prend en compte que le revenu, et ne tient donc pas compte des différents

besoins et notamment de l'inflation différentielle impactant les ménages les plus pauvres et les plus riches. Si les ménages pauvres et riches ont des paniers de consommation différents (les ménages les plus pauvres consommant relativement plus de transports, de chauffage et de nourriture), l'inflation asymétrique observée à la suite de l'invasion de l'Ukraine aura un impact différencié sur l'aisance des ménages pauvres et riches, mais comme les niveaux de revenus sont stables, les indicateurs d'inégalités (pauvreté, Gini de niveau de vie) seront stables. Il y a un risque de mauvaise estimation de l'évolution de la pauvreté et de son intensité. De plus, les politiques visant à compenser en partie la hausse des prix en augmentant le revenu des plus pauvres auront pour effet de réduire la pauvreté statistique. Enfin, des politiques équivalentes du point de vue des ménages pourraient avoir des impacts très différents sur le taux de pauvreté monétaire : un tarif social de l'énergie ne sera généralement pas reflété dans le taux de pauvreté (car affectant les prix), tandis qu'un chèque social fera baisser le taux de pauvreté (car affectant les revenus).

Il s'agit de limites bien connues de l'indicateur de pauvreté monétaire, qui ne s'appuie que sur les revenus. Pour répondre à ces lacunes, Eurostat a développé un deuxième indicateur, utilisant l'approche de la privation

Focus sur quatre pays : la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Estonie

Nous choisissons un focus sur quelques pays : la France ; l'Allemagne pour sa proximité-rivalité avec la France ; l'Espagne, qui a bénéficié du mécanisme dit « ibérique », lui permettant de s'isoler du marché européen ; l'Estonie, qui a été un des pays les plus concernés par la hausse des prix — c'est celui où les plus pauvres ont été le plus touchés (graphique 1).

matérielle et sociale. Dans cette approche, dont l'utilisation gagne du terrain, une personne est considérée en situation de précarité si elle déclare ne pas disposer de ressources financières suffisantes pour accéder à un certain nombre de biens et services, jugés nécessaires à des conditions de vie décentes en Europe (« garder sa maison suffisamment chaude », « s'offrir une connexion Internet » ou « une voiture à usage personnel » et « un repas protéiné par jour »). Les personnes incapables de couvrir les dépenses d'au moins cinq des treize éléments sont considérées comme en privation.

Aujourd'hui, si vous cherchez « taux de pauvreté dans l'Union européenne » dans un moteur de recherche, il y a de fortes chances que vous cliquiez sur une étude qui utilise un troisième indicateur : « en risque de pauvreté et d'exclusion sociale ». Sont pauvres, selon cet indicateur, les individus qui sont en risque de pauvreté monétaire, de privation matérielle ou vivant dans un ménage à très faible intensité de travail. Un avantage notable de cet indicateur est qu'il est susceptible d'augmenter à la fois lorsque les prix augmentent pour les populations les plus pauvres et lorsque le niveau de vie des plus pauvres diminue. Cet indicateur a également une composante « absolue » : si tous les revenus diminuent, la privation augmente et

la pauvreté est également susceptible d'augmenter, ce qui est conforme à une certaine intuition (la pauvreté a généralement une composante à la fois absolue et relative dans son acception commune). Toutefois, l'indicateur connaît d'autres problèmes. La privation ne peut être mesurée que par des enquêtes et n'est donc pas aussi prévisible que le revenu. Aussi, la façon dont les gens répondent aux enquêtes peut différer selon les pays et le temps (pour le même budget et les mêmes prix) : c'est en partie une mesure subjective. De plus, pouvoir s'offrir une voiture personnelle peut sembler pertinent aujourd'hui, mais ne sera pas nécessairement aussi pertinent dans vingt ans, ou alors plus à la campagne que dans une métropole. Ce qui est gagné apparemment en pertinence est perdu en comparabilité.

1. Pour tenir compte des différents besoins et des économies d'échelle, les statistiques européennes utilisent l'échelle dite de l'OCDE et attribuent 1 unité de consommation (*uc*) pour une personne seule, 0,5 pour des personnes de 14 ans ou plus supplémentaires et 0,3 pour des personnes de moins de 14 ans. C'est le seul besoin dont tient compte le niveau de vie : le handicap, le fait d'être propriétaire de son logement, l'éloignement de transports en commun ou le besoin de chauffage ne sont pas pris en compte.

La France se distingue dans l'Union européenne comme étant l'un des pays les moins touchés par la hausse des prix, et initialement comme le pays le moins touché (jusqu'en octobre 2022). Ceci s'explique en grande partie par des mesures politiques de plafonnement des prix du gaz et de l'électricité, non ciblées et couvrant à la fois les particuliers et certaines entreprises. Ces mesures ont un double bénéfice : premièrement, l'action sur les prix affecte directement l'indice *via* la composante énergie ; deuxièmement, l'inclusion des entreprises réduit

les répercussions sur les biens et services. Le gouvernement a aussi instauré une ristourne à la pompe de 15 centimes puis de 30 centimes le litre. Ce n'est probablement pas une coïncidence si cette stratégie de plafonnement universel a été mise en place durant une année électorale (la première ristourne à la pompe a débuté en mars, quelques semaines avant l'élection présidentielle). Une conséquence de cette stratégie est le faible impact différencié du choc de *prix* entre les moins aisés et les plus aisés. Mais notre méthodologie ne permet pas de conclure définitivement de l'avantage en termes d'inégalités de ces mesures universelles par rapport à des mesures ciblées (plafonnant les prix uniquement pour les pauvres ou leur versant un revenu). Toutes choses égales par ailleurs, les mesures ciblées devraient plus réduire les inégalités. Mais la redistribution effective réelle dépend à la fois du ciblage et du poids budgétaire des mesures. Les mesures universelles ont un poids budgétaire beaucoup plus important et cet effet poids *peut* être plus important que l'effet ciblage. On parle de paradoxe de la redistribution lorsque les mesures universelles sont plus redistributives — ou favorables aux pauvres — que les mesures ciblées (l'école publique gratuite est l'exemple type d'une universalité favorable aux plus pauvres). Cet effet est d'autant plus important que les mesures universelles sont ou seront financées par des impôts redistributifs.

L'Allemagne se situe dans la médiane en termes de perte de pouvoir d'achat due à la hausse des prix (11,2 %). Le plus gros contributeur est le gaz, dont le poids dans le budget des ménages (3,3 %) est moitié plus important qu'en France mais reste plus faible qu'aux Pays-Bas (4,2 %). Outre l'énergie, l'inflation concerne surtout l'alimentaire (lait, viande). Les politiques publiques mises en place ont été massives, à la hauteur des liens du pays avec le fournisseur russe et des marges de manœuvre budgétaires plus importantes que dans d'autres pays européens. À la suite de la fermeture du gazoduc NordStream, l'État fédéral a nationalisé l'énergéticien Uniper pour un coût total de 34 milliards d'euros [Bruegel, 2023]. Les aides et prêts de l'État à la filière s'élèvent à 68 milliards. Selon Bruegel, le plan d'aide répondant à la crise énergétique est le plus important d'Europe (7,4 % du PIB), soit le double de la France (3,7 %). La réaction initiale a été modérée puisque le budget du premier paquet de mesures en mars 2022 s'élevait à environ 15 milliards d'euros. En septembre, le gouvernement annonce un « bouclier de défense économique » à 200 milliards,

un ordre de grandeur au-dessus. Outre le sauvetage des énergéticiens, le plan inclut un « frein au prix du gaz » : les ménages et entreprises ont droit à un quota de gaz à prix réduit dont le volume est égal à 80 % de la consommation anticipée fondée sur la consommation passée. Au-delà, le gaz est facturé au prix de marché, de façon à garder les bonnes incitations.

L'Espagne a été relativement moins touchée par la hausse des prix (6,9 %), concentrée sur l'alimentaire (restaurants, viande, lait, céréales...). Le pays a profité avec le Portugal du statut d'« île énergétique » pour limiter la hausse des prix de gros de l'électricité. Comme la péninsule Ibérique est très peu interconnectée sur le réseau électrique avec le reste de l'Europe, l'Espagne et le Portugal ont eu droit de sortir du mécanisme de marché européen, sur lequel le prix de l'électricité était très lié au prix du gaz. De plus, les importations espagnoles de gaz proviennent de pays variés (Algérie reliée par gazoduc, États-Unis, Qatar) et le pays était ainsi moins dépendant des fournisseurs russes que d'autres pays européens. Les politiques publiques ont visé avant tout à contenir les prix, plutôt que de soutenir les revenus : suspensions de taxes énergétiques, réduction des coûts des centrales permise par le statut d'île énergétique/exemption ibérique, rabais à la pompe... Bruegel [2023] estime que, sur les 26 milliards d'aides aux foyers, 20 milliards portent sur les prix de façon non ciblée. Finalement, sur les 40 milliards de mesures (foyers plus entreprises), seuls 6 milliards sont ciblés soit en termes de prix soit en termes de revenus.

L'Estonie est un des pays les plus touchés par l'augmentation des prix depuis février 2022. C'est aussi un des pays où le ratio de pertes de pouvoir d'achat entre le premier et le dernier quintile est le plus élevé. Le poids de l'énergie dans le budget des ménages est élevé dans ce pays du nord de l'Europe qui s'est engagé à réduire son exploitation de pétrole de schiste. La situation frontalière avec la Russie est particulièrement désavantageuse. En août 2022, le prix de gros de l'électricité a atteint 4 000 euros le MW/h (de même qu'en Lituanie et en Lettonie), soit le plafond fixé par l'Union européenne. L'augmentation de 74 % du prix de l'électricité est le plus gros contributeur à la perte de pouvoir d'achat, notamment pour les 20 % les moins aisés (5,6 % de perte de pouvoir d'achat liée à l'électricité, contre 1,1 % pour les plus aisés). Le gouvernement a agi à la fois sur les prix et les revenus, notamment *via* une réduction de la redevance au réseau électrique de 50 % pour tous les consommateurs, par des subventions énergétiques non ciblées ou par

des mesures de compensation pour les ménages les plus vulnérables : 80 % des augmentations de prix sont compensées pour les consommateurs domestiques [Bruegel, 2023].

Conclusion : quelle politique face à un choc asymétrique de prix ?

L'invasion de l'Ukraine a eu pour conséquence un choc asymétrique de prix dans les pays européens, touchant plus les ménages modestes que les ménages aisés, mais avec certainement une forte hétérogénéité au sein de ces ménages, selon leur structure de consommation, et notamment l'intensité énergétique de leur consommation. En outre, les gouvernements sont dans une incertitude importante sur le caractère transitoire ou non de ce choc. C'est une différence notable avec les évolutions asymétriques de prix qui seront liées à la transition environnementale : les évolutions de prix y seront nécessairement durables. Lors d'un choc potentiellement temporaire, il existe deux raisons de mettre en place des mesures non ciblées en termes de prix ou de revenus : premièrement, le soutien macroéconomique et, deuxièmement, le report du paiement de la charge, ce qui permet de décider de sa répartition une fois le coût final connu. Ces objectifs ne seraient pas poursuivis dans le cas d'une évolution asymétrique des prix liée à la transition environnementale. Un tel contexte plaide alors pour des politiques ciblées visant à réduire les chocs asymétriques, soit pour les plus pauvres, soit pour les plus impactés, soit à l'intersection des deux catégories (les plus pauvres sont les plus impactés). Si ces politiques sont justifiées par une hausse asymétrique des prix, il est logique de tenir compte de la consommation. Dans le contexte de la transition, il faut également que le signal prix joue son rôle. Ces deux logiques plaident pour des politiques de tarification progressives mettant en place des quotas à prix réduits puis des prix proches des prix de marché pour les volumes au-delà des quotas. Vue l'hétérogénéité des consommations, ces quotas — non échangeables — doivent probablement dépendre des caractéristiques des ménages, même si c'est au prix d'une certaine complexité⁴. Reste à développer les outils statistiques

4 On pourrait aussi imaginer une certaine convergence dans le temps des quotas afin de donner les bons signaux en termes de comportement de long terme, mais il faut éviter les politiques illisibles, d'autant que la crédibilité intertemporelle des pouvoirs

et administratifs adéquats permettant d'obtenir pour chaque foyer une estimation pertinente des besoins afin de calculer ces quotas. Ainsi, face à ces chocs asymétriques, la question redistributive se complexifie et doit tenir compte des besoins au-delà des revenus, tout en continuant à inciter à la réduction des besoins énergétiques non nécessaires.

Repères bibliographiques

- BRUEGEL (2023), « National fiscal policy responses to the energy crisis », Bruegel Datasets.
- COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (2022), *Rapport annuel à la Commission européenne*, 31 juillet.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2022), « REPowerEU : une énergie abordable, sûre et durable pour l'Europe ».
- GEEROLF F., TIMBEAU X. et ALLÈGRE G. (2022), « Social impact of the war in Ukraine (SIWU) », OFCE/SIWU.
- IEA (2020), « Fast-tracking gas market reforms ».
- SHEPPARD D., MEREEN M. et CHAZAN G. (2021), « Gazprom's low gas storage levels fuel questions over Russia's supply to Europe », *Financial Times*, 27 octobre.
- THEISEN N. (2014), « Natural gas pricing in the EU : from oil-indexation to a hybrid pricing system », Regional Centre for Energy Policy Research (REKK).
- WIECZORKIEWICZ J. (2014), « Abolishing oil indexation in gas contracts : is it the cure-all ? », *CEPS Commentary*.

publics est faible sur ces questions (il existe donc déjà un doute sur la persistance de quotas différenciés). Par souci de lisibilité, il est sûrement préférable que le long terme soit pris en compte par des régulations (concernant la transmission des anciens logements et l'implantation des nouveaux logements et bureaux).