

CEPREMAP

CENTRE POUR LA RECHERCHE ECONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

*Soutien à l'économie, maîtrise des finances publiques et lutte contre les inégalités :
le bouclier tarifaire est-il un bon instrument ?*

Communiqué du 17 novembre 2022

Face à la crise énergétique, le gouvernement français a mis en place, fin 2021, une politique de subvention des prix de l'énergie, dit de bouclier tarifaire, dont la prolongation a été actée dans le projet de loi de finances pour 2023. François Langot, Fabien Tripier, Selma Malmberg et Jean-Olivier Hairault présentent une évaluation des effets macroéconomiques du bouclier tarifaire sur l'économie française. L'originalité de cette évaluation est d'analyser conjointement les grands équilibres macroéconomiques et la dynamique des inégalités entre les ménages. Face à la crise énergétique, le bouclier tarifaire aurait permis de soutenir la croissance économique, tout en limitant l'inflation et la progression des inégalités, pour un coût fiscal substantiel mais soutenable en termes de finances publiques.

L'observatoire de macroéconomie du CEPREMAP communique les résultats de son évaluation des effets macroéconomiques du bouclier tarifaire mis en place par le gouvernement à la fin de 2021 et prolongé jusqu'à la fin 2023, tel qu'il est inscrit dans le projet de loi de finances 2023.

Pour réaliser cette évaluation l'observatoire de macroéconomie du CEPREMAP a développé le modèle CEPREHANK¹ dont la spécificité est de prévoir simultanément les évolutions des grands agrégats et la dynamique des inégalités entre les ménages. Il permet d'apporter des éclairages quantitatifs aux différentes réponses possibles à la crise de l'énergie.

L'évaluation des effets macroéconomiques du bouclier tarifaire est menée en comparant un scénario « avec bouclier tarifaire » à un autre « sans bouclier tarifaire ». Le premier représente la trajectoire de référence de l'économie française conditionnelle aux options de finances publiques observées jusqu'en 2022 puis prévues par le projet de loi de finance 2023 pour la période 2023-2027. Le second décrit ce qui se serait passé sans l'adoption du bouclier tarifaire en 2022 et en 2023. En l'absence du bouclier tarifaire,

1. l'économie française aurait connu une plus forte inflation, le taux d'inflation annuel étant de 7,5% en 2022 et 6,4% en 2023, au lieu de 6,4% et 4,6%, respectivement, avec le bouclier tarifaire ;
2. l'économie française aurait enregistré de fortes pertes de croissance, le taux de croissance annuel étant de 1,11% en 2022 et 0,92% en 2023 au lieu de 2,85% et 1% avec bouclier tarifaire ;
3. les inégalités entre les ménages, mesurées à partir de leurs consommations de biens et services, auraient plus fortement augmenté entre les plus favorisés et les moins favorisés qu'en présence du bouclier tarifaire. Avec bouclier, un ménage ayant des revenus dans le Top 10% consomme 2,3 fois qu'un ménage du Bottom 10%, alors que sans le bouclier il aurait consommé 2,45 fois plus ;
4. le rapport de la dette publique au PIB aurait diminué pour atteindre 110,7% en 2027 contre 112,5% avec le bouclier tarifaire.

Ces résultats suggèrent donc que le bouclier tarifaire aurait eu des effets macroéconomiques positifs en contenant l'inflation et soutenant la croissance économique. Ces effets auraient été atteints au prix d'un

¹ CEPRE comme diminutif de CEPREMAP et HANK pour « Heterogeneous Agents » et « New Keynesian ». « Heterogeneous Agents » signifie que les ménages sont différenciés selon leur niveau de revenu et de richesse. « New Keynesian » signifie qu'il existe une boucle « prix-salaire » et des ajustements de taux d'intérêt directeur de la BCE.

accroissement du ratio dette sur PIB de 1,8 point. Le coût initial du bouclier, que nous évaluons à 2 points de PIB, est donc partiellement amorti par le surplus de croissance générée. Enfin, le bouclier tarifaire, en aidant davantage les ménages ayant la plus forte part de leur dépense consacrée à une consommation incompressible d'énergie (c'est-à-dire les ménages les moins favorisés), aurait limité l'accroissement des inégalités de consommation induit par la crise énergétique.

Si le bouclier tarifaire n'était pas reconduit en 2023, sachant qu'il a été mis en place en 2022, l'inflation serait plus forte en 2023 (5% au lieu de 4,6) : la suppression du bouclier induit mécaniquement de l'inflation, les prix n'étant « réglementairement » réduits. Mais cette inflation est plus faible que dans le cas où le bouclier ne serait pas mis en place dès 2022 (6,4% d'inflation en 2023 dans ce cas) : le bouclier en 2022 freine la boucle « prix-salaire » ce qui amortit la hausse de l'inflation dans une économie sans bouclier en 2023. Toutefois, le coût important de la non-reconduction du bouclier est la perte de croissance qui est de l'ordre de 0,45 point, dans un contexte de croissance déjà très faible. C'est aussi cette perte de croissance qui explique que même avec l'économie budgétaire du bouclier sur l'année 2023, le ratio dette sur PIB est plus élevé que dans le scénario avec un bouclier en 2022 et 2023.

Si une indexation des salaires sur l'inflation avait accompagné ce bouclier tarifaire, alors la boucle « prix-salaire » se serait enclenchée, permettant au salaire horaire de croître mais réduisant le nombre total d'heures travaillées. Au final, le revenu global des ménages se contracte et donc la croissance. Cette dernière n'aurait été que de 2,22% en 2022 et 1% en 2023, et le pouvoir d'achat aurait davantage diminué (baisse de la consommation de 3,84% en 2020 puis de 1,92% en 2023, contre une baisse de 3,2% en 2022 et 1,28% en 2023 sans indexation). Enfin, l'impact de l'indexation est très faible sur les inégalités de consommation.

La politique d'offre qu'est le bouclier tarifaire est enfin comparée à une politique de demande ayant une dimension redistributive. Cette politique consiste à verser un transfert identique à tous les ménages, représentant donc une plus grande part de revenu pour les plus défavorisés. Cette stratégie est moins efficace pour contenir l'inflation que le bouclier, ce qui réduit fortement le pouvoir d'achat des ménages et donc la croissance en 2022 (le taux de croissance serait de 1,65% contre 2,85 avec le bouclier tarifaire). Par contre, elle est plus efficace que le bouclier tarifaire pour diminuer les inégalités de consommation entre les ménages les plus favorisés et les moins favorisés. Elle s'accompagnerait néanmoins d'un accroissement du rapport de la dette publique au PIB, plus important qu'avec le bouclier tarifaire (écart de 6,8 points).

Tableau de synthèse des évaluations

Scénarios avec et sans bouclier tarifaire	PIB ¹		Inflation ¹		Consommation ¹		Dette ²	Inégalités ³
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2027	2022 & 2023
Avec bouclier en 2022 et 2023 (PLF)	2,85	1,00	6,4	4,6	-3,20	-1,28	112,5	Hausse (référence)
Sans bouclier en 2022 et 2023	1,11	0,92	7,5	6,4	-3,85	-1,92	110,7	Hausse plus forte
Avec bouclier en 2022 seulement	2,85	0,55	6,4	5,0	-3,20	-1,50	112,8	Hausse plus forte
Avec bouclier et indexation des salaires	2,22	1,03	7,5	4,8	-3,84	-1,92	114,1	Hausse
Sans bouclier et transferts aux ménages	1,65	1,27	7,8	6,5	-3,62	-1,10	119,3	Réduction

Source : CEPREHANK. Notes. 1 : taux de croissance annuel. 2 : en % du PIB. 3 : Ecart de consommation entre les ménages favorisés et défavorisés.

Comment citer l'étude. François Langot, Fabien Tripier, Selma Malmberg et Jean-Olivier Hairault, « Soutien à l'économie, maîtrise des finances publiques et lutte contre les inégalités : le bouclier tarifaire est-il un bon instrument ? », communication de l'Observatoire Macroéconomie du CEPREMAP à la Conférence-débat : Quels enjeux budgétaires face à la crise énergétique ? co-organisée par l'IPP et le CEPREMAP, 17 novembre 2022.