



Le pouvoir d'achat des familles face au choc d'inflation

Rapport adopté par le Conseil de la famille

19 décembre 2023

Sommaire

Introduction	6
Partie I	8
Les constats	8
Chapitre 1	10
Les effets du choc inflationniste sur le pouvoir d'achat, les habitudes de consommation, les privations et la précarité alimentaire selon les caractéristiques des familles.....	10
I. Le choc d'inflation.....	11
A. Le choc d'inflation dans l'Hexagone	11
B. Une poussée inflationniste plus faible dans les Drom que dans l'Hexagone à partir de 2022	13
II. L'impact du choc d'inflation sur le pouvoir d'achat des familles.....	17
A. Des écarts d'exposition à l'inflation limités entre configurations familiales.....	18
B. ... Mais qui sont significatifs toutes choses égales par ailleurs	19
1. Les écarts d'inflation « tous produits » : une inflation qui augmente avec le nombre d'enfants	20
2. Les écarts d'inflation alimentaire.....	21
C. Et qui s'expliquent par des écarts (limités) entre les structures de consommation	23
D. L'impact en euros du choc d'inflation sur le prix du panier de biens consommés	26
E. L'impact du choc d'inflation sur le pouvoir d'achat des prestations familiales	28
III. L'impact sur les habitudes de consommation.....	33
IV. L'impact sur les privations matérielles et sociales	37
V. L'impact sur l'insuffisance alimentaire	41
Conclusion.....	42
Annexe 1 – Des prix structurellement plus élevés dans les Drom malgré un bouclier qualité-prix.....	43
Annexe 2 – Déterminants sociodémographiques du niveau d'inflation supporté par les ménages en avril 2023	47
Chapitre 2.....	48
L'effet de l'inflation sur les budgets normatifs.....	48
I. De quoi ont besoin les familles pour vivre décemment ?	49
A. Budgets-types et paniers de biens pour les familles	49

1. Les budgets-types de l'Unaf.....	49
2. Les budgets de référence de l'Onpes, puis du CNLE	50
B. Comparaison des budgets-types de l'Unaf et des budgets de référence	57
1. Différences et points communs	57
2. Comparaison détaillée par poste de dépenses	58
II. L'impact de l'inflation sur les budgets normatifs	59
A. L'évolution des budgets-types de l'Unaf durant la période récente	60
B. L'évolution des budgets de référence durant la période récente	63
III. L'effet de l'inflation sur les dépenses pour les enfants dans les budgets de référence	66
A. Les coûts spécifiques des enfants dans les budgets de référence	67
1. Présentation des coûts spécifiques d'un enfant	67
2. Comment valoriser le coût supplémentaire d'un enfant durant la période d'inflation ?	69
3. Le budget nécessaire pour couvrir les besoins spécifiques d'un enfant en 2021 ..	70
B. L'effet de l'inflation sur les coûts spécifiques des enfants entre 2021 et 2023 ..	72
1. L'évolution du budget total pour un enfant selon son âge et lieu d'habitation ..	72
2. L'évolution par poste de dépenses	74
IV. Les principales conclusions sur les budgets normatifs	79
Chapitre 3.....	81
Les éléments qualitatifs de terrain.....	81
I. Un constat partagé d'accroissement des difficultés des familles en période d'inflation	84
A. Un contexte d'accroissement général des difficultés des publics suivis par les acteurs	84
de terrain.....	84
B. Les familles figurent parmi les publics affectés	85
C. Les principales dépenses affectées : alimentation, énergie, logement.....	87
D. Des familles contraintes à des restrictions de dépenses et à des arbitrages.....	89
II. Des difficultés qui se traduisent par une nette augmentation des demandes d'aide	91
adressées aux structures.....	91
A. Une hausse des demandes d'aide et une amplification des actions.....	91
B. L'arrivée de nouveaux publics demandeurs parmi les familles	93
Annexe - Méthodologie	95
Partie II	96
Soutenir le pouvoir d'achat des familles face à l'inflation	96
Chapitre 1	98

Les effets des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat de 2021 et 2022 pour les familles	98
I. L'évaluation des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021 et 2022.....	98
A. Les mesures sociofiscales exceptionnelles	99
1. L'indemnité inflation 2021	99
2. Le chèque énergie exceptionnel 2021	99
3. La revalorisation anticipée des prestations familiales et de solidarité 2022	100
4. La prime de rentrée exceptionnelle 2022	101
5. Le chèque énergie exceptionnel 2022.....	101
6. Le chiffrage des mesures sociofiscales exceptionnelles	102
B. L'effet des mesures sociofiscales exceptionnelles sur le niveau de vie.....	104
1. La part de ménages bénéficiaires selon la configuration familiale.....	104
2. L'effet des mesures sur le niveau de vie des ménages bénéficiaires selon la configuration familiale.....	106
3. L'effet des mesures selon la configuration familiale croisée avec le niveau de vie.....	110
4. L'effet total des mesures sur le niveau de vie des ménages (bénéficiaires ou non) par configuration familiale.....	111
II. L'évaluation des mesures tarifaires exceptionnelles de 2021 et 2022	113
A. Description des mesures tarifaires exceptionnelles en direction des ménages	113
B. L'effet des mesures tarifaires exceptionnelles sur le niveau de vie	114
1. L'effet des mesures tarifaires sur le niveau de vie des ménages par configuration familiale	115
2. Ces mesures tarifaires ont-elles compensé le choc d'inflation ?	116
Conclusion.....	118
Chapitre 2.....	120
La revalorisation des prestations en période de forte inflation	120
I. L'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales depuis 2016	120
II. L'évolution des montants des prestations familiales sur longue période	125
A. Les montants ont longtemps évolué à un rythme proche de l'inflation avec toutefois une baisse du pouvoir d'achat accélérée depuis 2016.....	125
B. Sur longue période, une revalorisation en fonction de l'inflation conduit à une baisse relative des prestations familiales centrées de plus en plus sur les allocataires les plus modestes.....	126
C. Un rappel des principes du Conseil de la famille en matière de revalorisation des prestations	128
III. Analyse et propositions du Conseil de la famille pour compenser les pertes de pouvoir d'achat depuis 2021	130
A. Les effets des revalorisations depuis l'accélération de l'inflation en 2021	130

B. Revaloriser les prestations en tenant compte de l'accélération de l'inflation depuis 2021.....	136
1. Compenser les pertes passées	137
2. Prévoir une revalorisation suffisante de la Bmaf et des prestations de solidarité au 1 ^{er} avril 2024 pour stopper la perte de pouvoir d'achat.....	139
IV. Quelle modification de la règle de revalorisation en prévision de futurs épisodes de forte inflation ?	139
Chapitre 3.....	143
Les associations face à l'inflation - Constats et propositions.....	143
I. Des associations en difficulté face au choc d'inflation.....	143
II. Des associations d'aide alimentaire particulièrement touchées par les effets de l'inflation	146
A. Le paysage des associations d'aide alimentaire en France et les changements récents	146
1. Le cadre juridique et institutionnel de la politique d'aide alimentaire.....	146
2. Les ressources des acteurs de l'aide alimentaire	147
3. Les mutations de la politique d'aide alimentaire.....	149
B. Des difficultés récentes, en lien avec le choc d'inflation.....	150
1. Le poids croissant de l'aide alimentaire, une tendance lourde aggravée par l'inflation	150
2. La hausse de l'inflation, la crise de trop ?.....	152
III. Les propositions	153
A. Mieux protéger les ressources associatives face aux chocs d'inflation.....	153
B. Compenser les charges supportées par les bénévoles.....	155
C. Consolider et compléter les données disponibles sur les ressources et charges des associations.....	155
Annexe	158
Les personnes auditionnées dans le secteur de l'aide alimentaire.....	158



Introduction

Depuis 2021, la France connaît un contexte inflationniste inédit depuis près de quatre décennies. L'inflation a augmenté sous l'effet de la hausse des prix des carburants pour atteindre environ 3 % début 2022 contre 1 % au 1^{er} semestre 2021. Le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 a accru la pression sur les prix de l'énergie (gaz, carburants, électricité). La hausse des prix s'est peu à peu étendue à l'ensemble des biens et services, en particulier à l'alimentation, qui est aujourd'hui le poste qui contribue le plus à l'inflation. Entre avril 2022 et avril 2023, la hausse des prix à la consommation a oscillé autour de 6 % avant de commencer à ralentir à partir de mai 2023, les prix restant à un niveau élevé.

Si tous les ménages sont concernés par cette situation, les familles ne sont évidemment pas épargnées. Or les différents travaux portant sur les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages se sont surtout concentrés sur la dimension niveau de vie et n'ont pas mis l'accent sur l'effet de la configuration familiale en matière d'exposition à l'inflation¹. Ce rapport contribue à combler ce manque et émet des propositions pour soutenir le pouvoir d'achat des familles face à l'inflation.

La première partie du rapport présente un diagnostic précis de l'exposition des ménages à l'inflation en évaluant d'abord l'effet de la hausse des prix sur leur pouvoir d'achat selon la configuration familiale (chapitre 1) ; une approche par les budgets normatifs complète ensuite l'analyse (chapitre 2). Enfin, le chapitre 3 présente les principaux résultats de l'enquête Classif (Collectivités locales et associations face au choc d'inflation sur les familles) réalisée auprès de certains membres du Conseil de la famille.

Dans une seconde partie, les mesures exceptionnelles mises en œuvre en 2021 et 2022 pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages sont évaluées en distinguant la configuration familiale (chapitre 1). À partir de ce diagnostic, le rapport détaille des propositions en matière d'indexation des prestations sociales et familiales pour soutenir le pouvoir d'achat des familles (chapitre 2). Enfin le rapport propose des mesures concrètes pour aider les

¹ Voir par exemple Cupillard R., Simon O., 2023, Début 2023, les écarts d'inflation entre les ménages sont accentués par la forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie, *Note de conjoncture*, Insee, mars ; Madec P., Plane M., Sampognaro R., 2023, Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023, *Policy brief*, n° 112, OFCE, février ; Cusset P.-Y., Trannoy A., 2023, Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus ?, *La Note d'Analyse*, n° 119, France Stratégie, février ; Astier J., Jaravel X., Péron M., 2023, Mesurer les effets hétérogènes de l'inflation sur les ménages, *Focus*, n° 99, CAE, juillet ; Abdouni S., Buresi G., Cornetet J., Delmas F., Doan Q.-C., Quennesson L., Trémoulu R., 2023, Les réformes sociofiscales de 2022 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier des plus modestes, du fait des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat, *France portrait social*, coll. Insee Références, édition 2023. ; Abdouni S., Buresi G., Delmas F., 2023, En 2022, la hausse du niveau de vie ne compense qu'en partie l'augmentation des dépenses liée à l'inflation, sauf pour les 10 % les plus aisés, *France portrait social*, coll. Insee Références, édition 2023.

acteurs de terrain, en particulier ceux œuvrant auprès des familles en matière d'aide alimentaire, dont la capacité à aider les ménages précaires est altérée par les difficultés qu'ils rencontrent (chapitre 3).

La présidente du Conseil de la famille et le secrétariat général remercient les équipes de l'Insee et de la Cnaf, ainsi que Pierre Concialdi de l'Ires, Pierre Madec et Raul Sampognaro de l'OFCE pour leur contribution à ce rapport. Ils remercient également les membres du Conseil ayant répondu au questionnaire Classif (Collectivités locales et associations face au choc d'inflation sur les familles) : l'Unaf et les Udaf, l'AMF et les communes répondantes, l'Uncass et les CCAS répondants, le Secours populaire français, le Secours catholique, l'Uniopss, la Fédération française des banques alimentaires, la Fédération des associations familiales protestantes, la Confédération syndicale des familles et les directeurs de Caf répondants. Enfin, ils remercient les organismes œuvrant dans le domaine de l'aide alimentaire auditionnés dans le cadre de ce rapport : la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur, le Secours populaire français et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).



Partie I

Les constats

La partie I de ce rapport vise à prendre la mesure du choc d'inflation pour les ménages en tenant compte de leur configuration familiale (couples avec enfants, couples sans enfant, familles monoparentales, personnes seules). Le diagnostic est réalisé à partir de trois perspectives complémentaires : la première consiste à analyser la situation des familles face au choc d'inflation à partir de méthodes statistiques usuelles (chapitre 1) ; la deuxième montre l'effet de l'inflation sur les budgets normatifs (chapitre 2) ; enfin la troisième s'appuie sur une enquête spécifique pour recenser les constats de terrain des acteurs locaux (chapitre 3).

Le chapitre 1 a pour objectif d'évaluer l'effet du choc d'inflation pour les différentes configurations familiales en examinant les évolutions du pouvoir d'achat, des habitudes de consommation, et de la capacité à couvrir les dépenses liées à certains éléments de la vie courante, en particulier s'agissant de l'alimentation.

Afin de compléter le diagnostic, une approche alternative à partir de budgets normatifs est proposée dans le chapitre 2. Il s'agit de partir du panier de biens et services auquel les ménages devraient avoir accès pour avoir un niveau de vie sociale décent. Ces budgets normatifs sont issus de la valorisation d'un panier de biens et services fixé à partir de normes ou de besoins identifiés par des groupes de citoyens et des experts. L'impact du choc d'inflation sur deux types de budgets normatifs (les budgets-types Unaf et les budgets de référence) est évalué pour différentes configurations familiales. En outre, la hausse du coût des dépenses jugées nécessaires dans les budgets de référence pour élever des enfants fait l'objet d'une attention particulière.

Enfin, le diagnostic réalisé dans les chapitres 1 et 2 à partir de données statistiques est complété par les constats qualitatifs des acteurs locaux (collectivités locales, Caf, réseau des Udaf et associations familiales ou de solidarité) qui, par leur action au contact direct des familles sur le terrain, sont à même de percevoir au plus près les difficultés que ces dernières rencontrent dans le contexte actuel d'inflation (chapitre 3). L'enquête Classif², spécifiquement réalisée pour ce rapport et complétée par des entretiens avec des acteurs de terrain, a permis de mener ce travail de remontée de données.

² L'enquête Classif (Collectivités locales et associations face au choc d'inflation sur les familles) a été menée en 2023 par le secrétariat général du HCFEA auprès de certains membres du Conseil de la famille.



Chapitre 1

Les effets du choc inflationniste sur le pouvoir d'achat, les habitudes de consommation, les privations et la précarité alimentaire selon les caractéristiques des familles

Après une présentation de l'évolution de l'inflation depuis la mi-2021, avec un focus particulier sur les postes qui ont connu la plus forte inflation, à savoir l'énergie du logement, l'alimentation et les carburants (I), ce chapitre 1 évalue les effets de l'épisode inflationniste sur la situation économique et sociale des familles. Les dimensions retenues sont le pouvoir d'achat des familles, leurs habitudes de consommation, et leur capacité à couvrir les dépenses liées à certains éléments de la vie courante, en particulier leur capacité à pouvoir se nourrir suffisamment.

On cherche d'abord à évaluer l'effet du choc d'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages selon la configuration familiale. La méthode mise en œuvre pour mesurer cet effet consiste à imputer pour chaque ménage le niveau d'inflation auquel il est exposé étant donné sa structure de consommation, en faisant l'hypothèse que ses habitudes de consommation n'ont pas varié sur la période considérée (II). Cette approche permet d'évaluer l'effet de l'inflation sur la situation économique des ménages, sans tenir compte des contraintes qui s'imposent à eux et qui diffèrent selon la configuration familiale (en particulier l'épargne).

Cependant, face à la hausse des prix, les ménages ont modifié leurs habitudes de consommation pour limiter leurs dépenses. L'enquête Camme de l'Insee permet d'évaluer le pourcentage de ménages qui ont soit consommé moins, soit changé de gamme de produits, soit changé de magasins, selon la présence ou non d'enfants (III).

Une autre conséquence possible de l'inflation est une hausse de la proportion de personnes en situation de privation matérielle et sociale, au sens où elles ne peuvent pas couvrir les dépenses liées à certains éléments de la vie courante (IV). Enfin, les changements d'habitudes en matière de consommation alimentaire, quand ils prennent la forme d'une moindre consommation ou d'un renoncement à certains produits ou certaines qualités de produits, peuvent se traduire par une insuffisance alimentaire. Ce chapitre documente ainsi l'augmentation de la précarité alimentaire (V).

En réponse à l'épisode inflationniste, les ménages ont certainement modifié leurs comportements portant sur d'autres dimensions. Pour maintenir un certain niveau de consommation malgré la hausse des prix, certains ménages ont pu être amenés à désépargner ou à emprunter, ou à renoncer à un projet immobilier voire à un projet d'enfant ; des salariés ont pu être amenés à négocier une augmentation de salaire, à

demander une hausse de leur temps de travail, ou à chercher un nouvel emploi mieux rémunéré. Ces dimensions ne sont pas étudiées dans ce rapport, faute de données permettant d'en évaluer l'effet sur la situation des familles. Enfin, face à l'inflation, les marges de manœuvre des parents ont pour limite leur obligation juridique de subvenir aux besoins de leurs enfants. Leur contrainte est donc potentiellement plus forte que celle de ménages sans personnes dépendantes.

I. Le choc d'inflation

A. Le choc d'inflation dans l'Hexagone

Au 1^{er} semestre 2021, l'évolution sur douze mois de l'indice des prix à la consommation (IPC) dans l'Hexagone tournait autour de + 1 % (graphique 1a). À la mi-2021, le niveau général des prix a commencé à augmenter sous l'effet de la hausse des prix des carburants provoquée par des tensions d'approvisionnement dues à la forte reprise mondiale post-Covid. L'inflation sur un an atteignait ainsi environ 3 % début 2022. Après le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022, les prix de l'énergie (gaz, carburants, électricité) ont bondi, entraînant une accélération de l'inflation d'ensemble. De la mi-2022 au début 2023, le glissement annuel des prix à la consommation a oscillé autour de 6 %, un niveau inédit depuis le milieu des années 1980³. La hausse des prix s'est peu à peu étendue à l'ensemble des biens et services.

De la mi-2021 jusqu'en juin 2022, les carburants et l'énergie du logement ont été les postes qui ont connu la plus forte inflation (graphique 1b). À partir de juin 2022, l'inflation des carburants décélère fortement, même si le niveau des prix reste élevé par rapport à début 2021. L'inflation de l'énergie du logement reste forte entre juin 2022 et les premiers mois de 2023, même si elle ralentit depuis juin 2022. À partir de l'automne 2022, l'alimentation a pris le relais et est devenue la principale contribution à l'inflation : en avril 2023, elle contribue ainsi à hauteur de 40 % à l'inflation⁴.

Au total, entre janvier 2021 et avril 2023, l'indice des prix a progressé globalement de 12 %, avec des évolutions contrastées selon les différents postes de consommation : les prix de l'énergie ont progressé de 41 % entre janvier 2021 et avril 2023, ceux de l'alimentation de 20 %, ceux des produits manufacturés de 8 % et enfin ceux des services de 7 %. Sur la période plus récente, entre avril 2022 et avril 2023, l'indice des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 5,9 %. Les prix alimentaires ont bondi de 15,0 % et ceux du gaz et de l'électricité ont augmenté de 10,5 %, alors que les prix des carburants progressaient de 1,9 %.

Certains produits alimentaires ont connu une forte hausse sur un an. Les prix des pâtes et du couscous progressent ainsi de 21,4 %, ceux du riz de 23,0 %, ceux des huiles et graisses de 27,0 %, ceux du sucre de 50,3 %, ceux de la viande de 14,9 %, ceux du lait, du fromage et des œufs de 21,5 %. Les prix des produits surgelés progressent plus fortement que ceux des

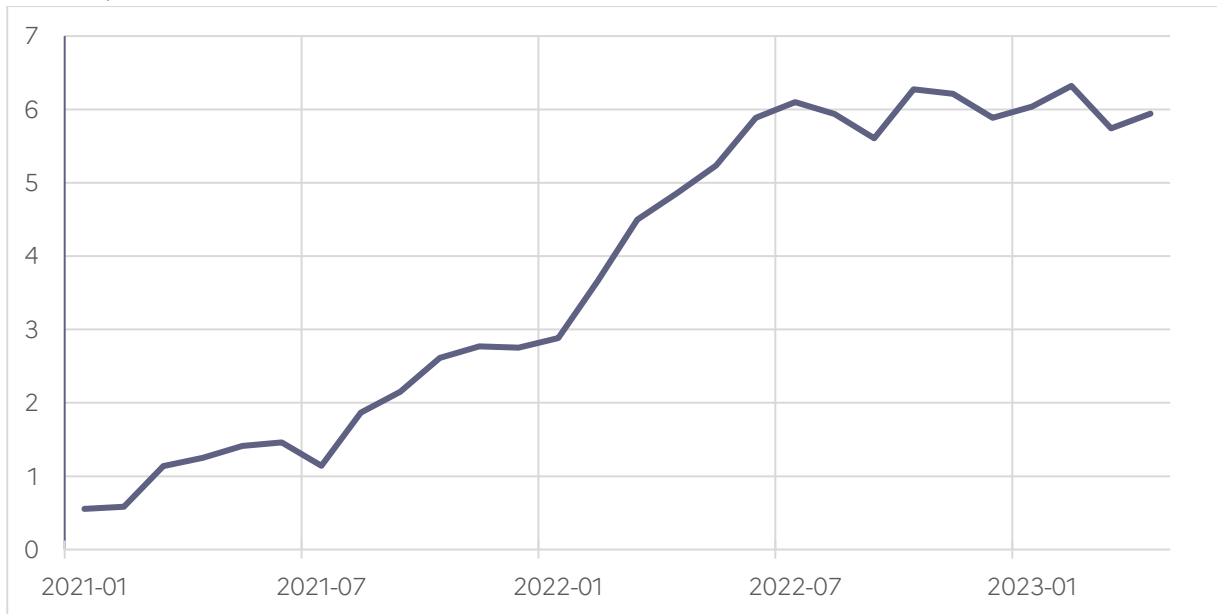
³ Insee, *Point de conjoncture*, mai 2023.

⁴ Insee, *Note de conjoncture*, mars 2023.

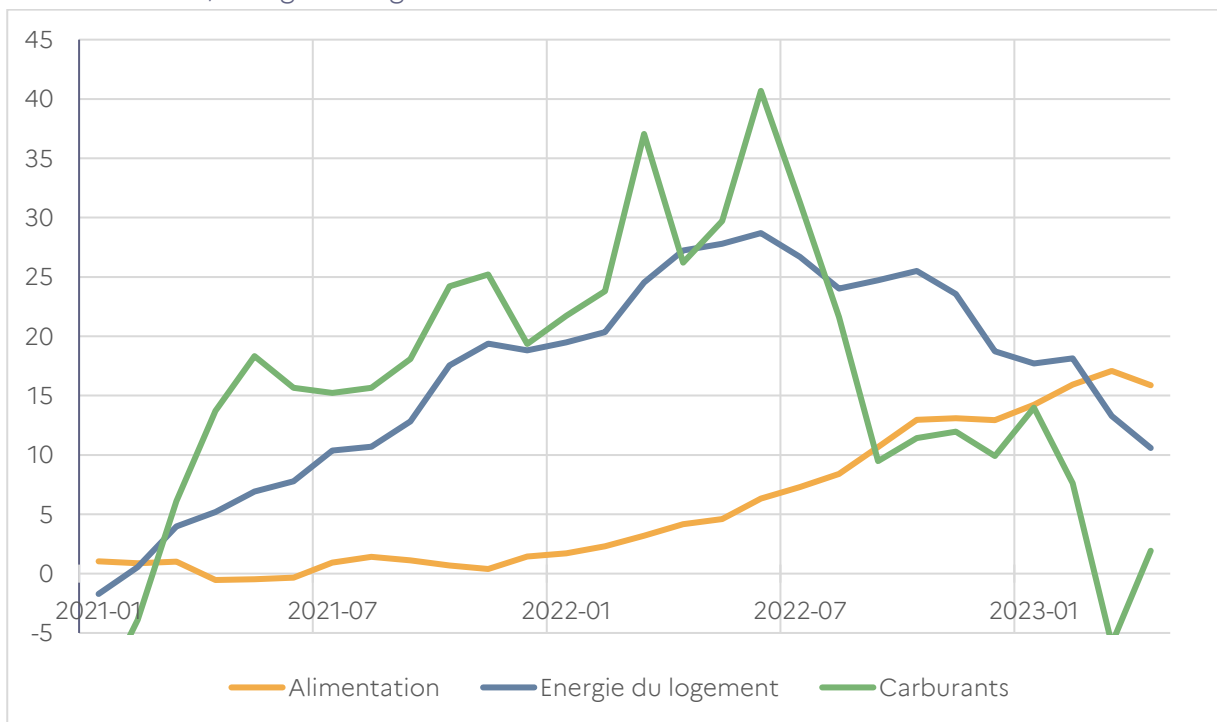
produits frais (+ 21,9 % pour les légumes surgelés contre + 12,1 % pour les légumes frais ; + 21,0 % pour le poisson surgelé contre + 10,1 % pour le poisson frais) ; en effet le maintien de la chaîne du froid nécessite plus d'énergie.

Graphique 1 | Évolution de l'inflation « tous produits », alimentaire, de l'énergie du logement et des carburants de janvier 2021 à avril 2023
(glissement annuel de l'indice des prix à la consommation, en %)

a. Tous produits



b. Alimentation, énergie du logement et carburants



Champ : France métropolitaine.

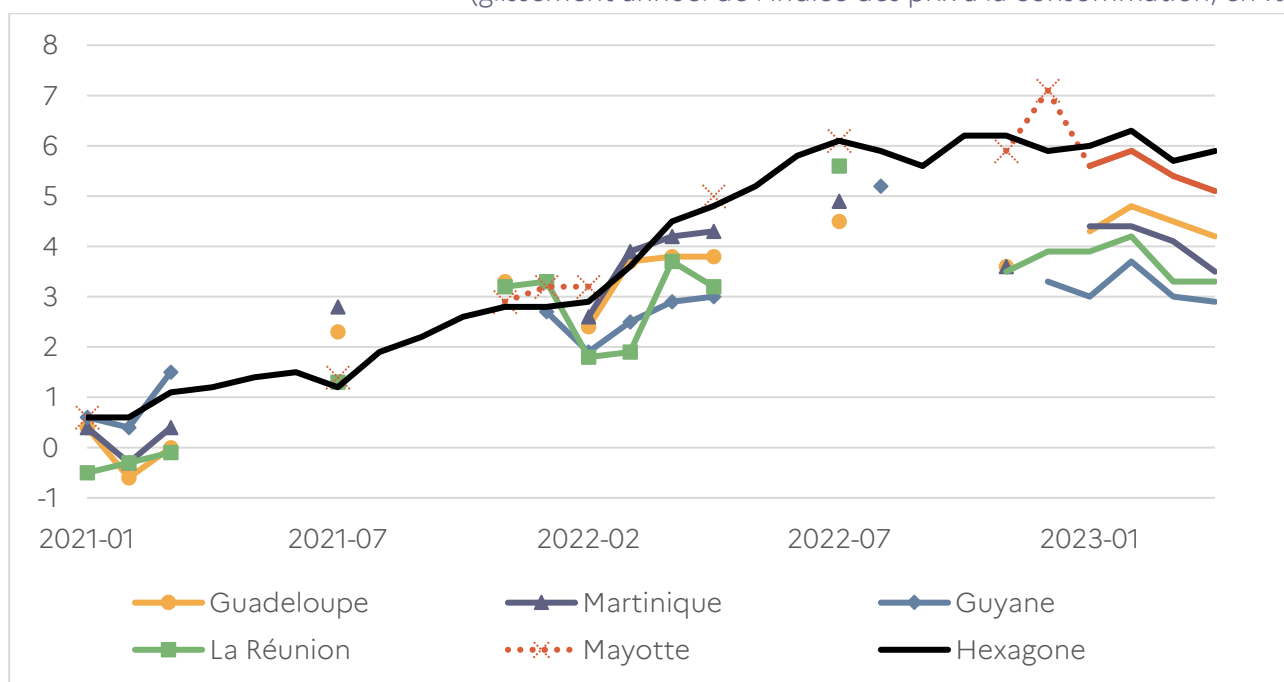
Source : Insee, indices des prix à la consommation.

B. Une poussée inflationniste plus faible dans les Drom que dans l'Hexagone à partir de 2022

Dans les cinq départements et régions d'outre-mer, l'inflation a été importante, mais un peu moins marquée que dans l'Hexagone (graphique 2). En avril 2023, l'inflation en glissement annuel s'élève à 5,1 % à Mayotte, 4,2 % en Guadeloupe, 3,5 % en Martinique, 3,3 % à La Réunion et 2,9 % en Guyane, contre 5,9 % dans l'Hexagone⁵.

Graphique 2 | Évolution de l'inflation « tous produits » de janvier 2021 à avril 2023 dans les Drom et dans l'Hexagone

(glissement annuel de l'indice des prix à la consommation, en %)



Note : le calcul de l'inflation en glissement annuel est complexe en raison de la publication d'indices de prix mensuels éparés sur l'année 2021 dans les Drom. Mayotte est intégrée dans l'indice des prix à la consommation national depuis janvier 2023, impliquant une rupture de série avec les indices de prix calculés jusqu'en décembre 2022. Indices mahorais base 2006 jusqu'en décembre 2022, base décembre 2021 depuis janvier 2023.

Source : Insee, indices des prix à la consommation.

⁵ Lorté-Villarçon L., 2023, Les prix à la consommation augmentent de 0,2 % sur un mois et de 4,2 % sur un an, *Insee Flash Guadeloupe*, n° 183, avril ; Gestel-Largen G., 2023, Les prix à la consommation sont stables sur un mois et en hausse de 3,5 % sur un an, *Insee Flash Martinique*, n° 184, mai ; Miram-Martin-Rose H., 2023, Les prix à la consommation augmentent de 0,8 % en avril et de 2,9 % sur un an, *Insee Flash Guyane*, n° 171, mai ; Huet M., 2023, Prix à la consommation à La Réunion : +0,7 % en avril 2023 et +3,3 % sur un an, *Insee Flash Réunion*, n° 253, mai ; Grangé C., 2023, Prix à la consommation à Mayotte : +0,2 % en avril 2023 et +5,1 % sur un an, *Insee Flash Mayotte*, n° 157, mai.



Peu d'indices de prix mensuels ont pu être publiés en 2021 dans les Drom, en raison de la crise sanitaire et des mouvements sociaux aux Antilles et en Guyane. Néanmoins, les indices existants suggèrent une inflation plus élevée que dans l'Hexagone à la fin du premier semestre 2021, en particulier aux Antilles où l'inflation en glissement annuel en juillet 2021 atteint 2,8 % en Martinique et 2,3 % en Guadeloupe, contre 1,2 % dans l'Hexagone⁶. Sur la même période, l'inflation en glissement annuel s'élève à 1,3 % à La Réunion, 1,4 % à Mayotte et, en Guyane, à 1,9 % entre février et août 2021⁷.

Durant l'année 2022, la tendance inflationniste devient légèrement plus faible dans les quatre Drom historiques que dans l'Hexagone. À Mayotte, elle est restée plus élevée jusqu'au milieu de l'année 2022. En mai 2022, l'inflation annuelle s'élève à 6,2 % à Mayotte contre 5,2 % ailleurs en France⁸.

La hausse des prix de l'énergie a été plus forte durant l'année 2021 dans les Drom que dans l'Hexagone, en particulier aux Antilles (graphique 3a). Cette hausse des prix de l'énergie a eu, en particulier, un impact fort sur les prix des transports aériens, dont les Drom sont particulièrement dépendants. Les prix des transports aériens connaissent des variations saisonnières marquées dans les Drom ; ils augmentent traditionnellement durant l'été et la période des fêtes de fin d'année. Ces variations saisonnières ont été amplifiées durant les années 2021 et 2022⁹.

Les prix des produits alimentaires ont, eux aussi, connu une augmentation importante depuis janvier 2021, mais plus faible dans les quatre Drom historiques que dans l'Hexagone (graphique 3b). Cette inflation est principalement portée par la hausse des prix des produits frais. Dans les Drom, les prix des produits frais dépendent principalement de phénomènes saisonniers et météorologiques. À La Réunion, le cyclone Batsirai suivi de la tempête Emnani qui se sont abattus sur l'île ont fait flamber les prix des produits frais locaux entre janvier et avril 2022. En Guyane, les prix des produits frais ont augmenté plus fortement que dans l'Hexagone durant l'année 2021 et jusqu'à la fin de l'été 2022, la Guyane ayant connu une pluviométrie record. En Guadeloupe, les prix des produits frais se sont mis à augmenter à partir de la deuxième moitié de l'année 2022, principalement en raison d'une insuffisance

⁶ Gestel-Largen G., 2021, Hausse des prix de 0,8 % sur un mois et de 2,8 % sur un an, *Insee Flash Martinique*, n° 155, août ; Clotail C., 2021, Hausse des prix de 1 % au dernier trimestre et de 2,3 % sur un an, *Insee Flash Guadeloupe*, n° 155, août.

⁷ Rivière J., 2021, Les prix à la consommation augmentent de 0,3 % en juillet 2021, *Insee Flash Réunion*, n° 208, août ; Maoulida T., 2021, Les prix à la consommation augmentent de 0,3 % en juillet 2021, *Insee Flash Mayotte*, n° 123, août ; Balaire C., 2021, Une hausse des prix de 1,9 % sur les six derniers mois, *Insee Flash Guyane*, n° 144, octobre.

⁸ Maoulida T., 2022, Prix à la consommation : + 1,5 % en mai 2022 et + 6,2 % sur un an, *Insee Flash Mayotte*, n° 139, 23 juin.

⁹ Sur l'année 2021, les prix des transports aériens ont augmenté de 26 % à La Réunion et de 19,5 % en Guyane (contre 12,6 % dans l'Hexagone) ; durant l'année 2022, ils ont augmenté de 25,2 % en Martinique, 28 % en Guadeloupe, et près de 31 % en Guyane (contre 23,5 % dans l'Hexagone). À Mayotte, les prix de l'énergie ont flambé durant le premier semestre 2022, avant de redescendre et évoluer plus faiblement que dans l'Hexagone à partir de l'été 2022.

des volumes de production locale pour faire face à la demande. La pression sur les prix due à cet « effet volume » s'accroît traditionnellement lors des périodes touristiques.

À Mayotte, les prix de l'alimentation ont connu une forte hausse dès le deuxième semestre 2021. Entre juillet et décembre 2021, l'indice des prix de l'alimentation s'est accru de 3 % (0,6 % dans l'Hexagone). Cette flambée des prix alimentaires se poursuit durant toute l'année 2022 pour atteindre 12,7 % sur l'année (contre 12,1 % dans l'Hexagone)¹⁰.

Au total, entre janvier 2021 et avril 2023, l'indice des prix à la consommation a progressé globalement de 9 % aux Antilles, de 7 % en Guyane et à La Réunion, contre 12 % dans l'Hexagone. À Mayotte, il a progressé de 10 % entre janvier 2021 et décembre 2022 (9 % dans l'Hexagone) ; le nouvel indice en vigueur depuis janvier 2023 montre une augmentation des prix de 1,5 % jusqu'en avril 2023, plus faible que dans l'Hexagone où elle a été de 2,6 % sur les quatre derniers mois. Les prix des transports ont augmenté plus fortement en Guyane (+ 30 %) et aux Antilles (de 25 à 28 %) que dans l'Hexagone (23 %). À La Réunion, les prix des produits frais ont connu une poussée similaire à celle de l'Hexagone (+ 20 %).

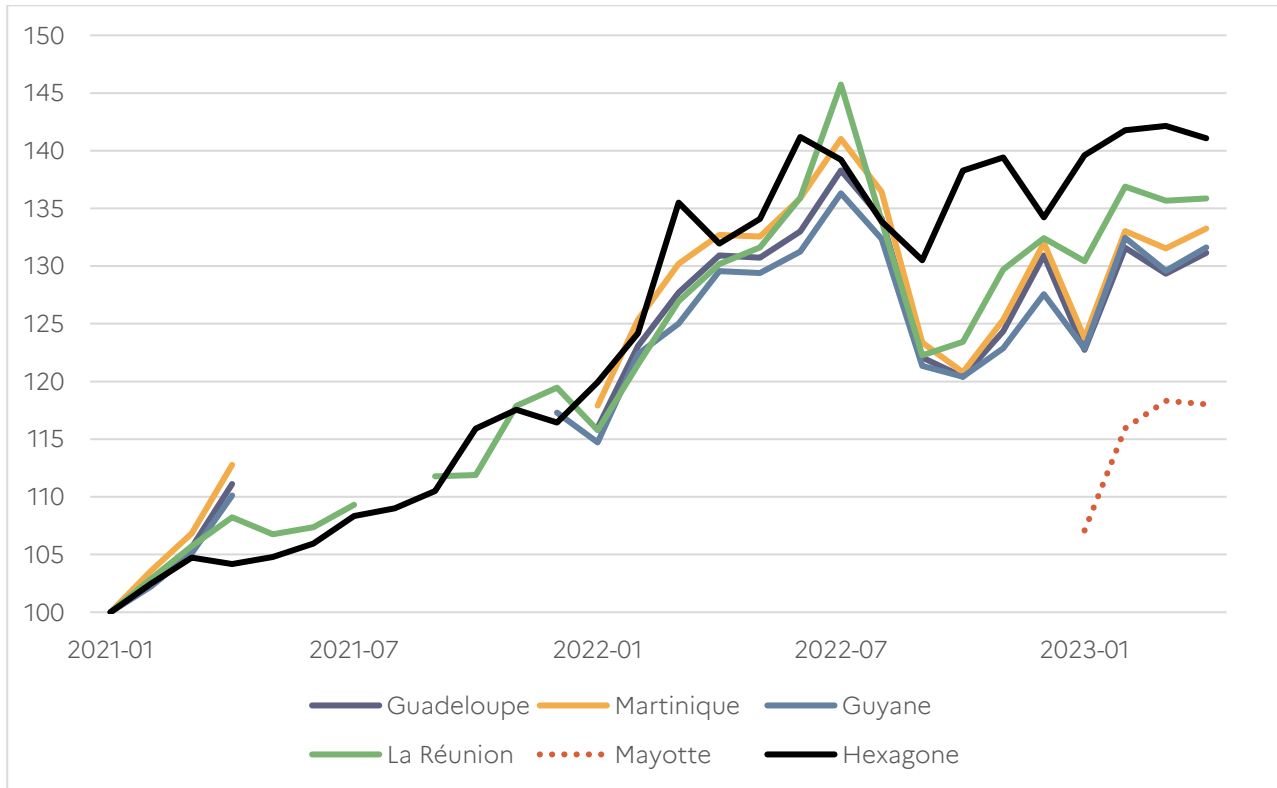
Cette poussée inflationniste, certes un peu plus faible dans les Drom depuis janvier 2021, porte néanmoins sur des prix nettement plus élevés. En effet, le niveau général des prix à la consommation est structurellement plus élevé dans les Drom qu'en France hexagonale, les produits alimentaires étant particulièrement chers. La dernière enquête de comparaison spatiale des prix menée par l'Insee en 2022 montre que l'écart de prix avec l'Hexagone a tendance à s'accroître au fil des années, alors même que les prix en Outre-mer font l'objet d'un dispositif d'encadrement spécifique : le bouclier qualité-prix (annexe 1)¹¹.

¹⁰ Maoulida T., 2023, Prix à la consommation à Mayotte : + 1,0 % en décembre 2022 et + 7,1 % sur un an, *Insee Flash Mayotte*, n° 150, janvier.

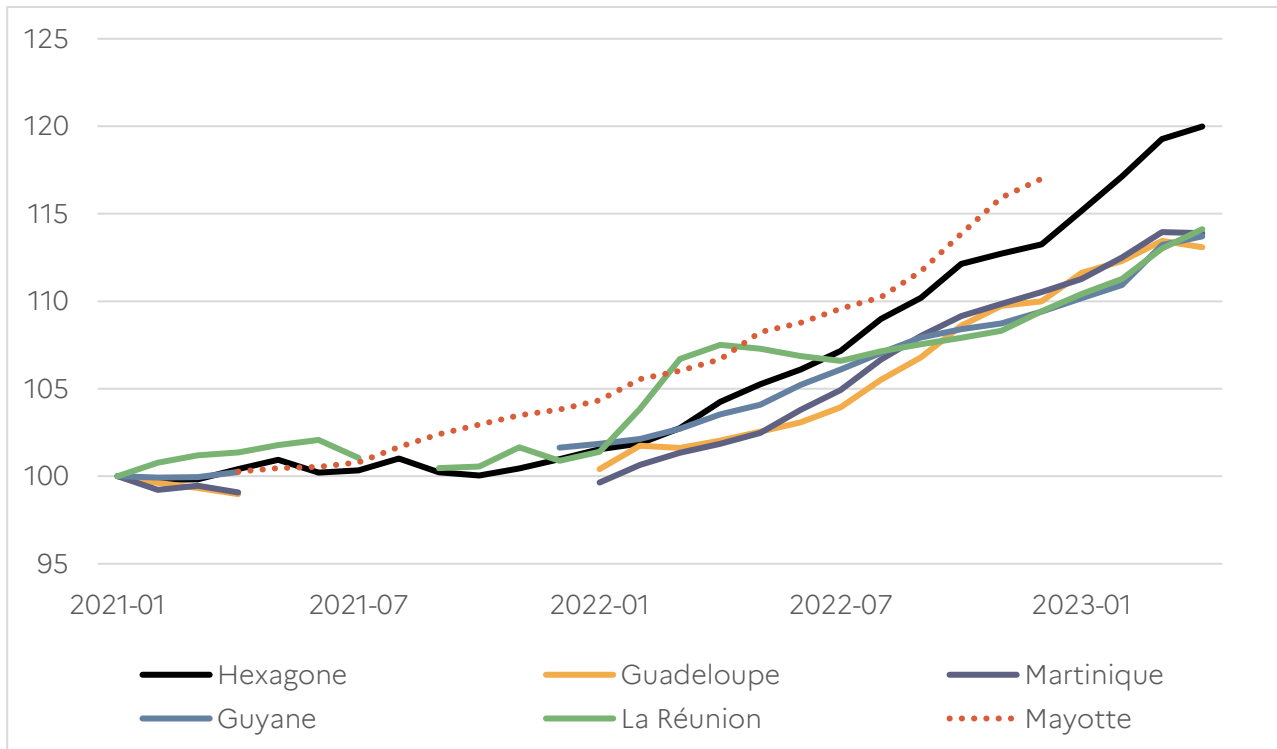
¹¹ Dufour K., Monziols M., 2023, En 2022, les prix restent plus élevés dans les DOM qu'en France métropolitaine, en particulier pour les produits alimentaires, *Insee Première*, n° 1958, juillet ; Bilonière M., Salibekyan-Rosain Z., 2023, En Guadeloupe, les produits alimentaires sont 42 % plus chers qu'en France métropolitaine, *Insee Analyses Guadeloupe*, n° 73, juillet ; Bilonière M., Salibekyan-Rosain Z., 2023, En Martinique, les produits alimentaires sont 40 % plus chers qu'en France métropolitaine, *Insee Analyses Martinique*, n° 63, juillet ; Bilonière M., Salibekyan-Rosain Z., 2023, En Guyane, les produits alimentaires sont 39 % plus chers qu'en France métropolitaine, *Insee Analyses Guyane*, n° 63, juillet ; Duc C., L'Hour E., Mekkaoui J., 2023, Des prix plus élevés de 9 % à La Réunion, jusqu'à 37 % pour l'alimentaire, *Insee Analyses Réunion*, n° 83, juillet ; Mekkaoui J., 2023, À Mayotte, des prix plus élevés de 10 %, jusqu'à 30 % pour l'alimentaire, *Insee Analyses Mayotte*, n° 34, juillet.

Graphique 3 | Évolution des prix de l'énergie et de l'alimentation dans les Drom et dans l'Hexagone entre janvier 2021 et avril 2023 (base 100 en janvier 2021)

a. Énergie



b. Alimentation



Source : Insee, indices des prix à la consommation, base 2015 (sauf Mayotte qui est en base 2006).

II. L'impact du choc d'inflation sur le pouvoir d'achat des familles

À l'échelle de la France, l'inflation en glissement annuel est mesurée par l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) sur douze mois. Cet indicateur est une moyenne nationale calculée à partir de l'observation des prix d'un panier de biens et de services¹².

Pour un ménage, le niveau spécifique d'inflation auquel il est exposé dépend de sa structure de consommation, c'est-à-dire du poids des différents biens et services dans son budget. Un ménage fait face à une inflation plus élevée qu'un autre s'il consomme davantage de biens et services dont les prix ont le plus augmenté.

La structure de consommation des ménages dépend de leurs caractéristiques sociodémographiques et de leurs préférences. Le niveau d'inflation d'un ménage dépendant de sa structure de consommation, il est susceptible de varier lui aussi avec ces caractéristiques sociodémographiques. Parmi ces caractéristiques sociodémographiques, on s'intéresse à la configuration familiale (couples avec enfant(s), couples sans enfant, familles monoparentales, personnes isolées).

On cherche ici à évaluer la perte de pouvoir d'achat induite par l'épisode inflationniste pour différentes configurations familiales. Or l'inflation à laquelle est exposé un ménage n'est pas directement observable. Pour mesurer la perte de pouvoir d'achat propre à chaque ménage, la méthode consiste à imputer pour chacun un niveau d'inflation sur douze mois, en appliquant l'évolution constatée du prix de chaque bien ou service sur cette période au panier de biens et services qu'il consomme¹³. Ce niveau d'inflation ainsi mesuré pour chaque ménage est théorique : il est en effet calculé sous l'hypothèse que le panier de biens consommés par ce ménage reste inchangé au cours des douze mois. Or, la hausse du prix d'un bien peut conduire les ménages à réduire le volume consommé de ce bien, ou à changer de gamme de produits, voire à réduire la consommation d'autres biens si la consommation du bien dont le prix a augmenté ne peut être modifiée (voir III).

Cet exercice d'imputation d'un indice de prix propre à chaque ménage entre avril 2022 et avril 2023 a été réalisé par l'OFCE à la demande du secrétariat général du HCFEA pour les ménages vivant dans l'Hexagone¹⁴ (voir encadré 1 pour la méthode).

¹² Chaque produit est pondéré, dans l'indice global, proportionnellement à son poids dans la dépense de consommation des ménages.

¹³ Voir par exemple Cupillard R., Simon O., 2023, Début 2023, les écarts d'inflation entre les ménages sont accentués par la forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie, *Note de conjoncture*, Insee, mars ; Madec P., Plane M., Sampognaro R., 2023, Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023, *Policy brief*, n° 112, OFCE, février ; Cusset P.-Y., Trannoy A., 2023, Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus ?, *La Note d'Analyse*, n° 119, France Stratégie, février ; Astier J., Jaravel X., Péron M., 2023, Mesurer les effets hétérogènes de l'inflation sur les ménages, *Focus*, n° 99, CAE, juillet.

¹⁴ La structure de consommation des ménages ultramarins diffère de celle des ménages métropolitains ; les poids des différents postes de consommation ne sont sensiblement pas les mêmes dans la



Encadré 1 | Imputation d'un indice de prix propre à chaque ménage

L'enquête Budget de famille vise à recueillir une vue complète du budget des ménages (dépenses et ressources) : nature des différents achats, montants, quantités, lieux d'achat, périodicité, composition et niveau des ressources... Elle permet de connaître la structure de consommation de différentes catégories de ménages.

Toutes les dépenses des ménages sont enregistrées, leur montant et leur nature, ventilées dans une nomenclature d'environ 900 postes budgétaires (calquée en partie sur la classification européenne des fonctions de consommation des ménages [Coicop, *Classification of Individual Consumption by Purpose*]) compatible avec la nomenclature de la comptabilité nationale.

Imputer un indice de prix à chaque ménage nécessite d'agréger certains postes budgétaires. Les choix de regroupements faits dans l'exercice d'imputation conduisent à une nomenclature à 98 postes¹⁵.

Un focus particulier est fait sur trois postes : alimentation, énergie du logement et carburants. Le poste alimentation correspond au poste « 01 » de la nomenclature « produits alimentaires et boissons non alcoolisées ». Le poste énergie du logement correspond au poste « 045 » de la nomenclature « électricité, gaz et autres combustibles ». Le poste carburants correspond au poste « 0722 » « carburants et lubrifiants, antigel ».

La dernière édition de l'enquête Budget de famille date de 2017. Or, les structures de consommation observées à cette date ont évolué depuis, notamment sous l'effet de la crise sanitaire. Aussi la structure de consommation de chaque ménage est recalée pour être représentative de 2022 en utilisant l'évolution entre 2017 et 2022 des poids de chaque catégorie de biens et services retenus dans le panier servant au calcul de l'IPC. La correction appliquée est la même pour tous les ménages ; on fait donc l'hypothèse que les écarts entre la structure de consommation d'un ménage et la structure moyenne de consommation sont stables depuis 2017.

L'IPC du ménage est ensuite calculé en appliquant à sa structure de consommation (recalée sur 2022) l'IPC des différents postes de dépenses qui la compose. Le niveau d'inflation (en glissement annuel) auquel est exposé le ménage en avril 2023 est la différence entre l'IPC de ce ménage en avril 2023 et son IPC en avril 2022, à structure de consommation inchangée entre ces deux dates. Les IPC estimés pour chaque ménage ne tiennent donc pas compte d'un éventuel changement de comportement en cours d'année.

A. Des écarts d'exposition à l'inflation limités entre configurations familiales...

Le graphique 4 présente les écarts d'inflation par rapport à la moyenne en avril 2023 selon la configuration familiale. Le constat principal est que l'inflation subie par les ménages

dépense de consommation (voir par exemple Martin H., 2017, La consommation des ménages dans la France d'outre-mer : quelles disparités avec la métropole ?, *Études caribéennes*, n° 37-38, p. 1-21 ; voir aussi annexe 1). De plus, les caractéristiques sociodémographiques des ménages sont aussi très différentes entre l'Outre-mer et l'Hexagone (voir par exemple le rapport du Conseil de la famille « La situation des familles dans les départements et régions d'outre-mer (Drom) : réalités sociales et politiques menées », adopté le 15 mars 2022). L'impact de l'inflation est donc certainement différent pour les familles ultramarines que pour celles vivant dans l'Hexagone. Néanmoins, il n'a pas été possible d'évaluer la perte de pouvoir d'achat induite par l'épisode inflationniste pour différentes configurations familiales en Outre-mer, cette partie du chapitre I se limitant à la France hexagonale.

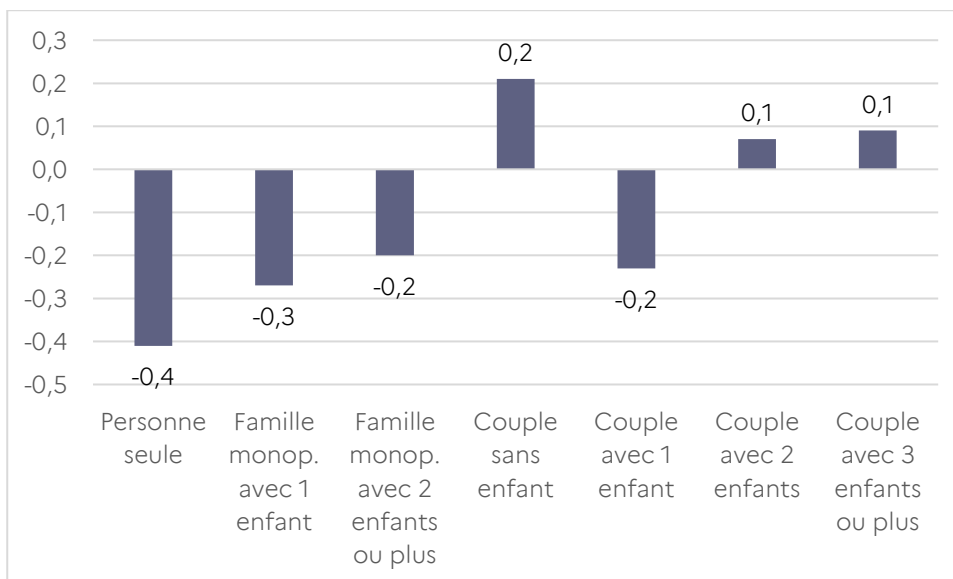
¹⁵ Madec P., Plane M., Sampognaro R., 2023, Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023, *Policy brief*, n° 112, OFCE, février.

(inflation théorique telle qu'il est possible de la mesurer) diffère peu selon la configuration familiale : toutes les catégories de familles font face à un niveau élevé d'inflation.

On observe cependant des écarts (limités) entre certaines configurations familiales. Ainsi, en avril 2023, dans l'Hexagone, pour les couples avec au moins deux enfants, l'inflation sur un an est en moyenne supérieure de 0,1 point à l'inflation moyenne, alors que pour ceux avec un enfant, elle est inférieure de 0,2 point à l'inflation moyenne. Pour les familles monoparentales avec un enfant, l'inflation est en moyenne inférieure de 0,3 point à l'inflation moyenne, et de 0,2 point pour celles avec deux enfants ou plus. Les personnes seules font face à l'inflation la plus faible (- 0,4 point par rapport à la moyenne), alors que les couples sans enfant subissent la plus élevée (+ 0,2 point par rapport à la moyenne).

On peut noter que la présence d'enfant(s) n'est pas systématiquement associée à une inflation plus élevée : en avril 2023, les familles avec enfants sont en effet exposées à une inflation plus élevée que les personnes isolées, mais plus faible que les couples sans enfant. Néanmoins, pour les familles avec enfant(s), le niveau d'inflation tend à augmenter légèrement avec le nombre d'enfants. En outre, à nombre d'enfant donné, les familles monoparentales sont exposées à une inflation moins forte en moyenne que les couples avec enfant(s).

Graphique 4 | Écart d'inflation par rapport à la moyenne selon la configuration familiale en avril 2023
(glissement annuel de l'IPC, en points de %)



Lecture : pour les familles monoparentales avec un enfant, l'inflation est en moyenne inférieure de 0,3 point à l'inflation moyenne.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, indices des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

B. ... Mais qui sont significatifs toutes choses égales par ailleurs

D'autres caractéristiques sociodémographiques que la catégorie de famille expliquent les différences d'exposition à l'inflation entre ménages, par exemple l'âge, le type de commune



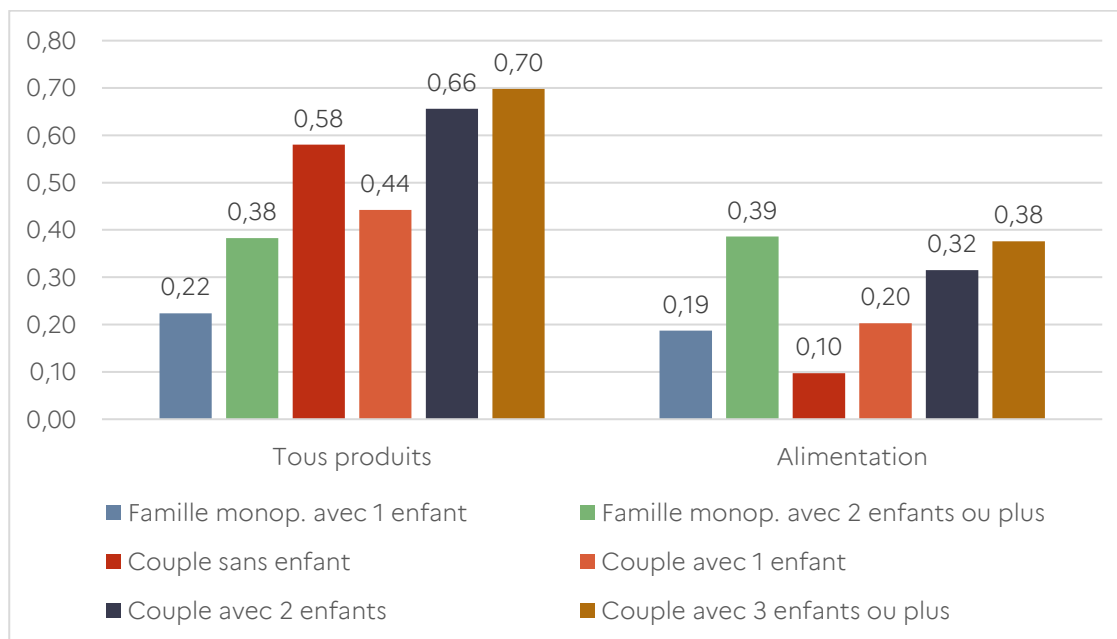
de résidence, le statut vis-à-vis du logement, la possession d'un véhicule ou le niveau de vie. En particulier, le fait d'être locataire (ce qui est plus souvent le cas des ménages jeunes, à revenus modestes ou des familles monoparentales) est de nature à réduire l'inflation « tous produits », car le poids du loyer dans le budget réduit alors mécaniquement la part des autres postes. Or les loyers ont moins augmenté que les prix de certains postes comme l'alimentation et l'énergie. La plus forte part de ménages locataires parmi les familles monoparentales que parmi les couples peut expliquer en partie le fait que ces familles supportent une inflation moins élevée que les couples.

Pour isoler l'effet de la composition familiale sur l'inflation en avril 2023 relativement à avril 2022, un modèle économétrique a été estimé sur l'ensemble des ménages de l'Hexagone de l'enquête Budget de famille 2017. Cet exercice a été mené sur l'inflation « tous produits », sur l'inflation alimentaire et sur l'inflation de l'énergie du logement (encadré 2). Une fois prises en compte les caractéristiques des ménages listées ci-dessus, des écarts entre les différentes configurations familiales persistent en matière d'exposition à l'inflation « tous produits » et à l'inflation alimentaire. Ces écarts sont faibles mais significatifs.

1. Les écarts d'inflation « tous produits » : une inflation qui augmente avec le nombre d'enfants

En avril 2023, en France hexagonale, à autres caractéristiques sociodémographiques données, une famille monoparentale avec un enfant supporte une inflation « tous produits » en moyenne 0,22 point plus élevée qu'une personne seule, et une famille monoparentale avec deux enfants ou plus une inflation 0,38 point plus élevée (graphique 5 et tableau A2 en annexe 2). Un couple avec un enfant supporte une inflation en moyenne 0,44 point plus élevée qu'une personne seule, un couple avec deux enfants une inflation 0,66 point plus élevée, et un couple avec trois enfants ou plus une inflation 0,70 point plus élevée. Les couples sans enfant font face à une inflation 0,58 point plus élevée que les personnes seules.

Graphique 5 | Écarts d'inflation « tous produits » et d'inflation alimentaire par rapport à une personne seule selon la composition familiale en avril 2023 toutes choses égales par ailleurs (écart en points, en glissement annuel)



Lecture : en avril 2023, par rapport à une personne seule, une famille monoparentale avec un enfant supporte une inflation « tous produits » en moyenne 0,22 point plus élevée et une inflation alimentaire en moyenne 0,19 point plus élevée.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, indice des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

Au total, toutes choses égales par ailleurs (dont le statut vis-à-vis du logement ou le type de commune de résidence), les couples font face à une inflation « tous produits » un peu plus élevée que les personnes qui ne sont pas en couple. D'autre part, pour les familles avec enfants, le niveau d'inflation « tous produits » augmente avec le nombre d'enfants.

Notons que d'autres caractéristiques sociodémographiques des ménages, par exemple l'âge, le type de commune de résidence, la possession d'un véhicule ou le statut vis-à-vis du logement, sont associées à des différences plus importantes d'inflation « tous produits » que la composition familiale (tableau A2 en annexe 2).

2. Les écarts d'inflation alimentaire

En avril 2023, à autres caractéristiques démographiques données, par rapport à une personne seule, une famille monoparentale avec un enfant fait face à une inflation alimentaire 0,19 point plus élevée, et avec deux enfants ou plus à une inflation 0,39 point plus élevée (graphique 5 et tableau A2 en annexe 2). Un couple avec un enfant supporte une inflation alimentaire en moyenne 0,20 point plus élevée qu'une personne seule, un couple avec deux enfants une inflation 0,32 point plus élevée et un couple avec trois enfants ou plus une inflation 0,38 point plus élevée.



Au total, on constate que le niveau d'inflation alimentaire augmente avec le nombre d'enfants, toutes choses égales par ailleurs. Ce résultat s'explique par le fait que le poids dans la dépense alimentaire des postes « pain et céréales », « lait, fromage, œufs », « sucre, confiture, miel, chocolat, confiserie » et « eaux minérales et boissons sans alcool » est plus élevé pour les ménages avec enfants que pour ceux sans enfant, et qu'il augmente avec le nombre d'enfants (voir II.C plus bas). Or, les prix de ces produits ont connu une hausse particulièrement forte depuis un an. D'autre part, à nombre d'enfants donné, on n'observe pas d'écart d'exposition à l'inflation alimentaire entre les personnes sans conjoint et les couples.

Encadré 2 | Effet des caractéristiques sociodémographiques des ménages sur l'inflation supportée en avril 2023, toutes choses égales par ailleurs

Un modèle économétrique a été estimé sur l'ensemble des ménages de l'Hexagone de l'enquête Budget de famille 2017 pour isoler l'effet de chaque caractéristique sociodémographique des ménages sur le niveau d'inflation « tous produits » (en glissement annuel) supportée par les ménages en avril 2023 (tableau A2 en annexe 2). Un modèle analogue a été estimé sur l'inflation alimentaire et sur l'inflation de l'énergie du logement.

Enfin, un autre modèle intégrant des effets croisés configuration familiale – quintile de niveau de vie a été estimé sur l'inflation « tous produits », l'inflation alimentaire et l'inflation de l'énergie du logement. Il s'agissait de repérer une exposition spécifique à l'inflation de certaines configurations familiales associées au niveau de vie. Les effets croisés configuration familiale – quintile de revenu se révèlent non significatifs et ne sont donc pas présentés.

Déterminants de l'inflation « tous produits »

L'âge de la personne de référence du ménage apparaît comme un déterminant important de l'inflation « tous produits » supportée par le ménage. Le niveau d'inflation d'un ménage croît nettement avec l'âge de la personne de référence. Par exemple, par rapport à la tranche d'âge 45-49 ans, les moins de 30 ans ont un niveau d'inflation en moyenne 0,81 point plus faible et les 60-74 ans un niveau d'inflation en moyenne 0,33 point plus élevé.

Le type de commune de résidence joue aussi significativement sur le niveau d'inflation « tous produits ». Par rapport aux ménages résidant dans des communes urbaines (hors agglomération parisienne), les ménages résidant dans une commune rurale ou dans l'agglomération parisienne font face à une inflation plus élevée de respectivement 0,55 et 0,57 point.

Les ménages appartenant au 1^{er} quintile de niveau de vie subissent un niveau d'inflation 0,39 point plus élevé que les ménages plus aisés. Au-delà du 1^{er} quintile, le niveau d'inflation subi ne varie pas avec le niveau de vie.

Déterminants de l'inflation « alimentation »

Les principaux déterminants de l'inflation alimentaire sont la composition familiale, le type de commune de résidence et le niveau de vie.

Par rapport aux ménages appartenant aux 2^e et 3^e quintiles de niveau de vie, ceux qui font partie des 20 % des ménages les plus modestes supportent une inflation alimentaire légèrement plus élevée (en moyenne + 0,14 point). Toujours par rapport aux ménages appartenant aux 2^e et 3^e quintiles de niveau de vie, ceux qui font partie des 40 % des ménages les plus aisés ont une inflation alimentaire légèrement plus faible.

Par rapport aux ménages résidant dans des communes urbaines (hors agglomération parisienne), les ménages résidant dans une commune rurale ou dans l'agglomération parisienne font face à une inflation alimentaire légèrement moins élevée de respectivement 0,11 et 0,27 point.

Déterminants de l'inflation « énergie du logement »

La régression linéaire appliquée à l'inflation de l'énergie du logement sur la période avril 2022-avril 2023 ne permet pas de distinguer d'effets significatifs. Au cours de cette période, l'inflation de l'énergie du logement en général a décéléré, et le prix du fuel domestique en particulier a chuté. Les résultats sur cette période sont donc différents de ceux qui pourraient être observés sur la période antérieure d'accélération de l'inflation.

C. Et qui s'expliquent par des écarts (limités) entre les structures de consommation

Ces écarts (limités) d'exposition à l'inflation entre configurations familiales s'expliquent par des modes de vie et donc des structures de consommation qui diffèrent, en particulier s'agissant des postes de consommation les plus concernés par l'inflation (énergie du logement, alimentation).

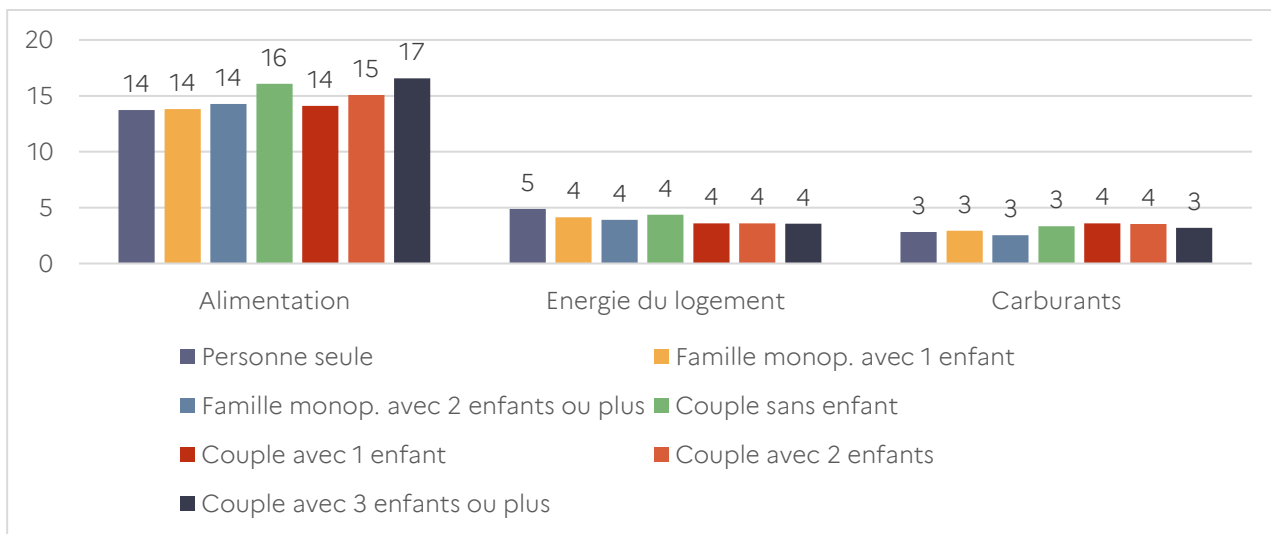
Ainsi, le poids de l'énergie du logement dans les dépenses de consommation est légèrement plus élevé pour les familles monoparentales (4,0 %), les couples sans enfant (4,4 %) et pour les personnes isolées (4,9 %) que pour les couples avec enfants (3,6 %). Le poids des carburants dans le budget, lui, est légèrement plus élevé pour les couples que pour les ménages avec un seul adulte (graphique 6).

Le poids de l'alimentation (hors restauration à l'extérieur¹⁶) dans la dépense de consommation varie un peu plus selon la catégorie familiale. Il est le même (autour de 14 %) pour les familles monoparentales avec un enfant ou deux enfants et plus, pour les couples avec un enfant et pour les personnes seules. Il est un peu plus élevé pour les couples avec trois enfants (16,6 % en moyenne) et les couples sans enfant (16,1 %) que pour les autres types de ménage. Ces différences de poids de l'alimentation tiennent d'une part à la taille du ménage (la dépense de consommation alimentaire tend à augmenter avec le nombre de personnes du ménage), mais aussi aux différences de modes de vie. Par exemple, les couples sans enfant comprennent les couples de retraités qui prennent plus souvent leur repas à domicile que les personnes d'âge actif, qui, elles, déjeunent plus fréquemment à l'extérieur le midi, et les enfants qui, eux, déjeunent plus souvent à la cantine.

¹⁶ Selon la classification des fonctions de consommation des ménages (Coicop) utilisée par l'Insee pour l'enquête Budget de famille et les comptes nationaux, le poste alimentation (qui correspond au poste « 01 » de la nomenclature « produits alimentaires et boissons non alcoolisées ») ne comprend pas les repas pris au restaurant ou sur le lieu de travail, ni la cantine scolaire.



Graphique 6 | Structure des dépenses de consommation selon la composition familiale en 2022 (en %)



Note : le panier de biens retenu pour chaque type de ménage est estimé à partir de l'enquête Budget de famille 2017 et recalé pour être représentatif de 2022.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

À un niveau plus fin du poste de consommation alimentation, des différences plus importantes selon la composition familiale apparaissent. Par exemple, le poids dans la dépense alimentaire (hors restauration extérieure) des postes « pain et céréales », « lait, fromage, œufs », « sucre, confiture, miel, chocolat, confiserie » et « eaux minérales et boissons sans alcool » est plus élevé pour les ménages avec enfants que pour ceux sans enfant (tableau 1), et il augmente avec le nombre d'enfants. Ainsi, le poste « pain et céréales » représente 20,2 % de la dépense d'alimentation pour les couples avec un enfant, 21,5 % pour ceux avec deux enfants et 22,4 % pour ceux avec trois enfants ou plus, contre 18,0 % pour les couples sans enfant. À l'inverse, le poids dans la dépense d'alimentation des postes « viande » et « poissons et fruits de mer » est plus faible pour les ménages avec enfants et tend à diminuer avec le nombre d'enfants. Le poste « viande » représente ainsi 20,8 % de la dépense d'alimentation pour les couples sans enfant, mais 18,0 % pour les couples avec trois enfants ou plus.

Tableau 1 | Poids des postes alimentaires dans la dépense d'alimentation selon la composition familiale en 2022 (en %)

	Personne seule	Famille monoparentale		Couple			
		avec 1 enfant	avec 2 enfants ou plus	sans enfant	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants ou plus
Pain et céréales	19,7	21,2	24,2	18,0	20,2	21,5	22,4
Viande	17,5	18,3	16,8	20,8	19,3	18,3	18,0
Poissons et fruits de mer	6,2	5,0	4,4	7,0	5,1	4,7	4,6
Lait, fromage, œufs	13,2	14,4	14,4	13,4	13,9	14,3	14,5
Huiles et graisses	2,1	1,9	1,8	2,4	1,8	1,7	2,0
Fruits	8,7	6,6	5,5	8,0	5,8	5,5	5,6
Légumes	9,5	9,4	8,5	9,0	8,6	8,7	8,6
Sucre, confiture, miel, chocolat et confiserie	5,6	6,0	6,9	5,3	5,8	6,7	6,6
Produits alimentaires n.c.a.	8,9	8,4	8,0	8,2	10,6	9,9	9,3
Café, thé et cacao	3,6	3,0	2,3	3,4	3,1	2,9	2,2
Eaux minérales, jus	4,7	5,3	6,6	4,0	5,3	5,3	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Note : le panier de biens retenu pour chaque type de ménage est estimé à partir de l'enquête Budget de famille 2017 et recalé pour être représentatif de 2022.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.



D. L'impact en euros du choc d'inflation sur le prix du panier de biens consommés

Afin de rendre les choses plus concrètes, pour chaque configuration familiale, on calcule l'augmentation entre avril 2022 et avril 2023 du prix du panier de biens moyen qu'elle consommait en 2022. On reste dans le cadre méthodologique décrit dans l'encadré 1¹⁷.

Entre avril 2022 et avril 2023, en France hexagonale, le prix du panier de biens des personnes seules a augmenté en moyenne de 90 € par mois, celui des familles monoparentales avec un enfant de 120 €, celui des couples avec un enfant de 195 € et celui des couples avec deux enfants ou plus de 225 € (tableau 2).

Les postes « alimentation » et « énergie du logement » expliquent à eux deux la moitié de la hausse du prix du panier de biens entre avril 2022 et avril 2023. L'alimentation en particulier a un poids très important : elle contribue pour environ 40 % à la hausse du prix du panier de biens quelle que soit la composition familiale (de + 35 € pour une personne isolée à + 97 € pour un couple avec trois enfants). L'énergie du logement a également un poids significatif : elle contribue à hauteur d'environ 10 % à cette hausse du prix du panier de biens (de + 12 € pour une personne seule à + 20 € pour un couple avec deux enfants).

Après l'alimentation et l'énergie du logement, les prix des postes « voitures », « forfaits touristiques », « restaurants et cafés » et « tabac » sont ceux qui connaissent la plus forte hausse. Sur cette période avril 2022-avril 2023, la contribution du poste « carburant » à la hausse du prix du panier de biens est limitée (la période de très forte hausse du prix du carburant est antérieure), de même que celle des postes « vêtements » et « biens d'équipement ménager non durables ». Les évolutions des prix des autres postes (non présentées dans le tableau 2) sont négligeables.

¹⁷ Le panier de biens moyen pour chaque configuration familiale est estimé à partir de l'enquête Budget de famille 2017, dernière année disponible pour cette enquête, et recalé pour être représentatif de 2022. Le prix de ce panier de biens 2022 est évalué en avril 2022 et en avril 2023. On fait donc l'hypothèse que les ménages n'ont pas modifié leurs habitudes de consommation entre ces deux dates.

Tableau 2 | Évolution du prix mensuel du panier de biens 2022 par poste de consommation selon la composition familiale entre avril 2022 et avril 2023 (en %)

	Personne seule	Famille monoparentale		Couple			
		avec 1 enfant	avec 2 enfants ou plus	sans enfant	avec 1 enfant	Avec 2 enfants	avec 3 enfants ou plus
Alimentation	35	47	56	73	75	90	97
Énergie du logement	12	13	15	17	18	20	19
Tabac	4	6	6	4	6	7	5
Vêtements	1	2	4	2	4	4	4
Voitures	5	9	11	16	18	20	16
Biens d'équipement ménager non durables	2	3	4	5	4	5	6
Forfaits touristiques	4	5	5	13	11	18	11
Restaurants, cafés	5	5	7	9	10	11	8
Carburant	1	2	2	2	3	3	3
Autre	22	29	33	36	45	49	54
Total	90	120	140	180	195	225	225

Note : le panier de biens retenu pour chaque type de ménage est estimé à partir de l'enquête Budget de famille 2017 et recalé pour être représentatif de 2022 ; il est inchangé entre avril 2022 et avril 2023.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, indice des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

Étant donné le poids important de l'alimentation dans la hausse du prix du panier de biens 2022, il est intéressant de regarder à un niveau fin les évolutions des différents sous-postes au sein du poste « alimentation ». On constate que, au sein du panier « alimentation », les budgets dédiés à l'achat de « pain et céréales », « viande » et « lait, fromage et œufs » sont ceux qui augmentent le plus (tableau 3).

L'augmentation du budget « pain et céréales » varie entre 7 € pour une personne seule et 21 € pour un couple avec trois enfants. Celle du budget « viande » varie entre 6 € pour une personne seule et 16 € pour un couple avec trois enfants. Celle du budget « lait, fromage et œufs » varie entre 6 € pour une personne seule et 19 € pour un couple avec trois enfants. Ces trois postes contribuent pour 55 % à la hausse du prix du panier « alimentation ». Viennent ensuite le poste « légumes », puis le poste « sucre, confiture, miel, chocolat, confiserie ».



Tableau 3 | Évolution du prix mensuel du panier « alimentation » 2022 par poste détaillé selon la composition familiale entre avril 2022 et avril 2023 (en €)

	Personne seule	Famille monoparentale		Couple			
		avec 1 enfant	avec 2 enfants ou plus	sans enfant	avec 1 enfant	Avec 2 enfants	avec 3 enfants ou plus
Pain et céréales	7	10	13	13	15	19	21
Viande	6	8	9	14	14	16	16
Poissons et fruits de mer	2	2	2	4	3	4	4
Lait, fromage, œufs	6	9	11	13	14	17	19
Huiles et graisses	1	2	2	3	3	3	4
Fruits	2	2	2	4	3	3	4
Légumes	4	5	5	7	7	8	9
Sucre, confiture, miel, chocolat et confiserie	2	3	4	4	4	6	6
Produits alimentaires n.c.a.	3	4	4	6	7	8	8
Café, thé et cacao	1	1	1	2	2	2	2
Eaux minérales, jus	1	2	3	3	3	4	5
Total	35	47	56	73	75	90	97

Note : le panier alimentation retenu pour chaque type de ménage est estimé à partir de l'enquête Budget de famille 2017 et recalé pour être représentatif de 2022 ; il est supposé inchangé entre avril 2022 et avril 2023.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, indice des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

E. L'impact du choc d'inflation sur le pouvoir d'achat des prestations familiales

Pour prendre la mesure de l'effet du choc d'inflation sur la situation économique des familles, il ne suffit pas d'estimer la hausse des prix qu'elles subissent, mais il convient également d'évaluer l'évolution des prestations familiales qu'elles perçoivent. Cette évolution a-t-elle permis de compenser la hausse des prix constatée ? Pour répondre à cette question, nous estimons la perte de pouvoir d'achat des prestations familiales.

Les prestations familiales versées aux familles sont revalorisées tous les ans au 1^{er} avril pour tenir compte de l'évolution de l'inflation. La règle de revalorisation qui s'applique actuellement s'appuie sur l'inflation moyenne constatée au cours des douze derniers mois¹⁸.

¹⁸ Plus précisément, la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) est revalorisée en appliquant un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation (hors tabac) calculée sur les douze derniers indices publiés par l'Insee.

En période de stabilité de l'inflation, cette règle de revalorisation permet de maintenir *grosso modo* le pouvoir d'achat des prestations familiales. En revanche, en période d'accélération de l'inflation, l'application de cette règle conduit à une perte de pouvoir d'achat (voir chapitre 2 de la partie II pour plus de détail).

On présente ici une évaluation de la perte de pouvoir d'achat des prestations familiales imputable à l'inflation pour différentes configurations familiales. La méthode permettant d'évaluer cette perte mois par mois jusqu'en avril 2023 est décrite dans l'encadré 3.

Encadré 3 | Simulation de la perte de pouvoir d'achat des prestations familiales

Cet exercice de simulation utilise l'enquête Budget de famille 2017 qui renseigne le montant mensuel de prestations familiales perçu en 2017 par chaque ménage de l'échantillon. Ce montant mensuel de prestations familiales observé en 2017 est actualisé sur la période janvier 2018-avril 2023 de deux façons différentes :

- en appliquant les revalorisations effectivement mises en œuvre entre janvier 2018 et avril 2023 (y compris les revalorisations exceptionnelles) ;
- en appliquant l'indice de prix mensuel propre à chaque ménage entre janvier 2018 et avril 2023 ; cet indice est calculé à l'aide de la structure de consommation du ménage observée en 2017 dans l'enquête Budget de famille recalée sur 2022 en utilisant l'évolution des poids dans l'IPC jusqu'en 2022 et des indices mensuels des prix à la consommation (la méthode de calcul d'un indice propre à chaque ménage est décrite dans l'encadré 1 de ce chapitre).

Afin de mesurer les gains ou pertes de pouvoir d'achat de chaque ménage imputables aux revalorisations des prestations familiales, on compare ces deux séries de montants mensuels de prestations familiales. On obtient alors le gain ou la perte de pouvoir d'achat en euros par ménage et par mois entre janvier 2018 et avril 2023.

La méthode permet de montrer l'effet des mécanismes d'indexation sur le pouvoir d'achat des prestations des ménages allocataires. Les résultats doivent être interprétés avec précaution pour deux raisons principales :

- la structure de consommation des ménages allocataires est inchangée sur la période ; ainsi, les pertes de pouvoir d'achat calculées ne sont pas celles que ces ménages ont effectivement subies, mais celles qu'ils auraient subies si leur structure de consommation était restée stable sur la période ;
- les prestations sont actualisées à partir des seuls mécanismes d'indexation de la Bmaf ; les mesures portant sur les montants de base des prestations (comme, par exemple, l'augmentation de 50 % du montant de l'ASF en novembre 2022) ne sont quant à elles pas prises en compte.

À titre illustratif, sans changement de situation, un ménage allocataire de prestations familiales a vu le montant de ses prestations augmenter en moyenne de 11,6 % entre janvier 2018 et avril 2023 du fait des revalorisations mises en œuvre. Supposons que l'indice des prix du panier de biens et services propre à ce ménage a augmenté de 15,0 % au cours de la même période. La perte de pouvoir d'achat liée aux prestations familiales s'élève alors à 3,4 % du montant total de ses prestations en avril 2023. Autrement dit, si ce ménage percevait 100 € de prestations familiales en janvier 2018, il en percevait 111,6 € en avril 2023 mais aurait dû en percevoir 115,0 € pour compenser l'évolution du prix de son panier de biens et services (supposé inchangé au cours de la période). Sa perte estimée de pouvoir d'achat en fin de période est donc de 3,4 €.

Dans un premier temps, ces gains ou pertes de pouvoir d'achat en euros sont estimés pour chaque ménage et chaque mois entre janvier 2018 et avril 2023. Le graphique 7 présente les



résultats selon la configuration familiale des ménages allocataires de prestations familiales, en euros par unité de consommation et en pourcentage du niveau de vie de 2017.

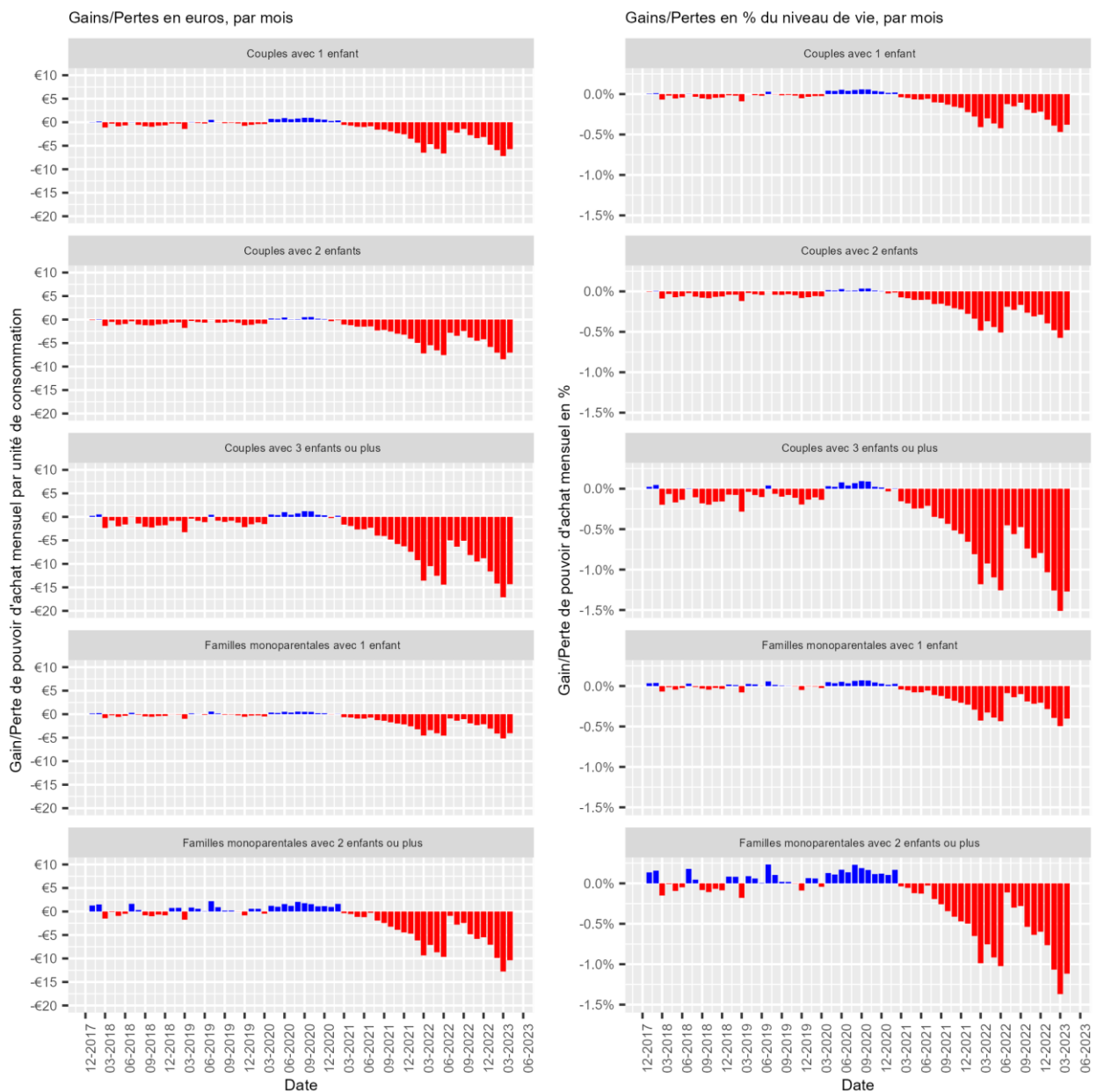
L'impact de l'accélération de l'inflation à partir de l'automne 2021 sur le pouvoir d'achat des prestations familiales apparaît nettement. Jusqu'à l'automne 2021, les mécanismes de revalorisation ont permis de compenser relativement bien les évolutions de pouvoir d'achat des prestations familiales perçues par les ménages allocataires. En revanche, la reprise de l'inflation à partir de l'automne 2021 s'est rapidement traduite par des pertes de pouvoir d'achat significatives. Jusqu'à la revalorisation anticipée exceptionnelle de juillet 2022, les pertes de pouvoir d'achat des prestations familiales n'ont cessé de s'accroître. Si cette anticipation de la revalorisation a permis de réduire la perte de pouvoir d'achat en juillet 2022, ensuite, les pertes se sont de nouveau accumulées jusqu'en avril 2023 (date de fin de notre analyse).

À cette date, le niveau des prestations familiales est par conséquent bien inférieur au niveau qui aurait dû être le leur pour compenser l'évolution des indices de prix associés au panier de biens de chaque ménage allocataire. Par exemple, pour les couples avec trois enfants ou plus, les prestations familiales sont, en avril 2023, 15 € moins élevées en moyenne par unité de consommation que ce qu'elles auraient dû être pour compenser la hausse des prix (soit une baisse de 1,3 % de leur niveau de vie moyen de 2017). Pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, cette perte s'élève en avril 2023 à 10 € en moyenne par unité de consommation, soit 1,1 % de leur niveau de vie moyen de 2017.

Ces pertes mensuelles sont le fruit d'un mode d'indexation des prestations familiales qui devient particulièrement défavorable durant une phase d'accélération de l'inflation. Une autre façon de représenter ce décalage temporel entre inflation subie par les allocataires et revalorisation des prestations familiales consiste à quantifier les pertes de pouvoir d'achat « cumulées » au cours de la période : combien d'euros (ou de points de niveau de vie mensuel) faudrait-il verser aux ménages allocataires pour effacer les pertes de pouvoir d'achat des prestations familiales subies entre avril 2021 et avril 2023 ?

Le graphique 8 présente la perte cumulée de pouvoir d'achat des prestations familiales sur la période avril 2021-avril 2023 selon la composition familiale. Selon nos estimations, entre avril 2021 et avril 2023, les familles monoparentales avec deux enfants ou plus auraient « perdu » en moyenne 125 € par unité de consommation du fait de la sous-indexation des prestations familiales, ce qui représente 13,5 % de leur niveau de vie mensuel moyen (de 2017). Cette perte cumulée dépasse en moyenne les 200 € par unité de consommation pour les couples avec trois enfants ou plus (soit 17,5 % de leur niveau de vie mensuel moyen de 2017).

Graphique 7 | Gain ou perte de pouvoir d'achat des prestations familiales par unité de consommation par mois entre janvier 2018 et avril 2023, selon la configuration familiale



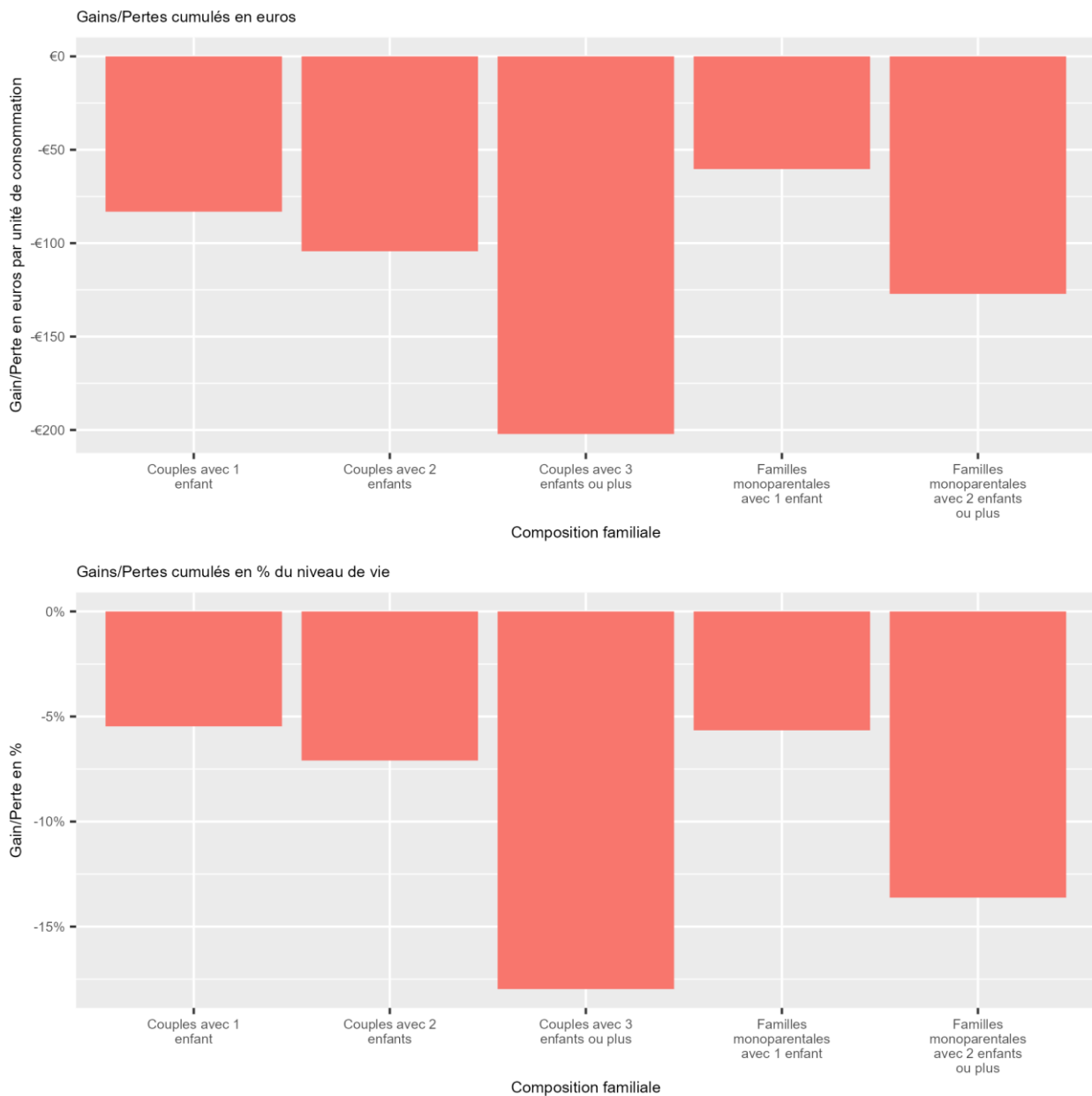
Note : les gains ou pertes exprimés en pourcentage de niveau de vie sont les gains ou pertes rapportés au niveau de vie mensuel moyen de 2017.

Lecture : en avril 2023, pour compenser l'évolution du prix du panier de biens et services des familles monoparentales avec deux enfants ou plus, les prestations familiales qu'elles perçoivent devraient être en moyenne 10 € plus élevées par unité de consommation qu'elles ne l'ont été. Cela représente en moyenne une baisse de 1,1 % de leur niveau de vie mensuel de 2017.

Champs : France métropolitaine, ménages allocataires de prestations familiales en 2017.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

Graphique 8 | Perte de pouvoir d'achat cumulée des prestations familiales par unité de consommation d'avril 2021 à avril 2023 selon la configuration familiale



Note : les pertes cumulées exprimées en pourcentage de niveau de vie sont la somme des pertes ou gains entre avril 2021 et avril 2023 rapportée au niveau de vie mensuel moyen de 2017.

Lecture : en avril 2023, pour compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales subies depuis avril 2021, les familles monoparentales avec deux enfants ou plus, allocataires de prestations familiales, devraient se voir verser une compensation de l'ordre de 125 € en moyenne par unité de consommation.

Champs : France métropolitaine, ménages allocataires de prestations familiales en 2017.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

III. L'impact sur les habitudes de consommation

Dans les parties précédentes, tant l'exposition à l'inflation que les dépenses supplémentaires occasionnées par la hausse des prix ont été estimées en supposant que le panier de biens et services consommé par chaque ménage demeurerait inchangé sur la période considérée, soit avril 2022-avril 2023. Or, face à la hausse des prix, les ménages ont modifié leurs habitudes de consommation pour limiter leurs dépenses : ils ont consommé moins, changé de gamme de produits (par exemple remplacé des produits de marque par des produits premiers prix) ou changé de magasins (par exemple fréquenté davantage les magasins discount). Une étude récente estime par exemple que la consommation de carburant diminue à court terme, entre 0,21 % et 0,40 % en moyenne, quand les prix augmentent de 1 %¹⁹. Cette sensibilité aux prix est trois fois plus forte pour les « petits rouleurs » que pour les « gros rouleurs », mais varie peu selon le revenu et le type d'habitat (urbain, rural ou semi-urbain).

L'enquête de conjoncture auprès des ménages (Camme) de l'Insee permet de savoir quels ménages déclarent avoir modifié leurs habitudes de consommation et de quelle manière. D'après cette enquête, en décembre 2022, en France hexagonale, plus des deux tiers des ménages déclarent avoir modifié leurs habitudes de consommation depuis un an du fait de l'inflation (graphique 9)²⁰. Les ménages avec enfants déclarent plus souvent que les ménages sans enfant avoir changé leurs habitudes de consommation à cause de l'inflation : c'est le cas de 76 % des premiers contre 62 % des seconds (soit quatorze points d'écart). De plus, les ménages avec enfants déclarent plus souvent que les autres avoir « beaucoup » changé leurs habitudes : 28 % des ménages avec enfants déclarent ainsi avoir beaucoup modifié leurs habitudes, contre 18 % des ménages sans enfant. Face au choc inflationniste, les parents ont donc plus souvent été contraints d'ajuster leurs habitudes de consommation que les personnes sans enfant, et de façon plus marquée.

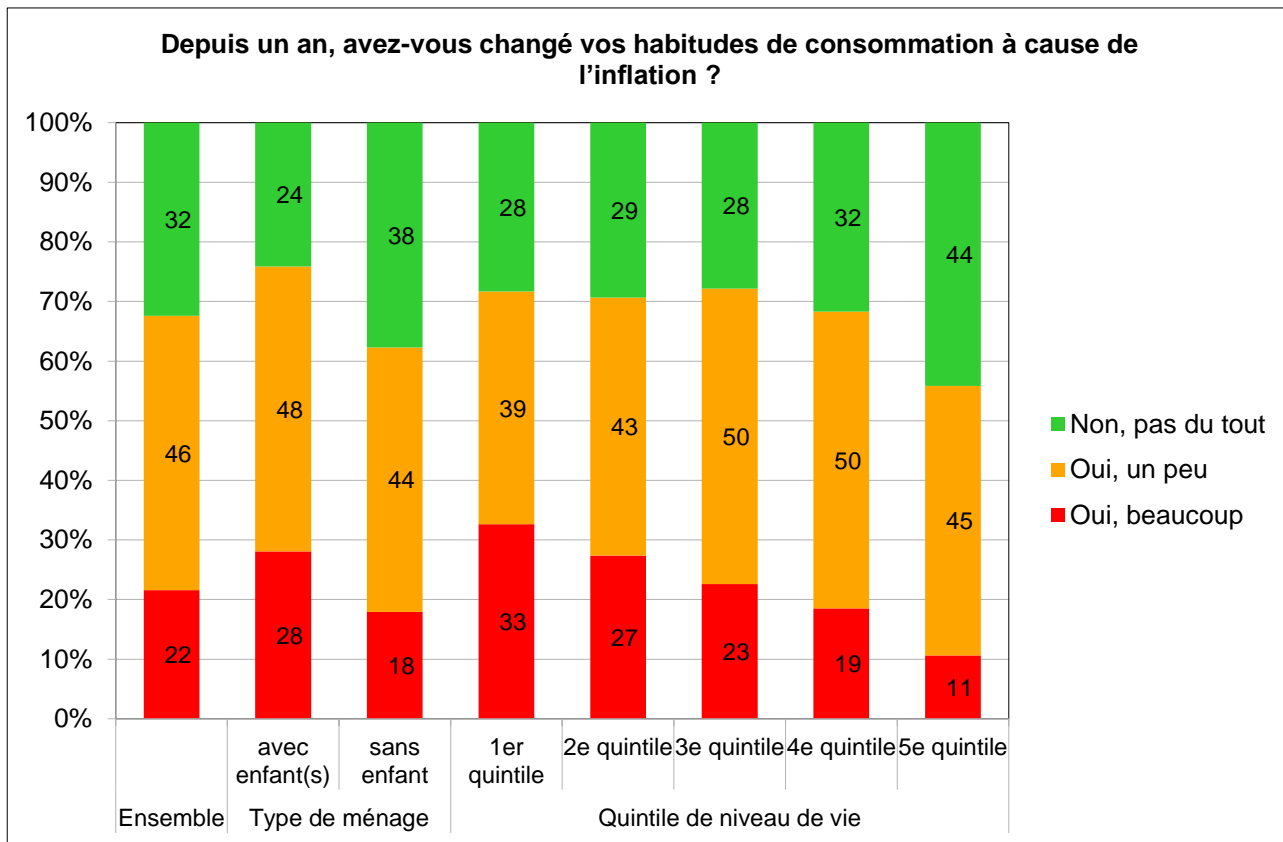
Ces déclarations peuvent surprendre dans la mesure où les couples sans enfant font face à une inflation en moyenne plus élevée que les ménages avec enfants (voir II.A). Le fait qu'ils sont plus souvent propriétaires et n'ont donc pas à payer un loyer, et le fait qu'ils ont des revenus plus stables et des revenus du patrimoine plus élevés peuvent expliquer qu'ils aient moins besoin que les ménages avec enfants de modifier leurs habitudes de consommation face au choc d'inflation.

¹⁹ Bonnet O., Loisel T., Wilner L., Fize E., 2023, Comment les automobilistes ajustent leur consommation de carburant aux variations de prix à court terme, *Insee Analyse*, n° 86, juillet.

²⁰ Mauro L., Palomé N., 2023, En 2022, face à la hausse des prix, les ménages ont changé leurs habitudes de consommation, *Note de conjoncture*, Insee, mars.



Graphique 9 | Part des ménages ayant changé leurs habitudes de consommation depuis un an en décembre 2022 (en %)



Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.
 Source : Insee, enquête Camme ; calculs Insee.

Quel que soit le quintile de niveau de vie, une majorité de ménages déclare avoir modifié ses habitudes de consommation, mais la proportion est plus élevée parmi les ménages moins aisés au sein desquels les familles monoparentales et les familles nombreuses sont surreprésentées²¹. Ainsi, 72 % des ménages appartenant aux 60 % des ménages les moins aisés déclarent avoir modifié leurs habitudes de consommation, contre 68 % des ménages appartenant au 4^e quintile de niveau de vie et 56 % des 20 % les plus aisés (5^e quintile). La proportion de ménages qui a « beaucoup » modifié ses habitudes du fait de l’inflation diminue nettement avec le niveau de vie : elle atteint 33 % pour les 20 % de ménages les plus modestes (1^{er} quintile de niveau de vie), 23 % pour le 3^e quintile et seulement 11 % pour les 20 % les plus aisés.

Les changements d’habitudes de consommation concernent en premier lieu l’énergie du logement et l’alimentation, les deux postes dont les prix ont le plus augmenté sur un an. En décembre 2022, en France hexagonale, 70 % des ménages déclarent avoir modifié leurs habitudes de consommation depuis un an en matière d’énergie du logement et 54 % en

²¹ La taille de l’échantillon ne permet pas d’estimer des effets croisant catégorie de famille et quintile de niveau de vie.

matière d'alimentation²². Ces réponses des ménages concordent avec les baisses sensibles de consommation observées en fin d'année 2022 sur l'énergie du logement et sur l'alimentation. Entre décembre 2021 et décembre 2022, l'énergie du logement est le poste de consommation qui a enregistré la plus forte baisse en volume (-14 % pour le poste « énergie, eau, déchets »). Sur la même période, l'alimentation en volume a diminué de 9 %²³.

Les ménages sont également nombreux à répondre avoir ajusté les dépenses liées aux déplacements (46 %) ou à des achats de vêtements (41 %). Le fait que les dépenses liées aux déplacements aient un peu moins souvent fait l'objet d'ajustements que l'énergie du logement ou l'alimentation peut être dû au caractère indispensable de ces dépenses (notamment pour se rendre sur le lieu de travail), alors qu'il est plus facile de baisser d'un degré la température du logement ou de remplacer des produits alimentaires de marque par des produits premiers prix. Le fait que les dépenses d'achats de vêtements soient un peu moins concernées par des ajustements peut être lié à leur caractère plus occasionnel (certaines personnes n'auraient de toute façon pas acheté de vêtements même en l'absence d'inflation).

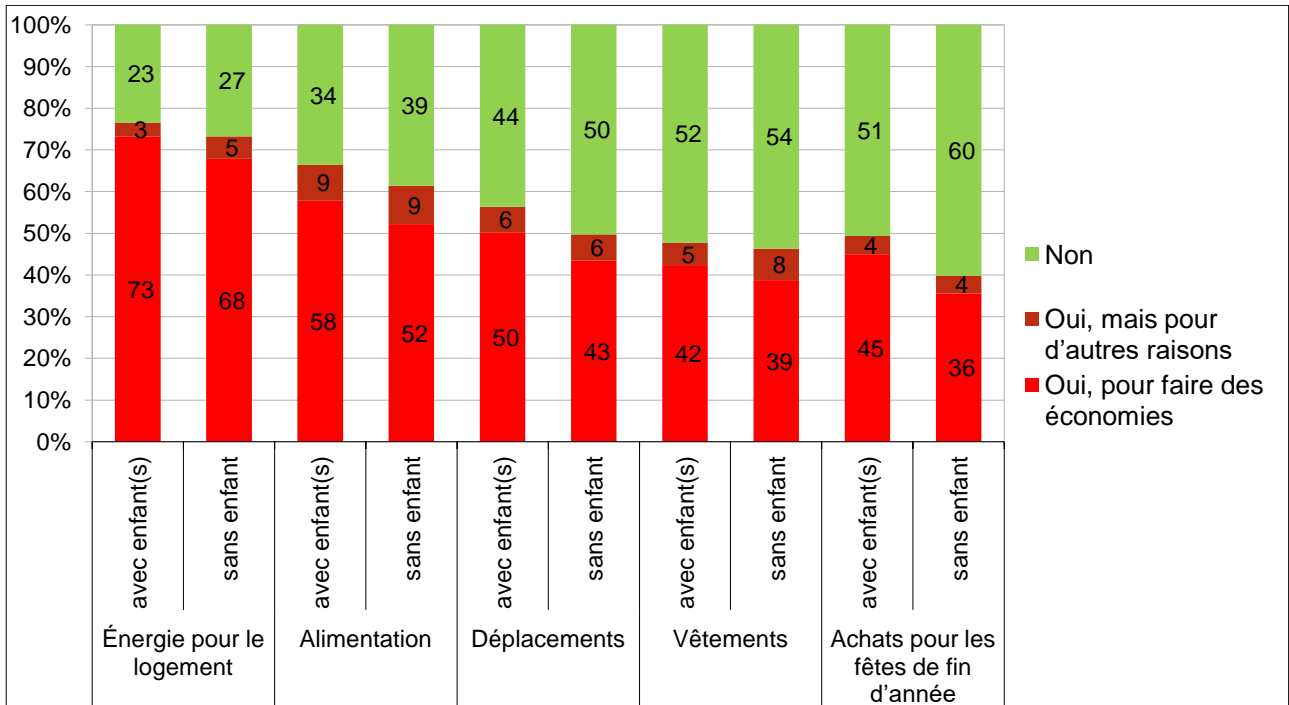
Quel que soit le poste de consommation, les ménages avec enfants déclarent plus fréquemment que les autres avoir modifié leurs habitudes de consommation pour faire des économies (graphique 10). Ainsi, 73 % des ménages avec enfants disent avoir modifié leurs habitudes en matière d'énergie du logement pour faire des économies, contre 68 % des ménages sans enfant (cinq points d'écart). L'écart est de six points en matière d'alimentation (58 % des ménages avec enfants ont modifié leurs habitudes, contre 52 % de ceux sans enfant) et de sept points en matière de déplacements (50 % des ménages avec enfants ont modifié leurs habitudes, contre 43 % de ceux sans enfant). L'écart atteint même neuf points concernant les achats pour les fêtes de fin d'année : 45 % des ménages avec enfants ont modifié leurs habitudes, contre 36 % de ceux sans enfant.

²² Mauro L., Palomé N., 2023, En 2022, face à la hausse des prix, les ménages ont changé leurs habitudes de consommation, *Note de conjoncture*, Insee, mars. Notons qu'en matière d'alimentation, les modifications d'habitudes de consommation du fait de l'inflation se sont amplifiées au 1^{er} semestre 2023 (Insee, *Point de conjoncture*, septembre 2023).

²³ *Ibid.*



Graphique 10 | Part des ménages déclarant avoir changé leurs habitudes de consommation en matière d'énergie du logement, d'alimentation, de déplacements, de vêtements et d'achats pour les fêtes de fin d'année selon la présence ou non d'enfants en décembre 2022 (en %)



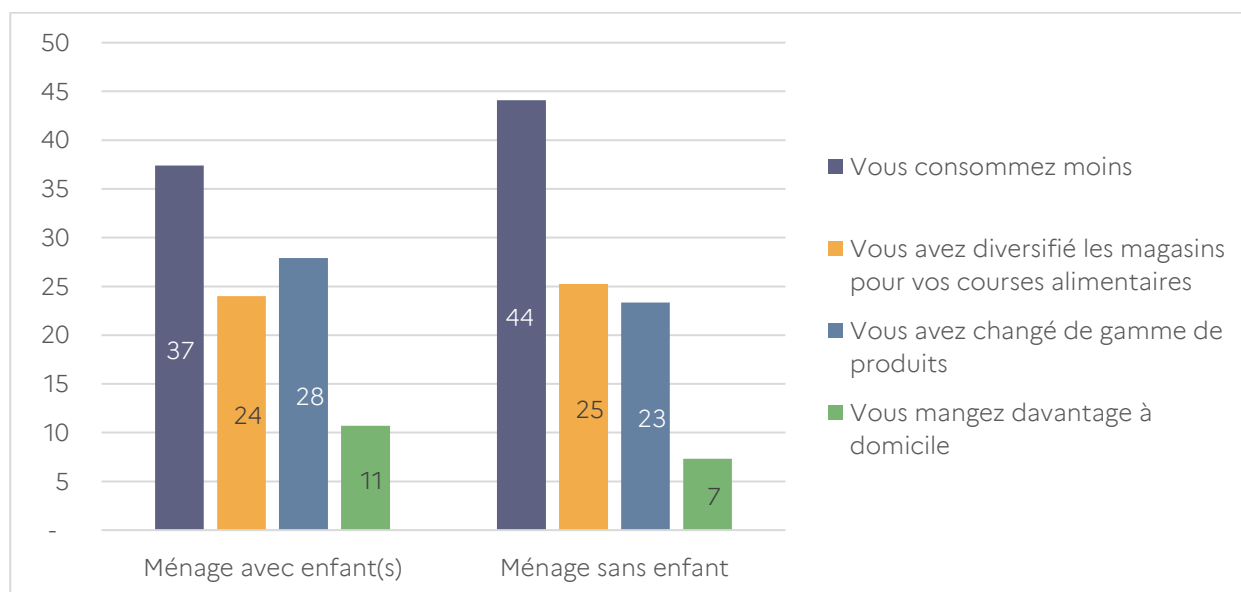
Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Camme ; calculs Insee.

Les modifications d'habitudes de consommation peuvent prendre différentes formes : baisse de la consommation en volume, diversification des magasins, changement de gamme de produits, etc. L'enquête Camme permet d'analyser la nature des changements d'habitudes en matière de consommation alimentaire. Consommer moins arrive en tête des changements d'habitudes. En moyenne, en décembre 2022, 41 % des ménages qui déclarent avoir modifié leurs habitudes en matière d'alimentation ont moins consommé, 25 % ont fréquenté de nouveaux magasins et 25 % ont changé de gamme de produits (par exemple en achetant des produits de marques distributeurs ou des produits de moins bonne qualité).

La nature des modifications d'habitudes varie selon la présence d'enfants à charge. En décembre 2022, en France hexagonale, les ménages sans enfant déclarent plus souvent que les ménages avec enfants (44 % contre 37 %) consommer moins (graphique 11). À l'inverse, les seconds déclarent plus souvent que les premiers avoir changé de gamme de produits (28 % contre 23 %) et manger davantage à domicile (11 % contre 7 %). Les parents ont donc tenté davantage que les personnes sans enfant à charge de maintenir les volumes de nourriture consommés, mais ont ajusté la qualité des produits consommés. Enfin, la proportion de ménages qui a diversifié les magasins pour les courses alimentaires (un quart) ne varie pas selon la présence d'enfants.

Graphique 11 | Nature des évolutions de comportement indiquées par les ménages qui déclarent avoir modifié leurs habitudes de consommation alimentaire selon la présence d'enfants en décembre 2022 (en %)



Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine et ayant déclaré avoir modifié leurs habitudes de consommation alimentaire.

Source : Insee, enquête Camme ; calculs Insee.

IV. L'impact sur les privations matérielles et sociales

La poussée inflationniste a conduit à une précarisation de certains ménages : la proportion de personnes en situation de privation matérielle et sociale, au sens où elles ne peuvent pas couvrir les dépenses liées à certains éléments de la vie courante (encadré 4), a augmenté de 0,6 points entre début 2020 et début 2022 en France hexagonale²⁴. Début 2022, 9 millions de personnes, soit 14 % des personnes vivant en logement ordinaire en France métropolitaine, se trouvent dans cette situation, le plus haut niveau atteint depuis 2013, la première année où elle a été mesurée²⁵.

²⁴ Nous présentons les évolutions entre début 2020 et début 2022, et non entre début 2021 et début 2022, car le début de l'année 2021 a été très particulier en raison de la crise sanitaire. Les confinements et restrictions mis en place pour contenir la propagation de l'épidémie de Covid-19 avaient alors affecté les modes de vie et de consommation de la population. Les restrictions de déplacements et d'activités avaient limité les possibilités de consommer, et par ce biais allégé les contraintes sur les dépenses des ménages.

²⁵ Albouy, V., Gleizes F., Solard J., 2023, La part des personnes en situation de privation matérielle et sociale augmente en 2022, *Insee Focus*, n° 304, juillet.



Encadré 4 | Mesure des privations matérielles et sociales

L'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) permet de mesurer les privations matérielles et sociales déclarées.

L'indicateur de privation matérielle et sociale se base sur une liste d'éléments de la vie courante recensant à la fois des restrictions de consommation dues à l'insuffisance de ressources, mais aussi des limitations apparentées à des aspects plus sociaux et relationnels de l'existence. Il mesure la part de la population qui n'a pas accès à au moins cinq éléments sur les treize mesurés.

Les éléments de la vie courante pris en compte dans cet indicateur sont :

au niveau individuel

- ne pas pouvoir s'acheter de vêtements neufs pour des raisons financières,
- ne pas posséder deux paires de chaussures pour des raisons financières,
- ne pas pouvoir se réunir avec des amis ou de la famille autour d'un verre ou d'un repas au moins une fois par mois pour des raisons financières,
- ne pas pouvoir dépenser une petite somme pour soi-même sans avoir à consulter les autres membres du ménage,
- ne pas pouvoir avoir une activité de loisirs régulière par manque de moyens financiers,
- ne pas avoir accès à Internet pour un usage privé par manque de moyens financiers ;

au niveau du ménage

- avoir des arriérés de traites d'achats à crédit, loyers, emprunts ou factures d'eau / gaz / électricité / téléphone,
- ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues d'un montant d'environ 1 000 €,
- ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température pour des raisons financières,
- ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances dans l'année hors du domicile,
- être dans l'incapacité de remplacer des meubles abîmés pour des raisons financières,
- ne pas pouvoir manger de la viande, du poulet ou du poisson (ou équivalent végétarien) tous les deux jours pour des raisons financières,
- ne pas pouvoir se payer une voiture personnelle.

Les familles monoparentales et, dans une moindre mesure, les familles nombreuses, sont particulièrement exposées : en 2022, 3 personnes sur 10 vivant dans des familles monoparentales sont en situation de privation matérielle et sociale, et 2 personnes sur 10 au sein des couples avec trois enfants ou plus (tableau 4). En outre, entre 2020 et 2022, le taux de privation a plus augmenté pour ces deux configurations familiales que pour les autres : de + 1,3 point pour les familles monoparentales et + 0,9 point pour les couples avec trois enfants ou plus. « Pour ces derniers, cette évolution est dans le prolongement de la hausse observée depuis quelques années. Pour les familles monoparentales, au contraire, cette hausse interrompt un mouvement d'amélioration des conditions de vie mesurées à l'aune de cet indicateur »²⁶.

²⁶ Ibid.

Tableau 4 | Privation matérielle et sociale selon la configuration familiale de 2020 à 2022

Composition du ménage	2020 (en %)	2021 (en %)	2022 (en %)	2020-2022 (en points de %)
Personne seule	16,2	15,6	15,8	- 0,4
Famille monoparentale	29,8	26,2	31,1	1,3
Couple sans enfant	6,3	6,3	6,8	0,5
Couple avec un enfant	9,8	7,3	10,7	0,9
Couple avec deux enfants	9,8	6,9	8,7	- 1,1
Couple avec trois enfants ou plus	20,6	13,5	21,5	0,9
Ensemble	13,4	11,3	14,0	0,6

Champ : France métropolitaine, population vivant en logement ordinaire, hors ménages complexes.
Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2020 à 2022 (Albouy V., Gleizes F., Solard J., 2023, *Insee Focus*, n° 304, juillet).

Certains types de privation sont en hausse depuis 2020. La difficulté à maintenir le logement à bonne température, en particulier, est plus fréquente en 2022 qu'en 2020 (+ 3 points), en lien avec la forte hausse des prix de l'énergie du logement à partir de la mi-2021. Ainsi, début 2022, 10 % des personnes vivent dans un ménage qui n'a pas les moyens financiers de chauffer correctement son logement, contre 7 % début 2020. De même, en 2022, plus de personnes déclarent ne pas pouvoir pour des raisons financières « se payer une semaine de vacances dans l'année » (24 % contre 22 % en 2020), « manger de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien tous les deux jours » (9 % contre 7 % en 2020), ou « remplacer des meubles hors d'usage » (26 % contre 24 % en 2020) (tableau 5)²⁷.

La hausse de ces quatre types de privations concerne plus particulièrement les familles monoparentales. En 2020, 13 % d'entre elles déclaraient ne pas avoir les moyens de chauffer suffisamment leur logement ; en 2022 elles étaient 19 %, soit une hausse de 6 points. De même, le pourcentage de familles monoparentales qui déclarent ne pas pouvoir manger de viande ou de poisson tous les deux jours ou qui déclarent ne pas pouvoir remplacer des meubles hors d'usage sont en hausse de 6 points²⁸. La part de celles qui ne peuvent pas se payer une semaine de vacances dans l'année passe de 39 % à 43 %, en hausse d'environ 5 points.

La part des couples avec trois enfants ou plus déclarant ne pas pouvoir payer à temps les loyers, les intérêts ou les factures augmente particulièrement sur cette même période (+ 6 points pour atteindre 20 % en 2022), ainsi que la part de ceux déclarant de ne pas pouvoir remplacer des meubles hors d'usage (+ 4 points pour atteindre 35 % en 2022).

²⁷ Privations matérielles et sociales depuis 2013 - enquête SRCV, *Insee Résultats*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6689234?sommaire=6465446>.

²⁸ Début 2022, 21 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale déclarent ne pas pouvoir manger de la viande ou du poisson tous les deux jours, et 49 % ne pas pouvoir remplacer des meubles hors d'usage.



Tableau 5 | Évolution de la part de personnes déclarant des types de privation par configuration familiale entre 2020 et 2022

(en points de %)

	Personne seule	Famille monoparentale	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Couple avec 3 enfants ou plus	Ensemble
Proportion de personnes qui déclarent ne pas pouvoir, pour des raisons financières...							
Payer à temps les loyers, intérêts, factures	- 1,3	- 1,8	0,2	2,6	- 1,0	5,6	0,5
Se payer une semaine de vacances dans l'année	0,8	4,6	2,3	2,0	0,6	0,3	2,1
Manger de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien tous les deux jours	1,7	6,3	1,6	1,6	0,8	0,5	2,1
Faire face à une dépense non prévue de 1 000 euros	1,1	0,9	0,3	- 1,2	- 3,1	- 3,0	- 0,1
Se payer une voiture	- 1,1	- 3,0	0,4	- 0,3	- 1,0	0,5	- 0,4
Chauffer suffisamment leur logement	4,4	6,1	3,5	3,8	1,3	1,1	3,4
Remplacer des meubles hors d'usage	1,8	5,9	1,2	0,6	- 1,6	3,7	2,1
Posséder deux paires de chaussures	0,3	0,3	0,0	- 0,3	0,3	- 3,3	- 0,1
S'acheter des vêtements neufs	- 0,2	0,3	0,4	0,8	1,2	- 1,6	0,6
Dépenser une petite somme librement	- 2,0	- 2,8	- 0,7	- 0,4	- 1,7	- 2,3	- 1,2
Se retrouver régulièrement avec des amis ou de la famille autour d'un verre ou d'un repas	- 1,9	- 1,6	- 0,2	- 1,2	- 0,9	- 1,4	- 0,8
Avoir une activité de loisirs payante régulière	- 1,1	- 0,7	0,1	- 0,2	- 2,6	0,8	- 0,4
Avoir accès à Internet à domicile	- 0,8	- 1,6	- 0,2	- 0,6	0,1	0,1	- 0,3

Lecture : la part de familles monoparentales qui déclarent ne pas pouvoir partir en vacances une semaine par an pour des raisons financières a augmenté de 4,6 points entre 2020 et 2022.

Champ : France métropolitaine, population vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2020 à 2022.

V. L'impact sur l'insuffisance alimentaire

Les changements d'habitudes en matière de consommation alimentaire, quand ils prennent la forme d'une moindre consommation ou d'un renoncement à certains produits ou certaines qualités de produits, peuvent se traduire par une insuffisance alimentaire, qu'elle soit quantitative (ne pas avoir toujours assez à manger) ou qualitative (manger des aliments qui ne sont pas ceux qu'on souhaiterait manger). Un module sur la précarité alimentaire inséré dans l'enquête Conditions de vie et aspirations des Français menée par le Crédoc permet de décrire la prégnance de l'insuffisance alimentaire, tant quantitative que qualitative. L'enquête met en évidence une hausse de la précarité alimentaire, en particulier à partir de juillet 2022. La proportion de personnes déclarant « ne pas avoir parfois ou assez souvent assez à manger » (insuffisance quantitative) atteint ainsi 16 % en novembre 2022 (tableau 6), soit quatre points de plus qu'en juillet 2022²⁹. L'insuffisance alimentaire qualitative, quant à elle, progresse très légèrement : en novembre 2022, 45 % des personnes déclarent avoir assez à manger, mais pas toujours les aliments qu'elles souhaiteraient, soit un point de plus qu'en juillet 2022. Au total, en novembre 2022, 39 % des personnes interrogées déclarent pouvoir manger tous les aliments qu'elles veulent, un pourcentage en baisse de cinq points par rapport à juillet 2022. Ces évolutions suite au choc inflationniste sont confirmées par la hausse de la part de personnes recourant aux structures d'aide alimentaire distribuant colis ou repas chauds (voir chapitre 3 de la partie I).

Tableau 6 | Proportion de personnes en situation d'insuffisance alimentaire quantitative, qualitative ou sans insuffisance selon la présence ou non d'enfants en novembre 2022

(en %)

Situation du foyer	Personne seule	Couple sans enfant	Ménage avec enfant(s)	Ensemble
Vous pouvez manger tous les aliments que vous voulez	37	48	30	39
Vous avez assez à manger, mais pas toujours les aliments que vous souhaiteriez	47	42	49	45
Il vous arrive parfois ou souvent de ne pas avoir assez à manger	16	11	22	16

Lecture : 49 % des personnes de 15 ans et plus vivant dans un ménage avec enfant(s) se déclarent en situation d'insuffisance alimentaire qualitative.

Champ : ensemble de la population de 15 ans et plus.

Source : Crédoc, enquête Conditions de vie et aspirations des Français, novembre 2022 ; calculs Crédoc.

²⁹ Bléhaut M., Gressier M., 2023, En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités, *Consommation et modes de vie*, n° 329, Crédoc, mai.



La proportion de personnes en situation d'insuffisance alimentaire, qu'elle soit qualitative ou quantitative, est plus élevée dans les ménages avec enfant(s). Ainsi, 70 % des personnes vivant dans un ménage avec enfant(s) se déclarent en situation d'insuffisance alimentaire, dont 22 % quantitative (elles n'ont pas assez à manger) et 49 % qualitative (elles ne mangent pas toujours les aliments qu'elles souhaiteraient). Ces pourcentages sont respectivement de 61 %, 16 % et 45 % dans l'ensemble de la population interrogée.

Conclusion

L'exposition à l'inflation entre avril 2022 et avril 2023 est proche pour toutes les configurations familiales : toutes font face à un niveau élevé d'inflation. Néanmoins, une fois prises en compte les autres caractéristiques sociodémographiques des ménages, des écarts (faibles mais significatifs) entre différentes configurations familiales s'observent en matière d'exposition à l'inflation d'ensemble et à l'inflation alimentaire en particulier. Toutes choses égales par ailleurs, et à nombre d'enfants donné, les couples font face à une inflation d'ensemble un peu plus élevée que les personnes qui ne sont pas en couple. Pour les familles avec enfant(s), l'exposition à l'inflation d'ensemble comme à l'inflation alimentaire augmente avec le nombre d'enfants, toutes choses égales par ailleurs.

Ces écarts (limités) d'exposition à l'inflation entre configurations familiales s'expliquent par des modes de vie et donc des structures de consommation qui diffèrent, notamment s'agissant des postes de consommation pour lesquels les prix ont particulièrement augmenté entre 2021 et 2023 (énergie du logement, alimentation).

Face à la hausse des prix, une majorité des ménages a modifié ses habitudes de consommation pour limiter les dépenses : ils ont consommé moins, changé de gamme de produits ou changé de magasins. En décembre 2022, les ménages avec enfant(s) déclarent plus souvent que les ménages sans enfant avoir changé leurs habitudes de consommation à cause de l'inflation : c'est le cas de 76 % des premiers contre 62 % des seconds.

Cette situation inflationniste conduit à une hausse de la proportion de personnes en situation de privation matérielle et sociale, au sens où elles ne peuvent pas couvrir les dépenses liées à certains éléments de la vie courante. Cette hausse concerne plus particulièrement les familles monoparentales.

Les changements d'habitudes en matière de consommation alimentaire, quand ils prennent la forme d'une moindre consommation ou d'un renoncement à certains produits ou certaines qualités de produits, peuvent se traduire par une insuffisance alimentaire. La précarité alimentaire progresse sensiblement entre juillet et novembre 2022 (+ cinq points). La proportion de personnes en situation d'insuffisance alimentaire est plus élevée dans les ménages avec enfant(s).

Annexe 1 – Des prix structurellement plus élevés dans les Drom malgré un bouclier qualité-prix

Pour mesurer les écarts des prix entre l’Hexagone et les Drom, l’Insee utilise un indicateur synthétique tenant compte des habitudes de consommation des ménages qui diffèrent entre l’Hexagone et chaque Drom. Deux paniers de consommation sont définis : celui d’un ménage métropolitain qui garderait ses habitudes de consommation sur un territoire ultramarin et celui d’un ménage ultramarin qui garderait ses habitudes de consommation en s’installant en métropole. Les deux paniers de consommation sont plus onéreux en Outre-mer : le ménage métropolitain paierait de 12,3 % à 19,2 % plus cher son panier de consommation s’il vivait en Outre-mer, et le ménage ultramarin paie de 3,4 % à 12,6 % plus cher son panier de consommation sur son territoire par rapport à ce qu’il le paierait en métropole (tableau A1).

Tableau A1 | Écarts de prix entre les Drom et la France hexagonale en 2022 (en %)

Territoire	Écart moyen	Écart du panier de consommation métropolitain	Écart du panier de consommation ultramarin
Guadeloupe	15,8	19,2	12,6
Martinique	13,8	17,1	10,6
Guyane	13,7	17,6	10,0
La Réunion	8,9	12,3	5,5
Mayotte	10,3*	17,7*	3,4*

* Cet écart, contrairement à ceux mesurés pour les quatre Drom historiques, ne tient pas compte des loyers.

Champ : France, consommation des ménages hors fioul, gaz de ville et transport ferroviaire et, pour Mayotte, hors loyers.

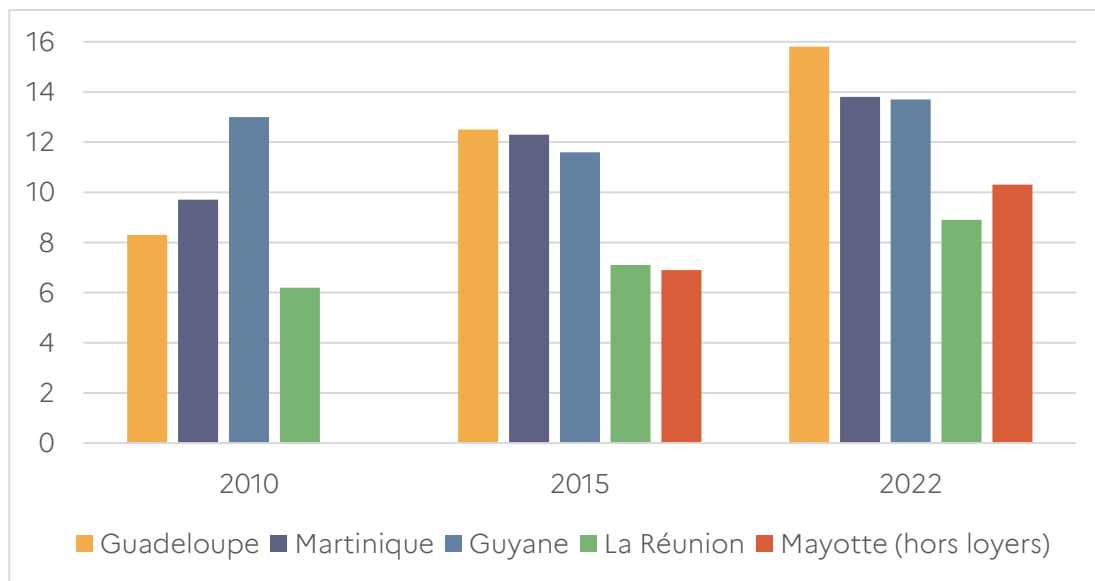
Source : Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2022.

L’écart moyen, qui synthétise les différences de prix entre chaque territoire et l’Hexagone, s’accroît au fil des années dans tous les Drom (graphique A1)³⁰. L’augmentation est particulièrement forte aux Antilles et en particulier en Guadeloupe (+ 8 points depuis 2010), qui devient le Drom dans lequel le coût de la vie est le plus élevé en 2022, devant la Martinique et la Guyane. L’écart de prix s’accroît aussi avec les territoires de l’océan Indien, en particulier avec Mayotte (hors loyers) depuis 2015 (+ 3 points).

³⁰ Berthier J.-P., Lhéritier J.-L., Petit G., 2010, Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010, *Insee Première*, n° 1304, juillet ; Jaluzot L., Malaval F., Rateau G., 2016, En 2015, les prix dans les Dom restent plus élevés qu’en métropole, *Insee Première*, n° 1589, avril.



Graphique A1 | Évolution des écarts de prix entre les Drom et la France hexagonale depuis 2010 (en %)



Note : les paniers de biens et services suivis et les structures de consommation des ménages ne sont pas strictement identiques à chacune des dates, mais suffisamment proches pour réaliser des comparaisons temporelles.

Champ : France, consommation des ménages hors fioul, gaz de ville et transport ferroviaires et, pour Mayotte, hors loyers.

Source : Insee, enquêtes de comparaison spatiale des prix 2010, 2015, 2022.

Les écarts de prix les plus importants entre les Drom et l’Hexagone sont ceux des produits alimentaires, des communications et de la santé. Les produits alimentaires sont 42 % plus chers en Guadeloupe que dans l’Hexagone, 40 % en Martinique, 39 % en Guyane, 37 % à La Réunion et 30 % à Mayotte. Dans ce dernier département, l’alimentation représente le premier poste de consommation des ménages qui y consacrent en moyenne 25 % de leur budget³¹. Les écarts de prix de l’alimentation ont, de plus, tendance à augmenter : + 11 points à Mayotte depuis 2015, + 9 points en Guadeloupe et à La Réunion, + 6 points en Guyane et + 2 points en Martinique. Les prix des communications (téléphonie, Internet, envois postaux) sont jusqu’à 35 % plus élevés aux Antilles et en Guyane par rapport à l’Hexagone et ceux des biens de santé (médicaments, matériels thérapeutiques) sont aussi plus élevés, jusqu’à 17 % plus élevés à Mayotte.

Les facteurs explicatifs de la « vie chère » en Outre-mer sont multiples. Les Drom sont considérées comme des « petites économies insulaires en développement » (PEID)

³¹ À Mayotte, les familles monoparentales (30 % des familles avec enfant(s)) consacrent 30 % de leur budget aux dépenses alimentaires, contre 15 % en France hexagonale ; Audoux L., Mallemanche C., 2020, En 2017, les dépenses de consommation des ménages des DOM sont moindres qu’en métropole, *Insee Focus*, n° 180, janvier.

caractérisées par une vulnérabilité économique structurelle³². Cette vulnérabilité économique provient à la fois de leur histoire et de leur situation géographique. Historiquement, la colonisation d'extraction organisée par la métropole a réduit la diversification des productions locales, nuisant à leur industrialisation et organisant une forte dépendance à l'Hexagone³³. Géographiquement, les PEID se caractérisent par leur éloignement, c'est-à-dire leur distance des grands marchés. Cet éloignement les rend dépendants aux transports maritimes et aériens, augmentant les prix tant des exportations que des importations. Les difficultés d'exportation renforcent l'étroitesse des marchés des produits locaux, liée à une population moins nombreuse et plus pauvre. Cette exigüité des débouchés, enfin, ne permet pas la cohabitation de nombreux producteurs. De fait, la plupart des productions locales sont monopolistiques, ce qui est source de prix élevés³⁴.

Face à cette nécessité d'accroître la concurrence et de faire baisser le niveau des prix dans les Drom, la loi relative à la régulation économique outre-mer de 2012, dite « Loi Lurel » comporte, parmi d'autres mesures visant à lutter contre les prix élevés en Outre-mer, l'instauration d'un bouclier qualité-prix (BQP) propre à chaque territoire ultramarin³⁵. Chaque année, la composition et le prix global d'une liste de produits de consommation courante sont négociés entre les organisations professionnelles du commerce de détail, leurs fournisseurs (producteurs, grossistes, importateurs) et l'État, qui dresse aussi la liste des lieux de vente. La composition du panier de biens varie d'un territoire à l'autre pour tenir compte des habitudes de consommation des ménages sur chaque territoire ; il fait l'objet d'un arrêté préfectoral annuel et les magasins sont tenus de signaler les produits dans les rayons. Seuls le produit générique et le prix global de la liste sont déterminés lors des négociations. Les lieux de vente peuvent librement déterminer la marque du produit (marque nationale, locale, distributeur) et ainsi faire jouer la concurrence.

Aux Antilles, la taille et le prix du panier varient selon la surface des lieux de vente ; en Guyane, ils varient selon que le magasin est un commerce de proximité, une moyenne ou grande surface ou un magasin de discount. À La Réunion et à Mayotte, la liste et son prix sont fixes quel que soit le magasin de vente.

Le peu d'études menées sur l'évolution des BQP suggèrent un effet de modération sur les prix des paniers de biens. Un rapport d'information de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale de 2015 estime une baisse des prix s'étalant de 5 %

³² Angeon V., Saffache P., 2008, Les petites économies insulaires et le développement durable : des réalités locales résilientes ?, *Études caribéennes*, n° 11, décembre ; Hoarau J.-F., 2019, La vie chère en Outre-mer, un phénomène structurel ?, *La Lettre du CEMOI*, n° 20, p. 1-11.

³³ Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., 2001, The colonial origins of comparative development: An empirical investigation, *The American Economic Review*, vol. 71, n° 4, p. 1369-1401 ; Keneck-Massil J. et al., 2021, Diversification dans les ex-colonies, *Revue économique*, vol. 72, n° 3, p. 459-490.

³⁴ Lagadec G., Farvaque E., 2015, La recherche de rente en Outre-mer : faits stylisés et mécanismes cumulatifs, *Revue d'économie politique*, vol. 25, n° 1, p. 97-115.

³⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000026657458>.



à Mayotte à 16 % en Martinique entre 2013 et 2015³⁶. L'Autorité de la concurrence évalue une baisse des prix plafonds des BPQ de 5 % (en Guyane) à 12 % (à La Réunion) entre 2018 et 2019³⁷. Néanmoins, elle souligne les faibles moyens dont sont dotés les Observatoires des prix, des marges et des revenus instaurés sur chaque territoire par la loi Lurel pour suivre l'évolution des prix des produits des BPQ. L'Autorité recommande aussi de hiérarchiser les objectifs assignés aux BPQ entre la modération du prix, l'introduction de nouveaux produits, leur qualité nutritionnelle, la promotion des produits locaux, ou encore l'augmentation du nombre de produits de marque distributeur.

En 2022, face à la poussée inflationniste, sous l'égide du ministère des Outre-mer, la démarche « Oudinot du pouvoir d'achat » a renforcé les BPQ, devenus BQP+, incluant de nouveaux acteurs à la table des négociations (opérateurs portuaires, petites surfaces, transporteurs, opérateurs de téléphonie mobile). Aux Antilles et en Guyane, la composition et le prix global du panier ont assez peu changé depuis plusieurs années, les opérateurs ayant donc absorbé le choc inflationniste sur le BQP. Il en est de même à la Réunion où la liste des produits est restée identique et au même prix en 2022 et 2023. À Mayotte, le panier s'est réduit au fil des négociations et son prix a augmenté. L'impact réel du BQP sur le pouvoir d'achat des ménages ultramarins est toutefois incertain. D'une part, le BQP demeure un dispositif peu connu des consommateurs. D'autre part, les contrôles des lieux de vente semblent irréguliers. Enfin, aucune étude n'a été menée pour évaluer le niveau de consommation des produits BQP par les ménages. Un nouveau rapport parlementaire sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales souligne que le BQP a un périmètre restreint car il n'est pas appliqué par de nombreux points de vente qui peuvent être, dans certains territoires isolés, les seuls lieux d'approvisionnement des habitants³⁸.

³⁶ Rapport d'information n° 3363 sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, déposé par la Commission des affaires économiques et présenté par E. Bareigts et D. Fasquelle, Assemblée nationale, 2015 ; <https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3363.pdf>.

³⁷ Autorité de la concurrence, avis 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer ; https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2019-08/19a12.pdf.

³⁸ Rapport n° 1549 de la Commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, président G. Vuilletet, rapporteur J. Hajjar, Assemblée nationale.

Annexe 2 – Déterminants sociodémographiques du niveau d'inflation supporté par les ménages en avril 2023

Tableau A2 | Déterminants sociodémographiques de l'inflation

Effet sur l'inflation en glissement annuel en avril 2023 (en points)

		Tous produits	Alimentation	Énergie du logement
Âge de la personne de référence	Moins de 30 ans	- 0,814***	ns	ns
	De 30 à 44 ans	- 0,313***	0,088**	ns
	De 45 à 59 ans	Réf.	Réf.	Réf.
	De 60 à 74 ans	0,329***	- 0,072*	ns
	75 ans ou plus	0,171**	ns	- 0,540*
Catégorie socio-professionnelle	Agriculteurs	- 0,803***	0,184**	- 2,882***
	Artisans	- 0,166*	- 0,145**	- 1,203***
	Cadres	ns	- 0,099**	ns
	Professions intermédiaires	ns	ns	ns
	Employés	ns	ns	ns
	Ouvriers	Réf.	Réf.	Réf.
Statut vis-à-vis du logement	Accédant à la propriété	0,725***	ns	ns
	Locataire	Réf.	Réf.	Réf.
	Propriétaire	0,809***	ns	- 1,205***
Type de commune de résidence	Rurale	0,553***	- 0,110***	- 2,674***
	Urbaine (hors Paris)	Réf.	Réf.	Réf.
	Agglomération parisienne	0,574***	- 0,268***	ns
Possède un véhicule	Non	Réf.	Réf.	Réf.
	Oui	- 0,610***	ns	- 0,467**
Type de ménage	Personne seule	Réf.	Réf.	Réf.
	Famille monop. avec 1 enfant	0,224**	0,187***	ns
	Famille monop. avec 2 enfants ou plus	0,383***	0,386***	ns
	Couple sans enfant	0,580***	0,097***	0,364*
	Couple avec 1 enfant	0,442***	0,203***	0,653**
	Couple avec 2 enfants	0,656***	0,315***	0,812***
	Couple avec 3 enfants ou plus	0,698***	0,376***	ns
Autres cas	0,437***	0,283***	ns	
Quintile de niveau de vie	1 ^{er}	0,393***	0,143***	ns
	2 ^e	ns	ns	ns
	3 ^e	Réf.	Réf.	Réf.
	4 ^e	ns	- 0,078**	ns
	5 ^e	ns	- 0,169***	ns

*** significativité à 1 % ; ** significativité à 5 % ; * significativité à 10 % ; ns : non significatif.

Lecture : en janvier 2023, un ménage dont la personne de référence a de moins de 30 ans supporte une inflation « tous produits » en moyenne 0,81 point plus faible qu'un ménage dont la personne de référence est âgée de 45 à 49 ans, toutes choses égales par ailleurs.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, indice des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.



Chapitre 2

L'effet de l'inflation sur les budgets normatifs

Le chapitre 1 a montré les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des familles à partir des données statistiques de l'Insee. Les calculs réalisés à partir de ces données permettent d'évaluer l'augmentation du prix des consommations des ménages et des familles en particulier. Cet exercice repose sur plusieurs hypothèses, notamment l'absence d'évolution de la structure de consommation des ménages pendant le choc d'inflation. Or, les choix de consommation des ménages évoluent et ceci tout particulièrement en période d'inflation. En outre, ces analyses n'intègrent pas les comportements d'épargne ou de désépargne, ce qui ne permet pas de prendre en compte les contraintes fortes qui pèsent sur le budget des familles pendant cette période d'inflation.

Afin de compléter le diagnostic établi dans le chapitre 1, nous proposons une approche alternative à partir de budgets normatifs. Ces budgets normatifs sont issus de la valorisation d'un panier de biens et services fixé à partir de normes ou de besoins identifiés par des groupes de citoyens et des experts. Le prix de ce panier évalue le budget dont les familles devraient disposer pour pouvoir se procurer cet ensemble de biens et services jugé comme nécessaire, par ces groupes de citoyens ou d'experts, pour atteindre un niveau de vie décent. Ainsi, cette approche permet de mesurer l'effet de l'inflation sur une structure de consommation fixe qui est celle à laquelle devraient accéder les familles pour atteindre un niveau de vie jugé décent. Il ne s'agit donc pas d'analyser les comportements de consommation observés.

Dans ce chapitre 2, nous mobilisons ces budgets normatifs en appliquant l'évolution des prix des biens et services qui composent chaque panier entre avril 2021 et avril 2023. L'approche est donc complémentaire de celle menée dans le chapitre 1. Elle ne permet pas d'évaluer la contrainte qui pèse sur les familles, mais plutôt l'écart qui les sépare d'un mode de consommation jugé nécessaire.

I. De quoi ont besoin les familles pour vivre décemment ?

A. Budgets-types et paniers de biens pour les familles

La construction de budgets-types est le fruit d'une longue tradition dans la recherche en sciences sociales³⁹. Pendant longtemps, le point commun de tous ces travaux était de s'appuyer principalement sur l'observation directe des comportements de consommation des ménages (ou de certaines catégories de ménages) pour élaborer des budgets moyens. À côté de ces budgets représentatifs des comportements de consommation observés, ont été développés des budgets normatifs, qui reposent sur une démarche différente, consistant à déterminer les biens et services considérés comme nécessaires pour atteindre un niveau de vie permettant aux individus de participer pleinement à la vie sociale. En France, deux catégories de budgets normatifs ont été construits, les budgets-types de l'Unaf développés depuis 1952 et les « budgets de référence » de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) développés depuis le milieu des années 2010, dont un des résultats est de fournir un revenu minimum décent pour pouvoir vivre sans privation et mener une vie sociale. Ces budgets tracent des consommations minimales en deçà desquelles les ménages se trouvent *a priori* dans le manque ou la privation.

1. Les budgets-types de l'Unaf

Depuis 1952, l'Unaf publie des budgets-types qui reposent sur la constitution de paniers de biens et services pour huit familles-types. Ces configurations tiennent compte de la situation conjugale, de l'âge des enfants et du sexe des parents et des enfants, car les types de consommation varient selon le genre et, au sein d'une famille, les dépenses diffèrent selon que les enfants ont le même sexe ou pas (par exemple en matière d'achat de vêtements ou de nombre de chambres, etc.). Initialement, l'Unaf considérait deux configurations familiales : un couple avec deux garçons âgés de 6 à 13 ans ; un couple avec deux enfants, un adolescent et une adolescente âgés de 14 ans ou plus. Deux autres configurations ont ensuite été ajoutées : une femme isolée avec deux garçons âgés de 6 à 13 ans ; un couple avec quatre enfants, deux garçons âgés de 6 à 13 ans et un adolescent et une adolescente âgés de 14 ans ou plus. Enfin, depuis 2012, quatre autres configurations ont été ajoutées : un couple avec un adolescent de 14 ans ou plus ; un couple avec trois enfants, deux adolescents garçons âgés de 14 ans ou plus et une fille de 6 à 13 ans ; un couple avec deux enfants, un adolescent de 14 ans ou plus et une fille de 6 à 13 ans ; une femme isolée avec un adolescent de 14 ans ou plus.

Les paniers de biens et services sont construits sur la base de normes d'experts (comme la nécessité de manger des fruits et légumes chaque jour) et de normes légales ou réglementaires (par exemple pour la définition du logement décent), que ces normes fassent ou non consensus au sein de la société⁴⁰. Pour les postes budgétaires pour lesquels il

³⁹ Pierre Concialdi, 2014, [Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté](#), *La Revue de l'Ires*, n° 82, 2014/3.

⁴⁰ Voir [Les budgets-types : documentation | Unaf](#).



n'existe pas de normes établies, l'institution s'appuie sur ses propres recommandations (comme partir au moins trois semaines par an en vacances) ou sur les pratiques observées (comme pour l'usage des transports). Des révisions périodiques des normes sont réalisées pour actualiser le panier de biens et services (huit révisions au total). La dernière révision des normes en 2012 a permis de tenir compte des dépenses relatives aux nouvelles technologies d'information en ajoutant un poste de dépenses « information et télécommunications ». Les budgets-types de l'Unaf sont mis à disposition sur le site de l'Unaf et valorisés tous les mois à l'aide de la classification des fonctions de consommation des ménages utilisée par l'Insee à laquelle sont appliqués les prix de chaque catégorie de biens, en mobilisant l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)⁴¹.

2. Les budgets de référence de l'Onpes, puis du CNLE

Les budgets de référence (ou le revenu minimum décent pour pouvoir participer à la vie sociale)⁴² s'appuient sur une méthode développée dans d'autres pays, en particulier le Royaume-Uni (*minimum income standard*), consistant à définir le panier de biens et services nécessaire pour avoir un niveau de vie minimum décent. Ils sont élaborés à partir d'une démarche participative associant des savoirs d'expérience des citoyens « experts des besoins » (des ménages de même configuration que le leur) et des savoirs de spécialistes de certains domaines de consommation, ces informations étant éclairées par les repères statistiques disponibles sur les comportements réels de consommation des ménages.

À l'initiative de l'Onpes, des budgets de référence (BDR) pour six ménages-types (dont deux familles avec enfants) habitant dans des villes moyennes en France ont été élaborés en 2013-2014⁴³, avant d'être étendus en 2018 à des zones rurales puis à la métropole du Grand Paris. Le CNLE a pris le relais de l'Onpes en 2022⁴⁴. Des éléments sur les coûts spécifiques associés

⁴¹ Pour analyser l'inflation en France, l'indice de référence est plutôt l'indice des prix à la consommation (IPC) ; l'IPCH est utilisé à des fins de comparaison internationale. Pour en savoir plus sur la différence entre IPC et IPCH, voir : [Description – Indice des prix à la consommation harmonisé \(Insee\)](#) ; Daubaire A., 2022, [Indice des prix à la consommation vs indice des prix harmonisés au niveau européen : santé et énergie font la différence](#), *Blog de l'Insee*, 2 mars.

⁴² Cette présentation s'appuie sur les rapports réalisés pour l'Onpes par le Crédoc et l'Ires. Outre ces rapports, pour des présentations plus complètes des budgets de référence, voir Concialdi P., 2014, [Les budgets de référence : un nouveau repère dans le débat public sur la pauvreté](#), *La Revue de l'Ires*, n° 82, 2014/3. Concialdi P., 2015, [Les budgets de référence : une nouvelle question sociale](#), *Note de chantier*, Idies, décembre.

⁴³ Onpes, 2015, [Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale](#), rapport 2014-2015 (s'appuyant sur un rapport complet de recherche réalisé conjointement par le Crédoc et l'Ires : Alberola E., Aldeghi I., Concialdi P., Math A., 2014, [Budgets de référence ONPES, Étude réalisée à la demande de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale](#), Crédoc et Ires, rapport final, juillet).

⁴⁴ Ces travaux ont été repris par le CNLE après la suppression de l'Onpes. CNLE, 2022, [Les budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole Grand Paris. Nouvelles pistes pour l'inclusion sociale](#), Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, décembre.

à la présence d'un enfant ont été ajoutés (section III de ce chapitre). Des budgets de référence ont également été réalisés en 2022 par l'Ires pour la ville de Nantes⁴⁵.

La démarche passe par la détermination et la validation des paniers de biens et services par des groupes de citoyens appartenant à la même configuration (et à la même catégorie d'âge – âge actif ou retraité) que celle étudiée. La validation est effectuée selon un processus en plusieurs étapes en renouvelant les personnes participant aux différents groupes (encadré 1).

a. Les principaux enseignements des budgets de référence

Au terme du processus et de la recherche, le résultat majeur consiste en une liste très détaillée de biens et services (plusieurs centaines) nécessaires pour participer à la vie sociale, avec pour chacun de ces biens et services, la quantité nécessaire, la fréquence des achats, la qualité du bien et/ou le lieu d'achat, etc. Ce premier résultat reflète le plus directement à la fois l'objet et le résultat des discussions des groupes de consensus. Le second résultat consiste en la production d'un indicateur synthétique monétaire, obtenu par valorisation de ces biens et services en fonction de leurs prix et qui résume le contenu de ce panier de consommation. Il s'agit donc du revenu minimum nécessaire pour permettre d'acquérir ce panier. Les deux résultats, panier de biens et services et revenu minimum décent, doivent être distingués pour en apprécier la signification et les limites (encadré 2).

Les budgets de référence permettent de déterminer un seuil de revenu au-dessus duquel on peut raisonnablement supposer que les ménages ont la capacité de participer effectivement à la vie sociale sans risque de connaître d'importantes privations ; ils n'ont pas vocation à se substituer aux seuils statistiques usuels de pauvreté monétaire. En résumé, les seuils de pauvreté définissent des seuils d'exclusion sociale, avec de forts risques de connaître des privations importantes dans la vie quotidienne, tandis que les budgets normatifs visent à établir un seuil minimum d'inclusion sociale⁴⁶. Pour illustrer ce point, considérons le montant du budget de référence pour une personne seule en ville moyenne (avec un logement dans le parc social), actualisé au premier semestre 2022, qui s'élève à 1 634 € par mois. Ce montant est proche, bien qu'un peu plus faible, du revenu minimum nécessaire « pour vivre » (ou « pour joindre les deux bouts ») issu du baromètre d'opinion publié par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) qui est évalué en 2019 à 1 712 € par mois pour une personne seule⁴⁷. Il est en revanche beaucoup plus élevé que le seuil usuel de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian) qui, en 2019, est de 1 102 € par mois dans la même configuration.

⁴⁵ Concialdi P., Fagnani J., Gasté L., Math A., 2022, *Budgets de référence dans la ville de Nantes*, Ires, rapport final, septembre 2022.

⁴⁶ Vignon J., Lelievre M., 2020, Les budgets de référence, ou la pauvreté vécue comme un manque, *Revue de droit sanitaire et social*, n° 2, mars-avril.

⁴⁷ Concialdi P., 2022, *Vivre au minimum : des dépenses qui augmentent plus vite que l'inflation*, *Eclairages IRES*, #24, novembre.



Parmi les nombreux résultats obtenus avec les budgets de référence en France, on peut retenir les conclusions générales suivantes⁴⁸ :

- les budgets de référence sont inférieurs aux budgets moyens des ménages de même configuration : leurs montants représentent environ 90 % du budget moyen pour les familles monoparentales, qui ont fréquemment un revenu faible, entre 60 % et 70 % pour les couples avec deux enfants et environ 50 % pour les couples actifs sans enfant. À cette différence de niveau, s'ajoute une différence quant à la composition entre les budgets de référence et les dépenses observées (cf. plus loin) ;
- le niveau de vie d'un ménage dont le revenu serait égal au budget de référence pour sa configuration familiale représente de 64 % à 78 % du niveau de vie médian (2014). Le niveau des budgets de référence est donc supérieur au seuil usuel de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian) et surtout aux montants des revenus minima garantis (RSA ou minimum vieillesse) ;
- la part des ménages dont le revenu ne leur permet pas d'accéder à ce panier de biens et services est évaluée à plus d'un tiers en moyenne, mais avec des écarts très importants selon le type de ménage : de 95 % pour les familles monoparentales avec deux enfants à seulement 12 % pour les couples sans enfant (autour de 40 % pour les autres configurations) ;
- les budgets de référence peuvent aussi fournir des éléments d'appréciation au regard du montant du salaire minimum. Au Royaume-Uni, ces budgets sont ainsi utilisés pour évaluer quel devrait être le salaire minimum permettant de vivre décemment, c'est-à-dire garantissant un revenu disponible égal au budget de référence, que l'on nomme living wage. En France, les travaux sur les villes moyennes fournissent indirectement une information de même nature en chiffrant le niveau du revenu d'activité net nécessaire pour disposer du budget de référence minimum dans chaque famille-type. Pour un actif isolé, ce revenu d'activité représente 138 % d'un Smic à temps plein en 2014 ;
- les budgets de référence permettent de ré-interroger les échelles d'équivalence comme outil de mesure des niveaux de vie⁴⁹. Les travaux montrent que le coût additionnel du second adulte est un peu inférieur à 50 % du budget de référence d'un adulte isolé, niveau qui correspond à l'échelle d'équivalence standard (dite OCDE modifiée), alors que le coût additionnel d'un enfant est, lui, bien supérieur à celui de l'échelle d'équivalence standard (qui est de 30 % si l'enfant a moins de 14 ans et 50 % s'il a 14 ans ou plus), en particulier pour les familles

⁴⁸ Nous utilisons les budgets de référence élaborés en villes moyennes en 2013-2014. Les conclusions générales ne diffèrent pas fondamentalement avec l'extension des bassins de vie ruraux et de la métropole du grand Paris (2017 et 2018 respectivement). Voir CNLE, 2022, *op. cit.*

⁴⁹ Pinel L., Schweitzer C., Virot P., 2023, Comment mieux prendre en compte la diversité des familles dans les échelles d'équivalence ? Une analyse du coût de l'enfant à travers la consommation et le niveau de vie ressenti des familles, d'après l'enquête Budget de famille 2017, *Les dossiers de la Drees*, n° 108, mars ; Martin H., Périer H., 2018, Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales, *Revue Economique*, n 69 (2).

monoparentales⁵⁰. Ces résultats se retrouvent également dans les budgets de référence construits dans d'autres pays⁵¹, et le sous-dimensionnement des échelles d'équivalence pour les familles monoparentales est en outre confirmé, en population générale, par des travaux récents⁵².

b. Budgets de référence : une composition différente de celle des dépenses moyennes des ménages

L'analyse en 2014 des budgets de référence pour des ménages vivant en ville moyenne a montré que la composition de leurs différents postes de dépenses différait de celle des dépenses moyennes observées (enquête Budget de famille 2011)⁵³.

Par exemple, dans les budgets de référence des ménages vivant en ville moyenne, certaines dépenses sont plus importantes que les dépenses moyennes des ménages en France : les dépenses de logement pour les familles monoparentales et les personnes seules lorsqu'elle sont logées dans le parc privé ; les dépenses de santé pour la plupart des ménages, et notamment les ménages avec enfants ; les dépenses de garde d'enfant et de frais de cantine pour les familles monoparentales (ce cas type étant constitué d'une femme seule avec deux enfants de 0-2 et 3-11 ans), compte tenu des hypothèses retenues par les groupes de consensus (qui ont notamment décidé que le plus jeune enfant allait en crèche toute la semaine pour permettre à son parent d'exercer une activité professionnelle) ; les dépenses d'habillement pour les actifs avec enfants. À l'inverse, les postes « équipement » et « vie sociale » des budgets de référence des actifs sont très inférieurs aux dépenses moyennes observées.

Lorsqu'on compare les budgets de référence des ménages vivant dans les bassins de vie ruraux et dans la métropole du Grand Paris aux dépenses moyennes observées, on constate également des différences dans leur composition, y compris en examinant ces dernières au même niveau géographique⁵⁴.

⁵⁰ Onpes, 2015, *op. cit* ; Alberola E., Aldeghi I., Concialdi P., Math A., 2014, *op. cit.* ; Aldeghi I., 2022, Coût de la présence d'adultes et d'enfants à partir des budgets de référence. Un éclairage des échelles d'équivalence, chapitre 6, *in* CNLE, *op. cit*

⁵¹ Concialdi P., Hirsch D., Math A., Padley M., Pereira E., Pereirinha J., Thornton R., 2020, [The Minimum Income Standard and equivalisation: reassessing relative costs of singles and couples and of adults and children](#), *Journal of Social Policy*, p. 1 à 20.

⁵² Pinel L., Schweitzer C., Virost P., 2023, Comment mieux prendre en compte la diversité des familles dans les échelles d'équivalence ? Une analyse du coût de l'enfant à travers la consommation et le niveau de vie ressenti des familles, d'après l'enquête Budget de famille 2017, *Les dossiers de la Drees*, n° 108, mars.

⁵³ Alberola E., Aldeghi I., Concialdi P., Math A., 2014, *op. cit.*

⁵⁴ CNLE, 2022, *op. cit.*



Encadré 1 | La méthodologie des budgets de référence en bref⁵⁵

La construction de budgets de référence dans le contexte français a été engagée en 2013-2014 par l'Onpes, en s'appuyant notamment sur les expériences menées au Royaume-Uni (« *minimum income standard* »). Cette construction comprend quatre « étapes » qui correspondent aux différents moments au cours desquels des groupes de citoyens de huit à dix personnes sont réunis pour discuter du contenu du panier de biens et services nécessaire pour participer à la vie sociale. Entre chacune de ces étapes, les résultats des groupes font l'objet d'un examen par des experts. Cet examen a pour but de faire part aux groupes suivants d'un certain nombre de remarques permettant d'éclairer les choix des groupes de consensus, ces derniers restant maîtres de leur décision finale. Les réunions de groupe durent entre trois et six heures selon les étapes.

Dans la phase d'orientation (étape 1), trois groupes de personnes (actifs sans enfant, actifs avec enfants, retraités) sont réunis. L'objectif est de présenter la finalité de l'étude aux participants et de recueillir leurs réactions par rapport à différentes définitions ou approches de la notion de « *niveau de vie minimum décent* », afin d'élaborer une définition consensuelle. À l'issue de ces réunions, le comité de pilotage (avec le Crédoc et l'Ires) a abouti à une définition de l'objectif assigné aux groupes dans l'élaboration d'un panier de biens et services permettant d'avoir un niveau de vie minimum décent. Cet objectif a été défini de la façon suivante : « *disposer des ressources suffisantes, non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se loger, se nourrir, avoir accès à la santé...), mais aussi pour avoir la possibilité de participer à la vie sociale* ».

Cette définition a ensuite été présentée dans toutes les réunions des groupes de consensus (étape 2). Ces groupes (au nombre de quinze) ont discuté le contenu du panier de biens et services minimum nécessaire pour les six familles-types retenues par l'Onpes, à savoir : actif isolé, couple d'actifs sans enfant, famille monoparentale avec deux enfants (un garçon de 0-2 ans et une fille de 3-10 ans), couple d'actifs avec deux enfants (un garçon de 11-14 ans et une fille de 15-17 ans), retraité isolé, couple de retraités. Les participants ont les mêmes caractéristiques que celles des personnes dont ils discutent les besoins en termes d'âge, de sexe et de situation familiale.

À l'étape 3, les paniers individuels de biens et services définis à l'étape précédente sont examinés par des groupes mixtes qui ne sont plus différenciés que par leur âge et leur situation familiale (dix groupes).

Dans la dernière phase (étape 4), les participants aux groupes (actifs sans enfant, actifs avec enfants et retraités) examinent non plus des paniers individuels de biens et services, mais les paniers des différentes familles-types. Cette démarche « ascendante » part ainsi de l'examen des besoins individuels pour « remonter » ensuite vers la définition des paniers de biens et services des diverses familles-types, selon un processus qui permet de croiser plusieurs regards.

Les groupes fonctionnent sur un consensus construit au fil des diverses étapes. Il ne s'agit pas d'un consensus d'opinion découlant d'un simple vote majoritaire. Il s'agit d'un consensus éclairé (par les avis d'experts et les repères statistiques sur les budgets des ménages) et argumenté, qui définit les biens et services nécessaires, au minimum, pour participer à la vie sociale.

Compte tenu du poids des dépenses de logement dans le budget des ménages et de leur grande variabilité selon les territoires, l'Onpes a initialement fait le choix de construire des budgets pour des ménages vivant dans des villes moyennes. Deux villes ont été sélectionnées à cet effet, Tours et Dijon,

⁵⁵ Pour plus de détails, voir Définition et méthodologie des budgets de référence, chapitre 2, in CNLE, 2022, [Les budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en métropole du Grand Paris. Nouvelles pistes pour l'inclusion sociale](#), décembre ; ou, encore plus détaillé, Alberola E., Aldeghi I., Concialdi P., Math A., 2014, [Budgets de référence ONPES, Étude réalisée à la demande de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale](#), Crédoc et Ires, rapport final, juillet.

afin de permuter les groupes entre ces deux villes et de tester la sensibilité des résultats des discussions de groupe à la localisation géographique (notamment pour certains postes comme les transports).

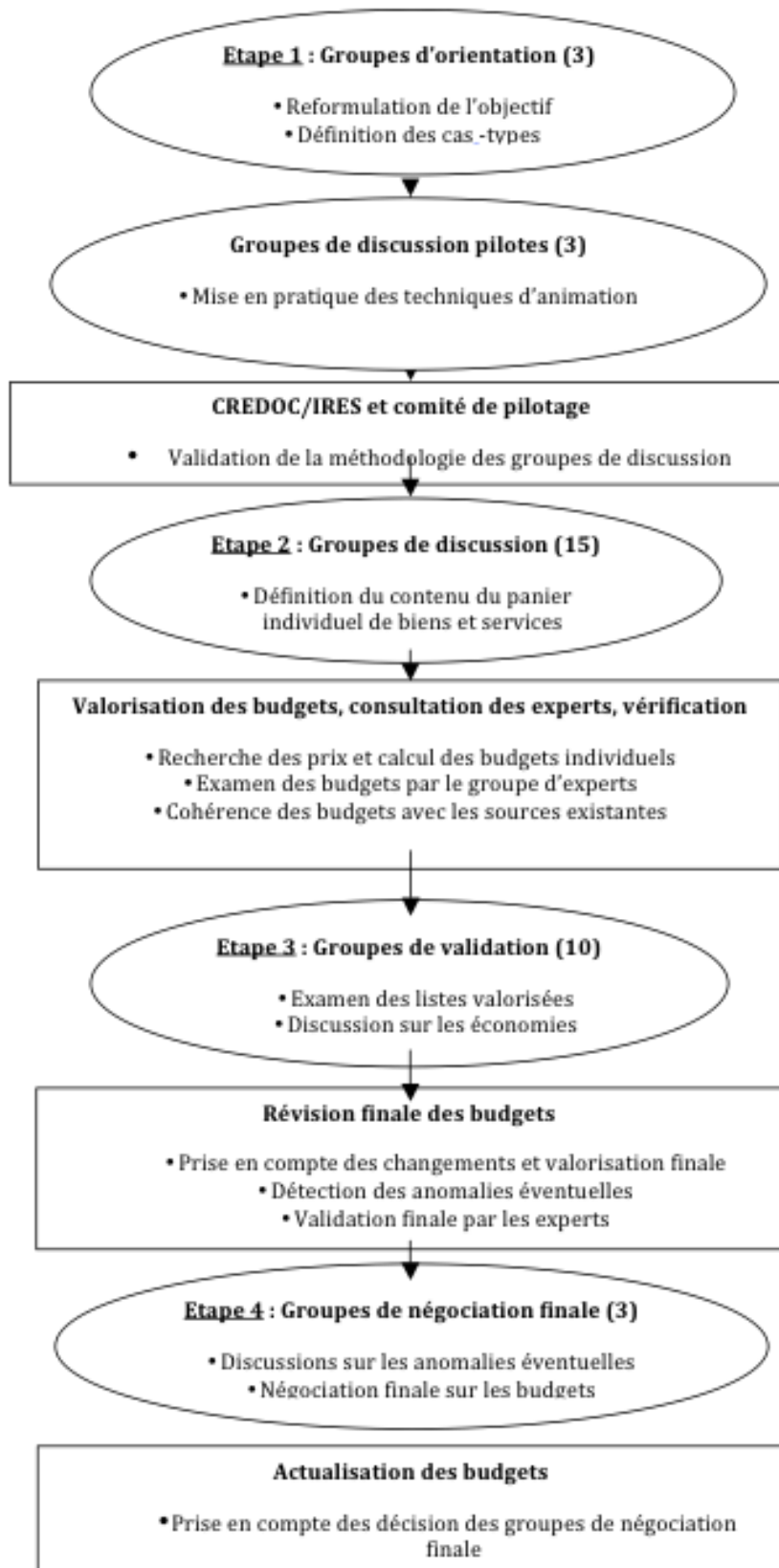
L'Onpes a ensuite renouvelé la démarche pour des bassins de vie ruraux et pour la métropole du Grand Paris, respectivement en 2017 et 2018 (CNLE, 2022), à l'exception de l'étape 1 (permettant de définir le revenu minimum), en simplifiant les autres étapes et en diminuant le nombre de groupes afin de limiter les coûts de l'opération. Une extension à la ville de Nantes a également été réalisée en 2022⁵⁶.

Cette brève description de la méthodologie déployée pour construire les budgets de référence ne rend pas compte des multiples choix méthodologiques opérés tout au long du processus, choix méthodologiques que l'on peut qualifier d'élémentaires : choix de la liste des produits composant le panier de biens et services et, pour chaque produit ou service, de leur qualité, leur prix et leur fréquence de renouvellement. Compte tenu du grand nombre de produits composant les paniers de base (environ 700 dans le cas du budget Onpes pour une famille avec deux enfants), cela signifie qu'un nombre considérable d'options choisies par les groupes de discussion sont nécessaires pour la construction du budget global.

⁵⁶ Concialdi P., Fagnani P., Gasté L., Math A., 2022, *Budgets de référence dans la ville de Nantes*, Ires, rapport final, septembre.



Le schéma ci-dessous décrit succinctement le processus d'élaboration des budgets de référence et ses principales étapes (les nombres entre parenthèses renvoient au nombre de réunions tenues à chaque étape). Au total, plus d'un trentaine de réunions ont été tenues regroupant plus de 200 participants, pour un total d'environ 150 heures de réunion.



Encadré 2 | Signification et limites des budgets de référence et en particulier de l'indicateur synthétique résumant ces budgets sous la forme d'un revenu

Premièrement, les budgets de référence sont des budgets mensualisés : ils intègrent un équivalent mensuel de dépenses dont la périodicité peut excéder le mois, que ce soient des dépenses plurimensuelles, annuelles (assurances) ou pluriannuelles (amortissement des biens d'équipement à renouveler, voire de certains vêtements). Cette notion de budget mensualisé n'est pas la plus spontanée, ce qui peut expliquer, au moins en partie, une certaine « surprise » par rapport aux montants obtenus. Les dépenses annuelles ou pluriannuelles représentent en effet une part significative du budget de référence total : entre 33 % pour un couple de retraités et 45 % pour un couple actif sans enfant. Ainsi, seulement environ 60 % des dépenses des budgets de référence doivent être « sorties » chaque mois par les ménages concernés.

Deuxièmement, les budgets de référence ne couvrent pas tous les besoins. Il existe en effet des besoins dont la satisfaction ne passe pas par des ressources matérielles. Les premiers groupes « d'orientation » ont ainsi spontanément évoqué le besoin d'avoir un emploi pour pouvoir participer à la vie sociale. Par ailleurs, l'interrogation des groupes de discussion a porté sur les biens et services acquis sur le marché privé, ce qui excluait par conséquent des biens publics ou communs – comme la sécurité ou le fait de pouvoir vivre dans un environnement sain et non pollué – dont on peut penser qu'ils constituent des besoins élémentaires de la vie humaine.

Troisièmement, dans le champ des besoins couverts par les budgets de référence, les ressources prises en compte sont celles qui correspondent au revenu disponible nécessaire pour se procurer les biens et services dont les groupes ont considéré que l'accès passe, dans notre société, par des échanges marchands. Cependant, certains besoins (comme la santé ou l'éducation) sont, dans une large mesure, satisfaits par des services publics. L'hypothèse qui a été soumise aux groupes de discussion et validée par les participants a explicité cette réalité. Sans l'existence de ces services publics, les budgets de référence seraient donc sensiblement plus élevés puisque les besoins correspondants devraient être satisfaits au travers d'échanges marchands.

Par ailleurs, les ménages peuvent aussi mobiliser d'autres ressources pour satisfaire leurs besoins, notamment à travers l'autoproduction de biens et services. Cette hypothèse a été explicitée par les groupes de consensus en ce qui concerne la fabrication des repas et était implicite pour l'ensemble des tâches domestiques. En conséquence, les budgets de référence n'intègrent pas l'achat de services domestiques. Le revers de cette hypothèse est que les ménages sont supposés disposer du temps nécessaire non seulement pour l'accomplissement de ces tâches domestiques, mais aussi pour leur emploi. Cette hypothèse n'est pas évidente, notamment pour les parents, en particulier les parents isolés.

Enfin, les ménages peuvent aussi mobiliser des réseaux de relations pour subvenir à certains besoins, par exemple pour la garde des enfants ou pour l'hébergement en vacances. Sur ces deux points, les participants aux groupes de consensus ont considéré qu'il était nécessaire de pouvoir satisfaire ces besoins de façon autonome, sans dépendre de l'existence d'un réseau de relations dont l'existence pouvait être, par ailleurs, très contingente.

B. Comparaison des budgets-types de l'Unaf et des budgets de référence

1. Différences et points communs

Une comparaison systématique entre le budget de référence d'un couple avec deux enfants adolescents vivant en ville moyenne et le budget-type B de l'Unaf a été réalisée par Pierre

Concialdi (Ires)⁵⁷. Alors que la méthode de construction des budgets Onpes part de la discussion des besoins individuels de chaque membre du ménage pour aboutir, par agrégation, à un budget global familial, dans l'approche développée par l'Unaf, les budgets sont construits d'emblée au niveau de la famille et retiennent une différenciation des besoins selon le sexe et / ou l'âge. Par construction, les budgets des différents individus qui composent le ménage sont donc plus homogènes dans la démarche Unaf que dans celle de l'Onpes.

Les budgets de l'Onpes et de l'Unaf identifient un très grand nombre de produits et services : le budget Onpes comprend plus de 700 produits élémentaires et celui de l'Unaf plus de 600. La comparaison des budgets détaillés met en évidence de nombreuses différences. Ce résultat est assez inévitable compte tenu de la finesse de l'examen qui est effectué à un niveau de détail élevé et du très grand nombre de produits et d'hypothèses nécessaires à la construction de ces budgets. Ces différences révèlent dans chaque cas la cohérence propre aux deux approches. Par exemple, s'agissant du poste « alimentation », les budgets-types de l'Unaf considèrent que tous les repas sont pris à la maison et appliquent les recommandations du programme national nutrition santé. Ils n'intègrent donc pas les frais de cantine en raison de la complexité de leur valorisation. Les budgets de référence, quant à eux, distinguent les repas pris hors du domicile, en particulier la restauration collective, et les repas pris au domicile.

Ces deux budgets normatifs présentent néanmoins de nombreux points communs, une proximité que la comparaison détaillée tend, par construction, à occulter. Si, prises isolément, au niveau le plus élémentaire d'un produit donné, des différences peuvent apparaître non négligeables, leur impact sur le montant global du budget reste souvent minime d'autant que ces différences se compensent souvent. L'abondance de détails montre la grande transparence de la construction, dont toutes les études internationales de même nature soulignent la nécessité.

2. Comparaison détaillée par poste de dépenses

D'une manière générale, les budgets Onpes offrent une plus grande variété de produits que ceux de l'Unaf, à l'exception notable des produits alimentaires pour lesquels le budget Unaf comprend près de 350 items, contre environ 220 pour le budget Onpes. Pour les postes « habillement » et « équipements », les budgets Onpes recensent une cinquantaine de produits supplémentaires, et l'écart est encore plus important pour le poste « hygiène et soins de la personne ». Dans ce dernier cas, cet écart provient tout autant de la grande diversité du budget Onpes que de la très faible variété présente dans celui de l'Unaf. Enfin, dans le budget Unaf, la variété des paniers est assez comparable pour tous les individus du ménage, ce qui n'est pas le cas dans les budgets Onpes, notamment pour l'adolescente de 15 à 17 ans dans le cas d'un couple avec deux enfants.

⁵⁷ Concialdi P., 2016, [Les budgets de référence : comparaison des budgets de l'Onpes et de l'Unaf, rapport de recherche pour le compte de l'Ires](#), l'Onpes et l'Unaf, mai. Voir aussi CNLE, 2022, *op. cit.*, p. 87.

Globalement, pour un couple avec deux adolescents, le budget Onpes 2014 est supérieur de 10 % environ (soit 330 € par mois) à celui de l'Unaf de la même année⁵⁸. Ce résultat rejoint le constat général effectué dans d'autres pays que les méthodes basées sur des normes d'experts aboutissent souvent à des résultats inférieurs à celles faisant appel à l'expertise citoyenne. Toutefois, l'examen détaillé révèle une réalité plus complexe. En effet, cet écart provient de deux effets de sens opposés. Sur le champ des produits communs aux deux budgets, le budget de l'Onpes est inférieur à celui de l'Unaf (- 180 €), tandis que sur le champ des produits spécifiques (c'est-à-dire figurant dans les budgets de l'Onpes mais pas dans les budgets-types de l'Unaf, ou inversement), il est bien supérieur (+ 510 €).

La dépense liée à des produits spécifiques est plus élevée dans les budgets Onpes pour tous les grands postes, sauf dans le cas du poste « équipements ». L'écart lié à des produits spécifiques est concentré sur quelques postes : vie sociale (30 % de l'écart total), soins personnels et hygiène (22 %), santé (18 %) et alimentation (15 %). L'écart provient aussi du poste affecté aux frais de cantine scolaire qui ne sont pas présents dans les budgets Unaf.

Sur le champ des produits communs aux deux budgets, l'écart est particulièrement élevé pour le poste « alimentation », le budget Unaf étant supérieur de 280 € (budgets 2014) à celui de l'Onpes, même lorsque l'on raisonne sur une hypothèse comparable où tous les repas sont pris à la maison. Les différences sont à la fois qualitatives (notamment sur le contenu des produits consommés) et quantitatives (quantités consommées, prix unitaires). Un écart de même sens s'observe sur les postes « vie sociale » et « santé ». Pour le poste « vie sociale », cela s'explique par un effet quantité : trois semaines de vacances sont prévues dans le budget Unaf contre seulement deux dans celui de l'Onpes. Pour le poste « santé », l'écart est dû uniquement au coût de la complémentaire santé, plus élevé dans le budget Unaf (229 €) que dans le budget Onpes (156 €). En revanche, la dépense pour des produits communs est supérieure dans le budget Onpes, principalement pour le poste « habillement » et, dans une moindre mesure, pour les postes « transports » et « équipements ». Le différentiel de budgets pour l'habillement tient surtout aux quantités achetées, en lien avec le mode de calcul des durées d'amortissement des articles d'habillement.

II. L'impact de l'inflation sur les budgets normatifs

Cette section examine l'impact de l'inflation sur les budgets normatifs. Il s'agit en particulier de voir si les biens et services servant au calcul des différents budgets normatifs sont davantage affectés par la hausse des prix que ceux du panier moyen servant au calcul de l'inflation, mesurée par l'IPC. La valeur du panier de biens et services des budgets normatifs évolue différemment de l'indice des prix, car le niveau et la composition du panier de biens et services de ces budgets normatifs diffèrent de ceux du panier de biens et services de la population moyenne. Les travaux de Pierre Concialdi sur les budgets de référence et les budgets-types de l'Unaf ont montré que la valeur du panier de biens et services de ces

⁵⁸ Respectivement environ 3 280 et 2 950 € en 2014 pour ce couple avec deux adolescents.



budgets normatifs augmente plus fortement que l'indice des prix à la consommation⁵⁹. Ainsi, entre 2000 et 2018, alors que l'IPC a augmenté d'environ 27 %, les budgets-types Unaf, en prenant les mêmes biens et services en 2018 qu'en 2000 (c'est-à-dire en neutralisant le changement de normes décidé en 2012), ont augmenté de 40 % à 42 %. Entre début 2014 et le premier semestre 2022, les budgets de référence de l'Onpes ont quant à eux augmenté de 12 % à 13,5 % selon les ménages types. Cette hausse est, dans tous les cas, supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) calculé par l'Insee sur la même période (+ 10,1 %)⁶⁰. Cet écart entre la variation des budgets normatifs – budgets de référence ou budgets-types de l'Unaf – et la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'Insee s'explique notamment par les différences de poids relatifs attribués aux différents postes budgétaires.

L'évolution des budgets normatifs durant la période actuelle de forte inflation est examinée, d'abord pour les budgets-types Unaf, puis pour les budgets de référence.

A. L'évolution des budgets-types de l'Unaf durant la période récente

Dans un premier temps, nous comparons l'évolution des budgets-types Unaf à celle de l'inflation entre avril 2014 et avril 2023. Puis, nous nous concentrons sur la période récente marquée par l'accélération de l'inflation (avril 2021 à avril 2023)⁶¹.

L'Unaf valorise ces budgets tous les mois en utilisant les prix en vigueur des biens et services qui composent le panier pour chaque configuration familiale. Cette composition est inchangée depuis 2012. La valorisation est réalisée à partir de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), indice conçu à des fins de comparaison internationale⁶². Notons que la plupart des indices Coicop⁶³ utilisés dans les budgets-types de l'Unaf ont évolué de façon similaire ou très proche dans l'IPC et l'IPCH selon l'Insee (avec un écart

⁵⁹ Concialdi P., 2022, Vivre au minimum : des dépenses qui augmentent plus vite que l'inflation, *Eclairages IRES*, #24, novembre.

⁶⁰ Ce constat rejoint celui fait au Royaume-Uni, où les budgets de référence (*Minimum Income Standard*) ont également augmenté plus rapidement que l'inflation entre 2008 et 2018. Davis A., Hirsch D., Padley M., Shepherd C., 2018, A Minimum Income Standard for the UK, 2008–2018: continuity and change, July, www.jrf.org.uk.

⁶¹ Les budgets-types Unaf n'ont pas connu de changements de normes depuis 2012, et donc *a fortiori* depuis 2014. On retient l'année 2014 comme point de départ pour se caler sur les budgets de référence qui sont disponibles (pour les villes moyennes) à partir de cette année-là. Le mois d'avril permet d'examiner les évolutions sur un an, jusqu'au mois d'avril 2023, et avril est par ailleurs le mois de revalorisation de la Bmaf.

⁶² Pour analyser l'inflation en France, l'indice de référence est l'indice des prix à la consommation (IPC) ; l'IPCH est lui utilisé à des fins de comparaison internationale. Pour en savoir plus sur la différence entre IPC et IPCH, voir Description – Indice des prix à la consommation harmonisé (Insee) ; et aussi Daubaire A., 2022, « Indice des prix à la consommation vs indice des prix harmonisés au niveau européen : santé et énergie font la différence », *Blog de l'Insee*, 2 mars.

⁶³ La classification des fonctions de consommation des ménages (*Classification of Individual Consumption by Purpose - Coicop*) est une nomenclature internationale permettant de décomposer la consommation des ménages par unités de besoin. Elle est utilisée par l'Insee (voir chapitre 1).

toujours inférieur à 0,05 points), sauf sur la période récente⁶⁴. Les budgets-types Unaf actualisés aux prix en vigueur sont directement disponibles en ligne⁶⁵.

Parmi les huit familles-types disponibles, nous retenons les trois familles suivantes⁶⁶ :

- budget-type A : famille composée d'un couple avec deux enfants âgés de 6 et 14 ans ;
- budget-type B : famille comprenant deux adultes et deux adolescents de 15 et 17 ans ;
- budget-type C : famille monoparentale avec deux enfants âgés de 6 et 14 ans.

L'évolution de la valeur du panier de biens et services de ces budgets-types entre avril 2014 et avril 2023 est comparée à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC), qui est la référence pour mesurer l'inflation en France, ainsi qu'à celle de l'IPC hors tabac, utilisé pour la revalorisation des prestations sociales, et à celle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), utilisé par l'Unaf pour revaloriser les prix des biens et services des budgets-types.

Les budgets-types évoluent de façon similaire pour les trois familles-types retenues, donc, pour la suite, nous commentons uniquement les évolutions concernant le couple avec deux enfants de 6 et 12 ans (budget-type A). Depuis 2014, le montant des budgets-types augmente plus rapidement que les prix, confirmant les constats établis sur des périodes plus lointaines. Pour un couple avec deux enfants de 6 et 12 ans, entre avril 2014 et avril 2023, le montant du budget-type a augmenté de 24,2 %, contre 20,3 % pour l'IPCH et 17,3 % pour l'IPC (graphique 1).

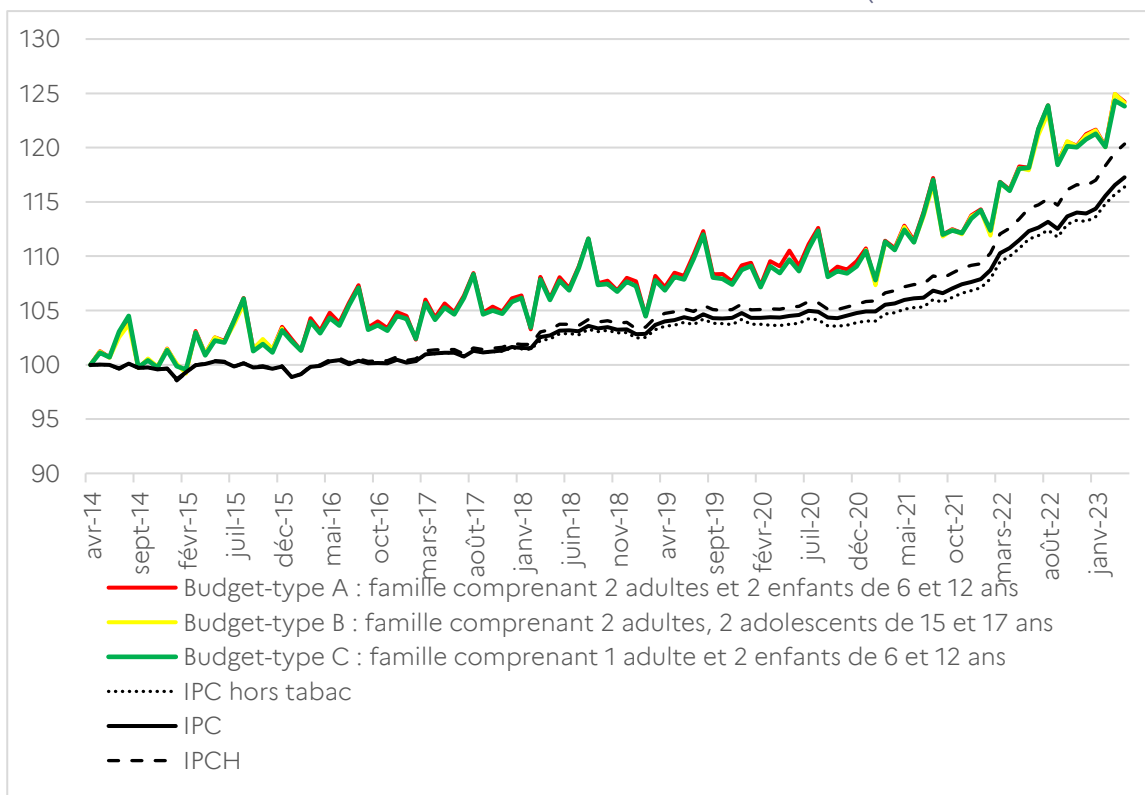
⁶⁴ L'écart entre l'IPCH et l'IPC concerne principalement la période récente et s'explique essentiellement par des différences de prises en compte et de poids des postes santé et énergie. Cf. Daubaire A., *op. cit.*

⁶⁵ <https://www.unaf.fr/expert-des-familles/budgets-types/>.

⁶⁶ Ces familles sont celles qui sont les plus proches des deux familles retenues pour les budgets de référence de l'Onpes.

Graphique 1 | Évolution des budgets-types de l'Unaf et des indices de prix (IPC, IPC hors tabac, IPCH) entre avril 2014 et avril 2023

(base 100 en avril 2014)

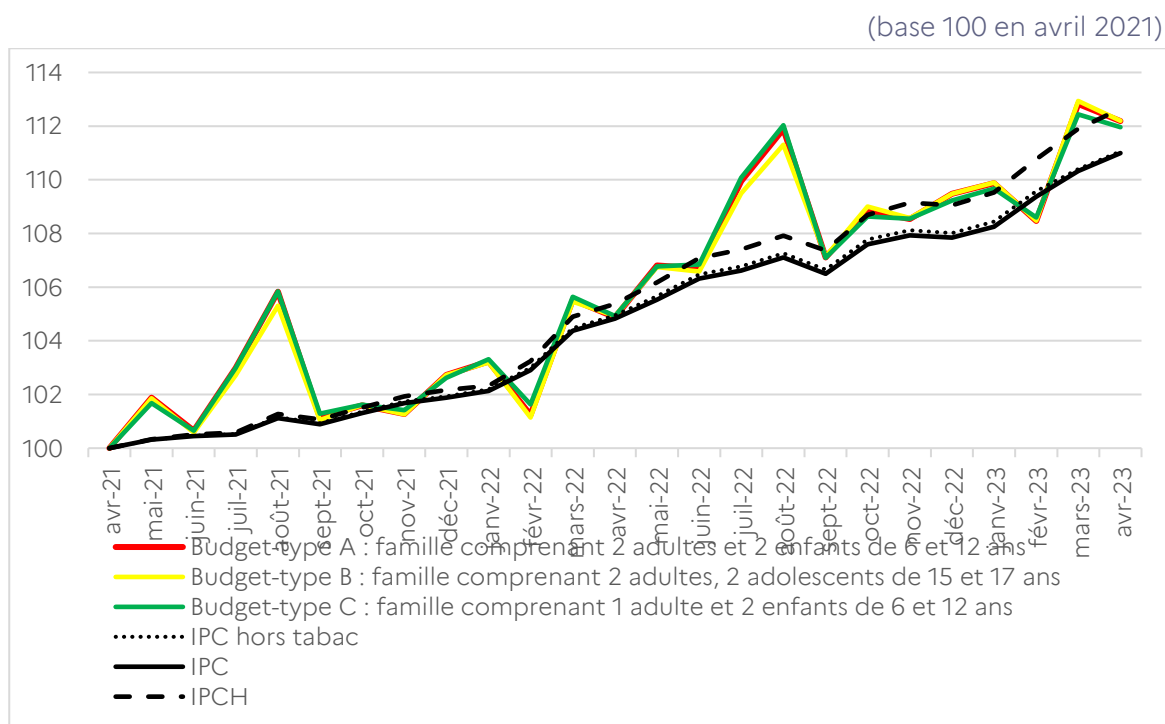


Source : Unaf, budgets-types ; Insee, IPC, IPC hors tabac et IPCH.

Sur la période plus récente entre avril 2021 et avril 2023, pour ce même couple avec deux enfants de 6 et 12 ans, le budget-type a augmenté de 12,2 %, soit environ le même rythme que l'IPCH, mais plus que l'IPC et l'IPC hors tabac qui ont augmenté de 11 % (graphique 2). Si l'on examine la période très récente allant d'avril 2022 à avril 2023, le budget-type du couple avec deux enfants de 6 et 12 ans a augmenté de 7 %, soit environ le même rythme que l'IPCH (6,9 %), mais beaucoup plus que l'IPC qui a augmenté de 5,9 % (5,8 % pour l'IPC hors tabac).

Notons que le rapport entre l'évolution des budgets-types de l'Unaf et l'inflation s'est modifié. Alors qu'entre avril 2014 et avril 2021, le budget-type du couple avec deux enfants de 6 et 12 ans augmentait environ 1,05 fois plus rapidement que l'IPC (1,04 fois plus que l'IPCH), il ne croît que de 1,01 fois plus que l'IPC (et pas plus rapidement que l'IPCH) entre avril 2021 et avril 2023.

Graphique 2 | Évolution des budgets types de l'Unaf et des indices de prix (IPC, IPC hors tabac, IPCH) entre avril 2021 et avril 2023



Source : Unaf, budgets-types ; Insee, IPC, IPC hors tabac et IPCH.

B. L'évolution des budgets de référence durant la période récente

Comme pour les budgets-types de l'Unaf, nous décrivons l'évolution des budgets de référence de l'Onpes depuis 2014, en examinant plus en détail la période récente d'avril 2021 à avril 2023 marquée par l'accélération de l'inflation. Nous utilisons les budgets de référence des ménages résidant en ville moyenne réalisés en 2014. Ces budgets de référence ont été revalorisés mois par mois jusqu'en mai 2023⁶⁷.

Quatre ménages types, dont les deux familles-types, sont retenus⁶⁸ :

- un actif isolé sans enfant ;
- un couple sans enfant ;

⁶⁷ Initialement valorisés fin 2013-début 2014, ils ont été revalorisés jusqu'en mai 2023 par Pierre Concialdi (Ires) pour le HCFEA pour quatre configurations dont les deux familles. La plupart des revalorisations des différents postes de ces budgets ont été effectuées à partir des nomenclatures des indices des prix fournies par l'Insee (Coicop), mais l'exercice est délicat car les budgets de référence ne sont pas construits selon les postes de ces nomenclatures et ne permettent pas des revalorisations par grand poste, mais ligne par ligne, pour tous les biens et services figurant dans les budgets de référence. Certains postes n'ont pas été pris en compte pour évaluer les évolutions (la redevance par exemple).

⁶⁸ Les ménages types retenus dans les budgets de référence Onpes sont ceux vivant dans le parc social.

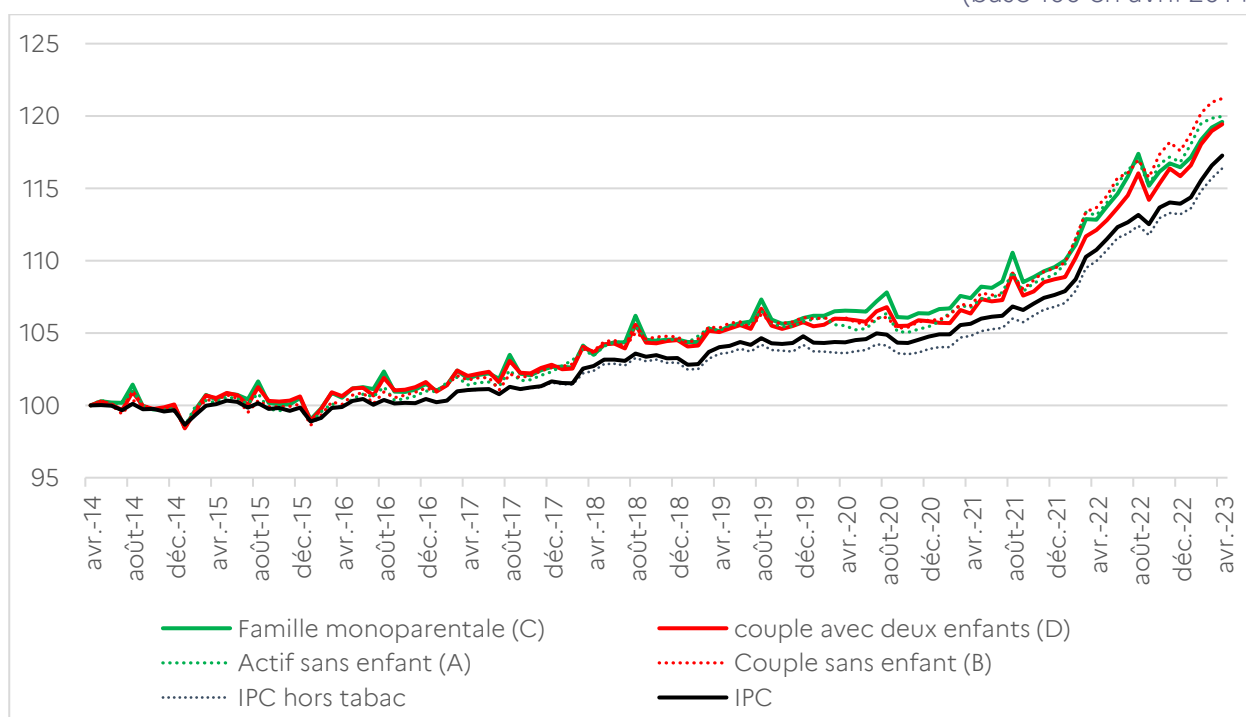


- une famille monoparentale composée d'une mère isolée avec deux enfants, l'un de moins de 3 ans, l'autre de 8 ans ;
- un couple avec deux enfants : un collégien (11-14 ans) et une lycéenne (15-17 ans).

Depuis avril 2014, le montant des budgets de référence augmente légèrement plus que les prix à la consommation (graphique 3). Les évolutions étant très proches pour toutes les configurations examinées, nous commentons les résultats pour le couple avec deux enfants (un collégien et une lycéenne). Entre avril 2014 et avril 2023, le montant du budget de référence de ce couple avec deux enfants est en hausse de 19,4 %, alors que l'IPC n'augmente que de 17,3 %.

Graphique 3 | Évolution des budgets de référence et des indices de prix (IPC et IPC hors tabac) entre avril 2014 et avril 2023

(base 100 en avril 2014)



Source : calculs HCFEA à partir de l'actualisation par Pierre Concialdi des budgets de référence Onpes (villes moyennes).

Sur la période d'avril 2021 à avril 2023 marquée par une accélération de l'inflation, les budgets de référence augmentent un peu plus que l'inflation (graphique 4). Par exemple, entre avril 2021 et avril 2023, alors que l'IPC est en hausse de 11 %, le budget de référence du couple avec deux enfants augmente de 12,3 %. Sur la période allant d'avril 2022 à avril 2023, le budget de référence de ce couple a augmenté de 6,5 % quand l'IPC s'est accru de 5,9 % (tableau 1).

Durant cette période récente, les évolutions des budgets de référence diffèrent un peu plus d'une configuration familiale à l'autre que sur la période précédente (2014-2021). Entre avril 2021 et avril 2023, le budget de référence a ainsi augmenté de 11,3 % pour la famille

monoparentale, 12,3 % pour le couple avec deux enfants, 12,4 % pour l'actif isolé et 13,4 % pour le couple sans enfant (11 % pour l'IPC).

Globalement, le budget de référence augmente plus pour les ménages avec deux adultes que pour ceux avec un seul adulte (couple *versus* actif isolé, couple avec deux enfants *versus* couple sans enfant). Ceci tient aux différences de poids des postes dans les budgets de référence, ces postes ayant été soumis à des taux d'inflation très différents. L'alimentation, dont les prix ont particulièrement augmenté durant l'année 2022, pèse davantage lorsqu'il y a deux adultes dans le ménage qu'un seul⁶⁹. À l'inverse, le poids du logement est plus important pour les ménages avec un seul adulte (isolé ou parent isolé)⁷⁰ ; or le coût du logement a augmenté moins vite que l'inflation⁷¹.

En revanche, les évolutions des budgets de référence des ménages avec et sans enfant(s) sont proches. Les différences sont faibles et peuvent s'inverser selon le mois de référence choisi (par exemple mars 2023 au lieu d'avril 2023). Pour la période avril 2021-avril 2023, les budgets de référence des ménages avec enfants ont augmenté un peu moins rapidement que ceux des ménages sans enfant (famille monoparentale *versus* actif isolé, couple avec deux enfants *versus* couple sans enfant). Sur la période allant d'avril 2022 à avril 2023, si l'écart entre la famille monoparentale et l'actif isolé persiste, il disparaît entre le couple avec enfants et le couple sans enfant. Ces petites différences, et l'évolution de ces petites différences, s'expliquent par le poids relatif de certains postes, soumis à des taux d'inflation différents. Le fait que des postes ayant connu de fortes hausses de prix, comme l'alimentation et les transports, ont un poids plus faible dans le budget de référence des familles avec enfants joue dans le sens d'une moindre augmentation de ces budgets pour les familles avec enfants⁷². Inversement, des postes comme la cantine ou les frais de garde, pour lesquels la hausse des prix a été inférieure à l'inflation globale, ont un poids plus important pour les familles⁷³.

⁶⁹ La part de l'alimentation dans le budget de référence est de 16,5 % pour la famille monoparentale et de 17,9 % pour l'actif isolé, alors qu'elle est de 20,6 % pour le couple avec deux enfants et de 24,3 % pour le couple sans enfant (avril 2023).

⁷⁰ La part du poste logement dans le budget de référence est de 24,2 % pour la famille monoparentale, contre 20,4 % pour le couple avec deux enfants. Elle est de 29,3 % pour l'actif isolé alors qu'elle est de 22,9 % pour le couple sans enfants.

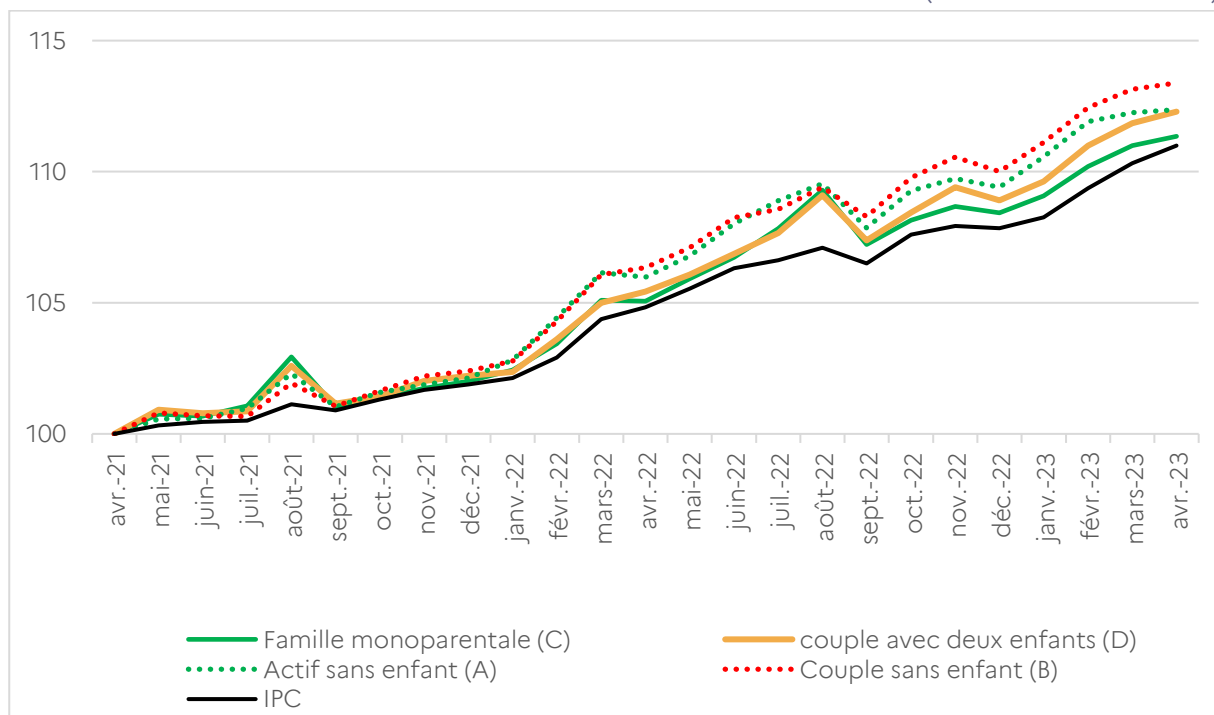
⁷¹ Cusset P.-Y., Trannoy A., 2023, Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus ?, *La Note d'Analyse*, n° 119, France Stratégie, février.

⁷² Le poids du poste transport est de 13,1 % pour la famille monoparentale et 13,4 % pour le couple avec deux enfants, alors qu'il est de 21,6 % pour l'actif isolé et de 18,6 % pour le couple sans enfants (avril 2023).

⁷³ Le poids du logement dont l'inflation a été relativement plus faible joue cependant en sens inverse, son poids étant plus important pour les familles avec enfants que pour les ménages sans enfant.

Graphique 4 | Évolution des budgets de référence et de l'indice des prix à la consommation (IPC) entre avril 2021 et avril 2023

(base 100 en avril 2021)



Source : calculs HCFEA à partir de l'actualisation par l'Ires des budgets de référence Onpes (villes moyennes).

Tableau 1 | Évolution des budgets de référence et des indices des prix à consommation (IPC et IPCH) entre avril 2021 et avril 2023

(en %)

	avril 2021-avril 2022	avril 2022-avril 2023	avril 2021-avril 2023
IPC hors tabac	4,9	5,8	11,1
IPC	4,8	5,9	11,0
Famille monoparentale (C)	5,1	6,0	11,3
Couple avec deux enfants (D)	5,4	6,5	12,3
Actif sans enfant (A)	6,0	6,0	12,4
Couple sans enfant (B)	6,3	6,6	13,4

Source : calculs HCFEA à partir de l'actualisation par l'Ires des budgets de références Onpes (villes moyennes).

III. L'effet de l'inflation sur les dépenses pour les enfants dans les budgets de référence

Pour compléter l'analyse réalisée à partir des budgets normatifs, nous nous intéressons aux dépenses spécifiques que les familles doivent consacrer aux enfants dans les budgets de référence du CNLE, dans la continuité des travaux de l'Onpes (CNLE, 2022). Afin d'identifier

les dépenses jugées nécessaires au titre de la présence d'un enfant, nous utilisons le détail des postes de dépenses disponibles pour des familles habitant dans la métropole du Grand Paris ou en zone rurale⁷⁴.

A. Les coûts spécifiques des enfants dans les budgets de référence

1. Présentation des coûts spécifiques d'un enfant

Le rapport 2022 du CNLE⁷⁵ détaille les coûts spécifiques d'un enfant selon son âge et selon la configuration conjugale des parents, et ceci pour des familles habitant dans la métropole du Grand Paris et en zone rurale. Les biens et services directement liés à la consommation en propre des enfants selon leur âge ont été identifiés par les groupes de consensus, puis valorisés par le Crédoc en 2018. Ils expliquent en partie, mais pas exclusivement, la différence de budget de référence entre un ménage sans enfant et un ménage avec enfants, la présence d'enfants entraînant un ajustement des modes de vie et donc de la composante du budget de référence associée aux consommations des adultes. Les besoins spécifiques des enfants en matière de transport, d'habillement, d'hygiène et soins corporels et de vie sociale ont été supposés identiques quel que soit le type de famille (foyer monoparental ou couple), à l'exception des frais de garde et périscolaires. En effet, les groupes de consensus ont doté les familles monoparentales habitant dans la métropole du Grand Paris d'une solution-relais après la crèche ou l'école pour les enfants de moins de 11 ans ; ils ont considéré que les parents vivant en couple pouvaient plus facilement se relayer (CNLE, 2022, p. 186). Le budget de référence des familles monoparentales comprend ainsi une heure en moyenne par jour de *baby-sitting*. Les enfants plus âgés sont supposés se garder seuls après l'école lorsqu'aucun des parents n'est présent.

Les tranches d'âges retenues pour les enfants sont les suivantes : de 0 à 2 ans, de 3 à 10 ans, de 11 à 14 ans, et de 15 à 17 ans. Les dépenses attribuées spécifiquement aux enfants ont été regroupées en 8 postes⁷⁶ et un poste logement⁷⁷. Les dépenses hors logement sont ventilées en huit postes : transport, alimentation, habillement, équipements, hygiène, vie sociale, santé et garde d'enfants/cantine/périscolaire (encadré 3). Les frais de garde et périscolaires sont plus élevés pour les enfants de moins de 11 ans ; un budget est en effet prévu pour les garderies, goûters et centres aérés du mercredi et des vacances pour les enfants scolarisés à l'école préélémentaire et primaire. Ces services n'existent pas pour les

⁷⁴ Nous ne sommes pas en mesure à ce stade de réaliser l'analyse pour des familles habitant dans une ville de taille moyenne, ne disposant pas du détail des postes de dépenses.

⁷⁵ *Les budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en métropole du Grand Paris – Nouvelles pistes pour l'inclusion sociale*, Rapport CNLE 2022.

⁷⁶ Par symétrie avec les budgets des ménages, s'y ajoute un poste « banque » égal à 0 jusqu'à 14 ans et à 1 €/mois entre 15 et 17 ans. Dans ce qui suit nous négligeons ce poste.

⁷⁷ Le surcoût du logement lié à un enfant est calculé à partir des données de l'enquête Logement de 2013 actualisées jusqu'en 2018. Conformément aux préconisations des groupes de consensus, il correspond à la différence entre le coût moyen des ménages occupant un logement avec deux chambres et une chambre dans la MGP et entre les ménages avec deux chambres (dont une chambre d'amis) et avec trois chambres en zone rurale.



collégiens et lycéens. Le poste « garde d'enfant, périscolaire » est plus élevé pour un enfant de moins de 3 ans que pour un enfant âgé de 3 à 11 ans, car la crèche est plus coûteuse que la cantine et les activités périscolaires. De même, les dépenses d'hygiène et d'équipements sont plus importantes pour un enfant de moins de 3 ans car un budget couches et équipements spécifiques (type poussettes) est prévu.

La structure des coûts relatifs à la présence d'enfants diffère selon les territoires. Vivre décemment dans une commune rurale suppose de prévoir un budget pour les transports, l'équipement du logement et les frais de garde des jeunes enfants plus important que dans la grande métropole parisienne où les services publics sont plus étendus. Ainsi, les groupes de consensus ont jugé que les parents vivant en zone rurale devaient recourir à une assistante maternelle plus souvent que ceux vivant dans les zones urbaines, car l'accueil collectif et les centres périscolaires y sont moins répandus. Ceci explique que ce poste de dépenses soit fixé à un niveau bien supérieur (soit 413 € par mois en 2018 pour un enfant de moins de 3 ans) à celui attribué aux familles vivant dans la métropole du Grand Paris (soit 114 € par mois pour un couple et 199 € pour un parent isolé, CNLE, 2022, p. 106).

Encadré 3 | Détails des différents postes de dépense associés à la présence d'un enfant

Les dépenses attribuées spécifiquement aux enfants ont été regroupées en huit postes⁷⁸ hors logement et un poste logement⁷⁹. Les postes hors logement sont les suivants :

- transport : carte Imagine'R (coût petite couronne) pour les lycéens et les collégiens dans la métropole du Grand Paris, abonnements au car scolaire ou déplacements en voiture en zone rurale ;
- alimentation : le budget alimentation est plus élevé entre 3 et 10 ans qu'entre 11 et 14 ou 15 et 17 ans, car un budget goûter est prévu en plus des repas pris à la maison ;
- habillement : vêtements et chaussures enfants dont le coût et la fréquence d'achat dépend de l'âge ;
- équipement : mobilier de la chambre, chaise haute pour l'enfant de moins de 3 ans, etc. ;
- hygiène : les dépenses d'hygiène sont plus élevées quand il s'agit d'un enfant de moins de 3 ans en raison du budget couches qu'il faut prévoir pour les tout-petits ;
- vie sociale : sorties au cinéma ou voyages scolaires, pratique d'une activité de loisirs, budget pour des dépenses supplémentaires en vacances (visites de châteaux, glaces, repas au restaurant...) ;
- santé : la dépense correspond au supplément de coût de la mutuelle et ne dépend pas de l'âge de l'enfant ;
- garde d'enfants, cantine, périscolaire : le budget garde-cantine-périscolaire est plus important pour les plus jeunes enfants que pour les collégiens ou lycéens. En zone rurale, aux dépenses de cantine pour les enfants scolarisés s'ajoutent des dépenses d'internat pour les lycéens.

⁷⁸ Par symétrie avec les budgets des ménages, s'y ajoute un poste « banque » égal à 0 jusqu'à 14 ans et à 1 €/mois entre 15 et 17 ans.

⁷⁹ Le surcoût du logement lié à un enfant est calculé à partir des données de l'enquête logement de 2013 actualisées jusqu'en 2018. Conformément aux préconisations des groupes de consensus, il correspond à la différence entre le coût moyen des ménages occupant un logement avec deux chambres et une chambre dans la MGP et entre les ménages avec deux chambres (dont une chambre d'amis) et avec trois chambres en zone rurale.

2. Comment valoriser le coût supplémentaire d'un enfant durant la période d'inflation ?

Dans ce qui suit, nous actualisons les coûts spécifiques hors logement liés à la présence d'un enfant pour une famille habitant dans la métropole du Grand Paris et en zone rurale (CNLE, 2022, tableau 2, p. 192 et tableau A1, p. 206), en considérant l'ensemble des postes de dépenses relatifs aux enfants à l'exception du logement. Les différents postes des dépenses spécifiques associées à la présence d'un enfant sont le fruit de consensus entre différents acteurs. Ils ne sont donc pas construits conformément aux catégories de dépenses sur lesquelles reposent les indices de prix de l'Insee (classification Coicop). Nous avons donc reconstitué des catégories de dépenses conformes à celles de la Coicop. Ainsi, pour chaque poste, nous pouvons appliquer les indices de prix correspondant et valoriser les dépenses spécifiques liées à la présence d'un enfant établies en 2018 aux prix constatés en avril 2021, avril 2022 et avril 2023. Le tableau 2 résume les hypothèses retenues pour chaque catégorie de dépenses pour, respectivement, la métropole du Grand Paris et les zones rurales. S'agissant du poste de dépenses associées aux transports en commun, pour la métropole du Grand Paris nous avons ventilé la dépense identifiée dans les budgets de référence entre les deux catégories de la Coicop (métro et car) en la divisant par deux ; pour les zones rurales nous avons affecté l'intégralité de la dépense de transport en commun à la catégorie « transport en car » de la Coicop. S'agissant du poste de dépense « alimentation » identifié dans les budgets de référence, nous avons considéré que pour des enfants de moins de 3 ans, la catégorie adéquate de la Coicop était « aliments pour bébé » ; nous appliquons donc le prix de cette catégorie de dépenses pour un enfant de moins de 3 ans. Pour les enfants plus âgés, nous appliquons les prix de la catégorie de la Coicop « alimentation ». S'agissant du poste « garde et périscolaire » des budgets de référence, nous avons considéré que pour un enfant de moins de 3 ans, ces dépenses correspondaient entièrement à des frais de garde ; nous avons donc associé ce poste à la catégorie de la Coicop « garde enfant et périscolaire ». Pour un enfant âgé de 3 à 10 ans, nous avons supposé que 80 % de la dépense étaient des frais associés à la garde de l'enfant et au périscolaire et 20 % des frais de cantine⁸⁰. Pour les autres classes d'âges, nous avons supposé que les frais de cantine dominaient ce poste de dépenses et l'avons donc associé à la catégorie « cantine » de la Coicop. Enfin, la classification Coicop permettant une ventilation entre habillement et chaussures pour les enfants et les nourrissons, nous avons opté pour un partage à part égale entre ces deux postes pour un enfant de moins de 11 ans (soit les deux premières classes d'âge).

La distinction entre les couples et les parents isolés dans les dépenses spécifiques des enfants dans les budgets de référence tient uniquement au supplément de dépenses pour garde d'enfants attribué à un parent isolé vivant dans la métropole du Grand Paris ; pour des familles habitant en zone rurale il n'y a donc pas de distinction entre les deux types de familles. Après avoir valorisé aux prix de 2021, 2022 et 2023 les suppléments enfants pour les deux types de territoires et les quatre tranches d'âge de l'enfant, nous calculons

⁸⁰ Nous avons calé cette ventilation en considérant que la valeur du poste cantine pour un enfant de 3 à 10 ans devait être assez proche de celle d'un enfant plus âgé.



l'évolution de ces coûts spécifiques entre avril 2021 et avril 2022, puis entre avril 2022 et avril 2023.

Tableau 2 | Application des catégories de dépenses issues de la Coicop à celles des coûts spécifiques associés à la présence d'un enfant dans les budgets de référence du CNLE

Libellés			Âge de l'enfant			
Dans les BDR	Dans la Coicop	Code	0 à 2 ans ¹	3 à 10 ans	11 à 14 ans	15 à 17 ans
Transport	Transport métro ²	07.3.1.2	* (50 %)	* (50 %)	* (50 %)	* (50 %)
	Transport car	07.3.2.1	* (50 %)	* (50 %)	* (50 %)	* (50 %)
Alimentation	Alimentation	01		*	*	*
Alimentation	Aliments pour bébés	01.1.9.3	*			
Habillement	Habillement	03		*	*	*
	Habillement nourrissons et enfants	03.1.2.3	* (50 %)	* (50 %)		
	Chaussures nourrissons et enfants	03.2.1.3	* (50 %)	* (50 %)		
Équipement	Équipement	05	*	*	*	*
Vie sociale	Vie sociale	09	*	*	*	*
Hygiène	Hygiène hors puériculture	12.1		*	*	*
	Hygiène puériculture	12.3.2.2	*			
Santé	Santé	06	*	*	*	*
Garde et périscolaire	Garde d'enfant, accueil périscolaire	12.4.0.1	*	* (80 %)		
	Cantine	11.1.2.0		* (20 %)	*	*
	<i>Baby-sitting</i> ³	05.6.2.1	*			

¹ Les hypothèses de partage de la dépense entre deux sous catégories sont précisées entre parenthèses.

² Pour les familles de la métropole du Grand Paris uniquement.

³ Surcroît de dépenses de garde d'enfant après la crèche ou l'école pour les parents isolés de la métropole du Grand Paris uniquement.

Source : CNLE ; Insee.

3. Le budget nécessaire pour couvrir les besoins spécifiques d'un enfant en 2021

Les tableaux 3a et 3b présentent le montant des dépenses affectées spécifiquement aux besoins exclusifs d'un enfant, en euros par mois en 2021, respectivement dans la métropole du Grand Paris et en zone rurale. Pour les familles de la métropole du Grand Paris (respectivement en zone rurale), le budget nécessaire selon les groupes de consensus pour un enfant de moins de 3 ans est de 490 € (728 €) par mois en 2021. Les frais d'accueil de l'enfant sont en effet beaucoup plus élevés dans les zones rurales faute de places d'accueil dans des structures collectives. Le budget jugé nécessaire pour couvrir les besoins d'un adolescent (âgé de 15 à 17 ans) est également plus élevé en zone rurale que dans la métropole du Grand Paris (645 € par mois en 2021 contre environ 588 €), car les transports

y sont également plus onéreux du fait du manque de transports en commun, et ceci même si le coût du poste « alimentation » pour un adolescent y est plus faible que dans la métropole du Grand Paris.

Tableau 3a | Dépenses spécifiques (hors logement) associées à la présence d'un enfant selon son âge dans les budgets de référence dans la métropole du Grand Paris, en euros par mois, en 2021

Catégories de dépenses	En euros par mois pour un enfant âgé de			
	0 à 2 ans ¹	3 à 10 ans	11 à 14 ans	15 à 17 ans
Transport métro	4,1	2,5	20,4	18,3
Transport car	3,7	2,3	18,7	16,8
Alimentation	0,0	123,1	108,3	141,2
Aliments pour bébés	77,2	0,0	0,0	0,0
Habillement	0,0	0,0	61,0	90,0
Habillement nourrissons et enfants	15,8	34,0	0,0	0,0
Chaussures nourrissons et enfants	16,5	35,5	0,0	0,0
Équipement	27,4	13,2	24,4	53,8
Vie sociale	24,6	93,3	98,4	114,8
Hygiène hors puériculture	0,0	17,1	28,2	61,5
Hygiène puériculture	48,0	0,0	0,0	0,0
Santé	60,1	60,1	60,1	60,1
Garde d'enfant, accueil périscolaire	124,2	92,4	0,0	0,0
Cantine	0,0	20,2	51,3	31,4
<i>Baby-sitting</i> ¹	88,6	88,6	0,0	0,0
Total	490,2	582,3	470,7	587,9

¹ Surcroît de dépenses de garde d'enfant après la crèche ou l'école pour les parents isolés de la métropole du Grand Paris.

Sources : CNLE, 2022 ; Insee ; calculs HCFEA.



Tableau 3b | Dépenses spécifiques (hors logement) associées à la présence d'un enfant selon son âge dans les budgets de référence en zone rurale, en euros par mois, en 2021

Catégories de dépenses	En euros par mois pour un enfant âgé de			
	0 à 2 ans	3 à 10 ans	11 à 14 ans	15 à 17 ans
Transport car	8,4	3,7	16,8	103,7
Alimentation	0,0	111,4	91,3	84,9
Aliments pour bébés	76,2	0,0	0,0	0,0
Habillement	0,0	0,0	61,0	92,0
Habillement nourrissons et enfants	16,8	34,0	0,0	0,0
Chaussures nourrissons et enfants	17,5	35,5	0,0	0,0
Équipement	28,4	13,2	23,4	49,8
Vie sociale	24,6	70,7	89,2	88,1
Hygiène hors puériculture	0,0	31,2	25,2	51,4
Hygiène puériculture	44,1	0,0	0,0	0,0
Santé	62,0	62,0	62,0	71,7
Garde d'enfant, accueil périscolaire	450,0	401,0	0,0	0,0
Cantine	0,0	87,5	47,5	103,6
Total	728,0	850,3	416,3	645,2

Sources : CNLE, 2022 ; Insee ; calculs HCFEA.

B. L'effet de l'inflation sur les coûts spécifiques des enfants entre 2021 et 2023

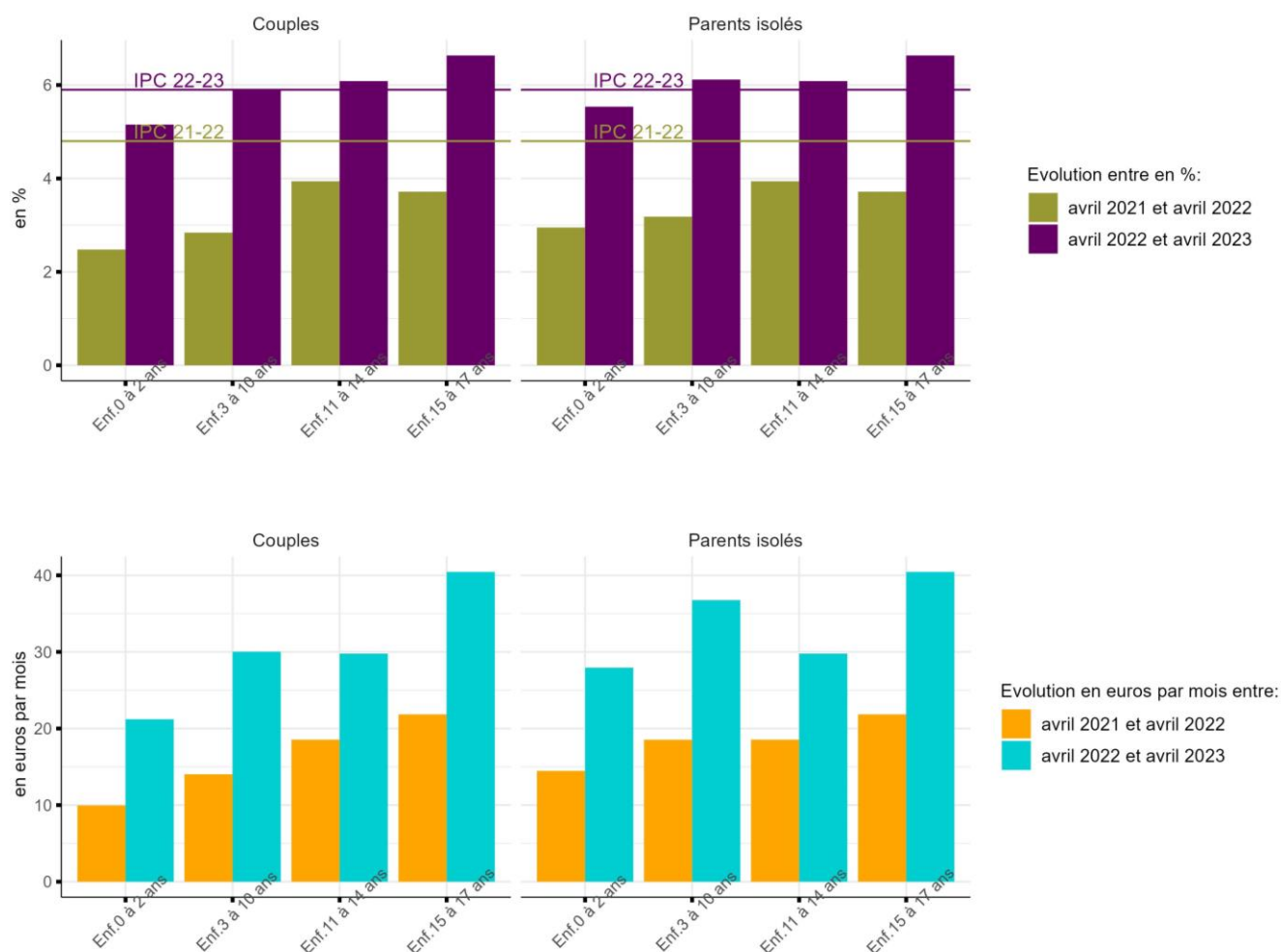
1. L'évolution du budget total pour un enfant selon son âge et lieu d'habitation

Le budget total jugé nécessaire pour subvenir aux besoins d'un enfant a augmenté durant les deux phases d'inflation d'avril 2021 à avril 2022 et d'avril 2022 à avril 2023, quel que soit l'âge de l'enfant, le lieu d'habitation ou la configuration conjugale (graphiques 5a et 5b). Cette augmentation a été moins importante que l'inflation durant la période 2021-2022 (durant laquelle l'IPC a augmenté de 4,9 %), à l'exception des dépenses nécessaires pour un adolescent de 15 ans et plus vivant en zone rurale. En revanche, entre avril 2022 et avril 2023, l'augmentation des coûts spécifiques associés à la présence d'un enfant de 3 ans et plus a été plus importante que l'inflation (ou très proche) pour un ménage vivant dans la métropole du Grand Paris.

Dans les deux périodes d'observation, pour un couple comme pour un parent isolé vivant dans la métropole du Grand Paris, les dépenses jugées nécessaires pour couvrir les besoins d'un adolescent ont augmenté plus que celles associées à la présence d'un enfant de moins de 11 ans (graphique 5a). Pour un adolescent âgé de 11 à 14 ans et pour un adolescent âgé de 15 à 17 ans, ces dépenses ont augmenté respectivement d'un peu plus de 6 % et 6,6 %, soit environ 30 € et 40 € par mois. Pour des enfants plus jeunes, la hausse des dépenses jugées nécessaires a été plus

faible. Ainsi, les dépenses associées à la présence d'un enfant âgé de 3 à 10 ans et d'un enfant de moins de 3 ans ont augmenté respectivement de 6 % et 5,9 %, correspondant à un surcroît de dépenses mensuelles de 29,8 € et 27,9 €. Pour les enfants de ces deux tranches d'âge (0 à 2 ans et 3 à 10 ans), le budget augmente davantage pour un parent isolé, du fait de frais de garde supplémentaires par rapport à un couple (tableau 2), mais cette hausse reste inférieure à celle de l'inflation moyenne constatée sur cette période.

Graphique 5a | Évolution de la dépense totale associée à la présence d'un enfant dans les budgets de référence selon l'âge de l'enfant et la configuration conjugale, pour une famille habitant la métropole du Grand Paris, entre avril 2021 et avril 2022 et entre avril 2022 et avril 2023

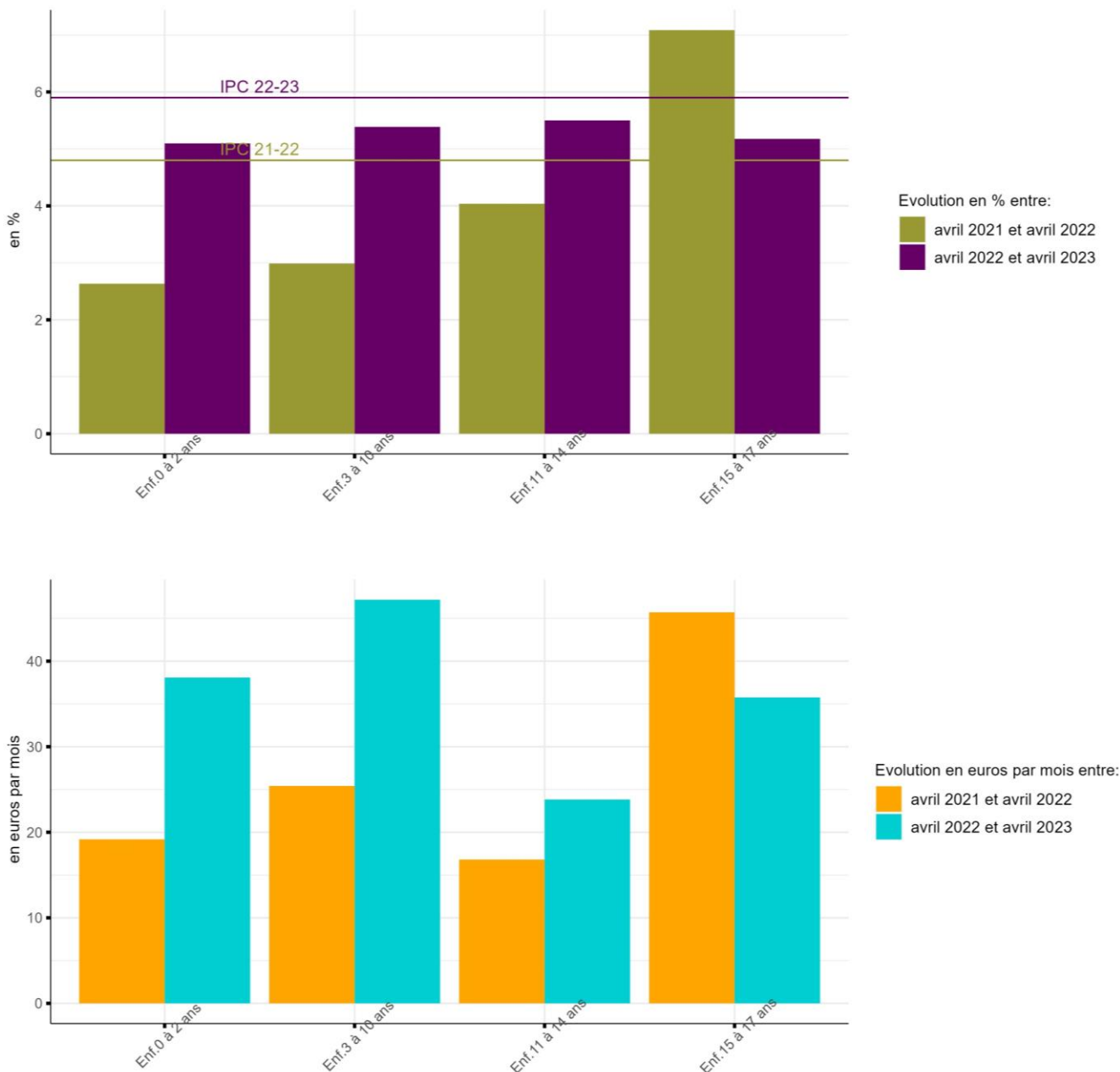


Sources : CNLE, budgets de référence ; Insee, IPC ; calculs HCFEA.

Pour des familles vivant en zone rurale, le constat est différent (graphique 5b). En effet, les dépenses associées à la présence d'un adolescent de 15 ans et plus ont davantage augmenté durant la première phase de l'inflation entre avril 2021 et 2022 que pour les autres tranches d'âge, avec une hausse de plus de 7 % (soit plus de 45 € par mois de dépenses supplémentaires). En revanche, pour un enfant de moins de 3 ans, les dépenses jugées nécessaires ont davantage augmenté durant la seconde phase de l'inflation, entre avril 2022

et avril 2023, que durant l'année précédente, avec une augmentation de plus de 5 % (correspondant à un surcroît de dépenses mensuelles de 38 € par mois).

Graphique 5b | Évolution de la dépense totale associée à la présence d'un enfant dans les budgets de référence selon l'âge de l'enfant pour une famille habitant en zone rurale, entre avril 2021 et avril 2022 et entre avril 2022 et avril 2023



Sources : CNLE, budgets de référence ; Insee, IPC ; calculs HCFEA.

2. L'évolution par poste de dépenses

L'évolution des budgets jugés nécessaires pour couvrir les besoins d'un enfant selon son âge, le lieu d'habitation et la configuration conjugale de ses parents, s'explique par leur composition en matière de postes de dépenses et par l'évolution des indices de prix

associés à chaque poste de dépenses. Le tableau 4 présente l'augmentation des indices de prix associés aux différentes catégories de dépenses issues de la Coicop retenues dans l'analyse. Les hypothèses présentées dans le tableau 2 sont donc importantes pour comprendre ce qui suit.

Tableau 4 | Évolution des indices de prix des postes de dépenses associés à la présence d'un enfant

Catégories de dépenses	Coicop	Évolution en % d'avril à avril entre	
		2021 et 2022	2022 et 2023
Transport métro	07.3.1.2	0,0	12,3
Transport car	07.3.2.1	26,3	5,4
Alimentation	01	4,2	15,9
Aliments pour bébés	01.1.9.3	1,7	12,5
Habillement	03	4,4	2,9
Habillement nourrissons et enfants	03.1.2.3	3,2	1,5
Chaussures nourrissons et enfants	03.2.1.3	3,1	1,1
Équipement	05	4,1	8,9
Vie sociale	09	2,1	0,6
Hygiène hors puériculture	12.1	2,4	7,4
Hygiène puériculture	12.3.2.2	4,6	2,7
Santé	06	- 0,5	- 0,7
Garde d'enfant, accueil périscolaire	12.4.0.1	2,5	5,1
Cantine	11.1.2.0	5,9	3,0
<i>Baby-sitting</i> ¹	05.6.2.1	5,1	7,2

¹ Surcroît de dépenses de garde d'enfant après la crèche ou l'école pour les parents isolés de la métropole du Grand Paris.

Source : Insee, indice des prix ; calculs HCFEA.

a. Le poste « transport » en forte augmentation pour un adolescent vivant en zone rurale entre 2021 et 2022

Le budget nécessaire pour couvrir les besoins d'un adolescent (15 à 17 ans) vivant en zone rurale a augmenté plus fortement entre avril 2021 et avril 2022 relativement à celui nécessaire pour un adolescent vivant dans la métropole du Grand Paris (graphiques 6a et 6c). Ceci tient à la forte augmentation du coût des transports en car (+ 26,3 %, tableau 4), du fait notamment de la hausse des prix du carburant (chapitre 1), alors que le prix du métro est resté stable durant cette période. Or, nous avons ventilé les dépenses de transport à part égale entre métro et transport dans la métropole du Grand Paris (tableau 3a), alors qu'en zone rurale nous avons supposé que le poste « transport » était intégralement composé de dépenses de transport en car (tableau 3b). Pour les ménages vivant en zone rurale, les déplacements en voiture ou en car sont indispensables. Ainsi, la dépense de transport pour un adolescent vivant en zone rurale a augmenté de 27,3 € par mois entre



avril 2021 et avril 2022 (ce qui correspond à 60 % de l'augmentation du budget nécessaire pour un enfant de cet âge vivant en zone rurale).

En revanche, entre avril 2022 et avril 2023, la tendance s'inverse, l'indice de prix du transport en métro ayant augmenté de 12,3 % contre 5,4 % pour le transport en car. Ainsi, le poste de dépenses en transport pour un adolescent vivant dans la métropole du Grand Paris a augmenté de 8,6 % contre 5,4 % pour un adolescent vivant en zone rurale. Néanmoins, la dépense de transport étant beaucoup plus élevée pour ce dernier, cela conduit à une dépense supplémentaire en euros plus élevée, soit 7 € par mois contre 3,4 € par mois pour un adolescent vivant dans la métropole du Grand Paris.

b. Une hausse du poste « garde d'enfant » plus importante pour les familles monoparentales et celles vivant en zone rurale

Pour les familles habitant la métropole du Grand Paris, les dépenses jugées nécessaires pour un enfant de moins de 3 ans augmentent davantage pour une famille monoparentale que pour un couple, quelle que soit la période considérée : pour une famille monoparentale, le budget pour un enfant de moins de 3 ans augmente de 27,9 € par mois (+ 5,5 %) entre avril 2022 et avril 2023, contre 21,2 € (+ 5,2 %) pour un couple. Ceci tient à la composition du poste de dépenses relatives aux frais de garde, à l'accueil périscolaire et à la cantine et à l'évolution de l'indice des prix de ces différentes catégories de dépenses. Entre avril 2022 et avril 2023, pour un couple comme pour un parent isolé, la dépense en frais de garde, d'accueil périscolaire et cantine a augmenté de 6,5 € par mois (+ 5,1 %), à laquelle s'ajoute pour un parent isolé uniquement un surcroît de dépense de *baby-sitting* de 6,7 € par mois (+ 7,2 %). Ainsi, dans la métropole du Grand Paris, le coût total du poste « garde, accueil et cantine » a augmenté de 13,2 € pour un parent isolé contre 6,5 € pour un couple (graphiques 6a et 6b).

Les différences entre un enfant âgé de 0 à 2 ans et un enfant âgé de 3 à 10 ans tiennent à la composition du poste « garde, accueil et cantine ». Pour un jeune enfant, cette dépense est intégralement consacrée à des frais de garde. Pour un enfant de 3 à 10 ans, cette dépense a été ventilée entre des frais de cantine (20 %) et des frais d'accueil périscolaire (80 %). Or, le poste de dépense « cantine » a davantage augmenté durant la première période (+ 5,9 %) que durant la seconde (+ 3 %), alors que le poste « garde d'enfant, accueil périscolaire » a deux fois plus augmenté entre 2022 et 2023 qu'entre 2021 et 2022 (+ 5,1 % contre + 2,5 %, tableau 4).

Les frais de garde des jeunes enfants jugés nécessaires dans les budgets de référence sont plus importants pour des familles vivant en zone rurale relativement à celles vivant dans la métropole du Grand Paris. Ainsi, en zone rurale, la dépense associée au poste « garde, accueil périscolaire et cantine » a augmenté de 23,7 € par mois pour un enfant de moins de 3 ans et de 23,9 € par mois pour un enfant âgé de 3 ans à 10 ans, contre respectivement 6,6 € par mois et 5,5 € dans la métropole du Grand Paris.

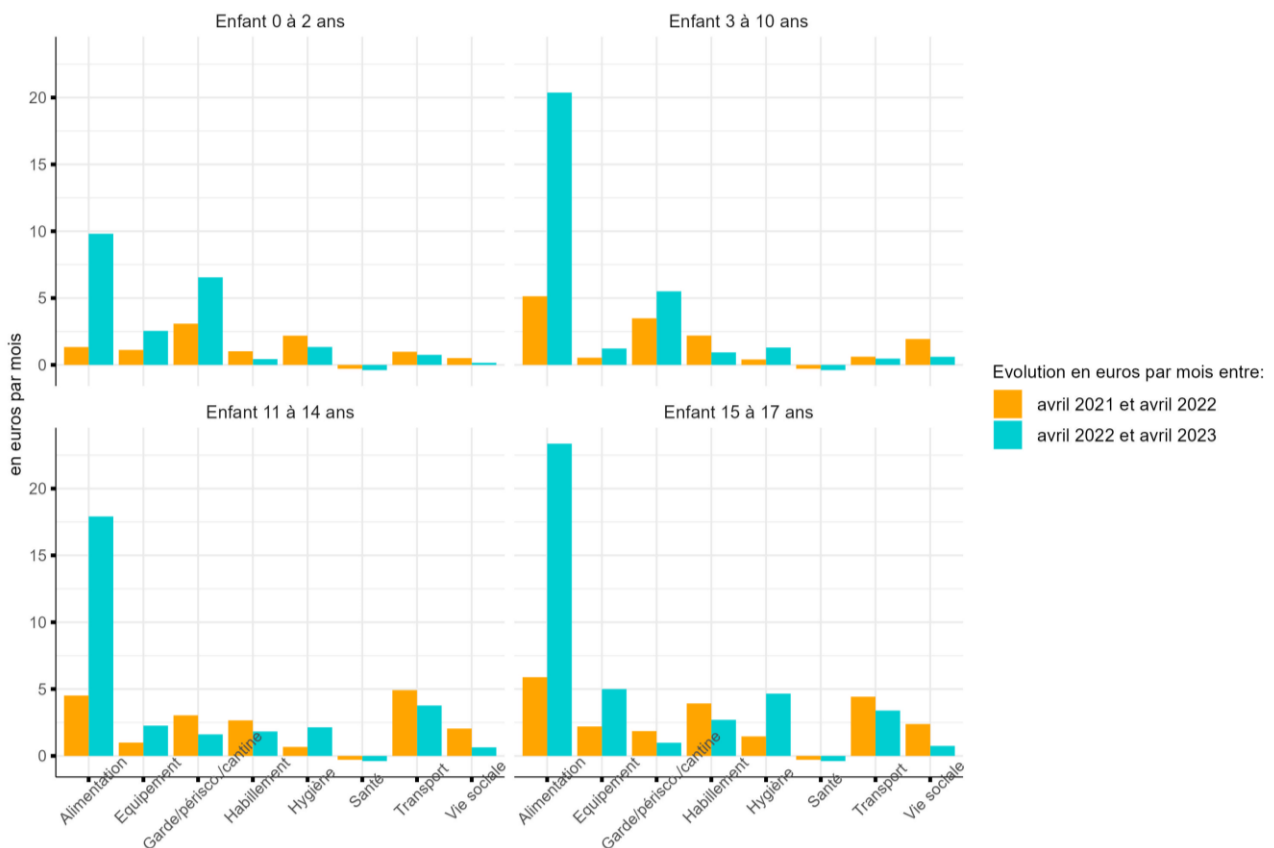
c. Une augmentation marquée du poste « alimentation » entre 2022 et 2023 pour les adolescents dans la métropole du Grand Paris

La période allant d'avril 2022 à avril 2023 est marquée par une forte augmentation du poste de dépenses « alimentation », conformément aux évolutions générales décrites dans le

chapitre 1. Cette augmentation est plus marquée pour un adolescent que pour les autres tranches d'âge. En effet, ces dépenses ont augmenté de plus de 23 € par mois pour un enfant âgé de 15 à 17 ans vivant dans la métropole du Grand Paris, contre 10 € par mois pour un enfant de moins de 3 ans. Ceci tient au fait que les besoins alimentaires des jeunes enfants sont jugés moindres par les groupes de consensus que ceux d'un adolescent. Ceci est également dû au fait que l'indice des prix du poste « aliments pour bébé » a augmenté moins fortement (+ 12,5 %) que celui de l'alimentation en général (+ 15,9 %) (tableau 4).

Le poste de dépense « alimentation » a augmenté moins fortement pour un adolescent vivant en zone rurale (+ 14 € par mois) relativement à un adolescent vivant dans la métropole du Grand Paris (+ 23 € par mois, graphiques 6a et 6c). En effet, le budget attribué pour l'alimentation en zone rurale est plus faible que dans la métropole du Grand Paris, car les prix y sont moins élevés : pour un enfant âgé de 15 à 17 ans, ce budget a été fixé à 84,9 € (en euros 2021) en zone rurale, contre 141 € dans la métropole du Grand Paris (tableaux 3a et 3b).

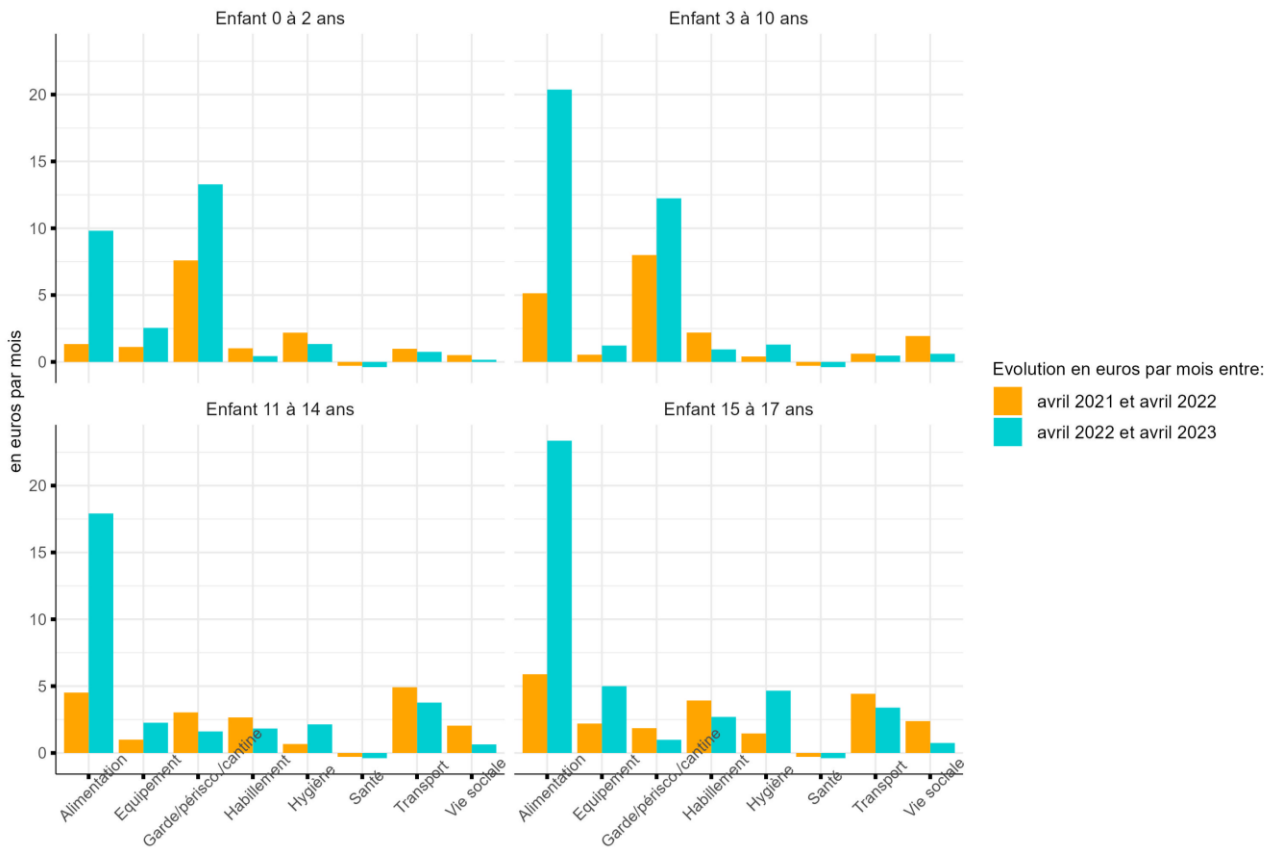
Graphique 6a | Évolution en euros par mois des coûts spécifiques associés à la présence d'un enfant dans les budgets de référence par poste de dépenses, selon l'âge de l'enfant, pour un couple habitant la métropole du Grand Paris



Sources : CNLE, budgets de référence ; Insee, IPC ; calculs HCFEA.

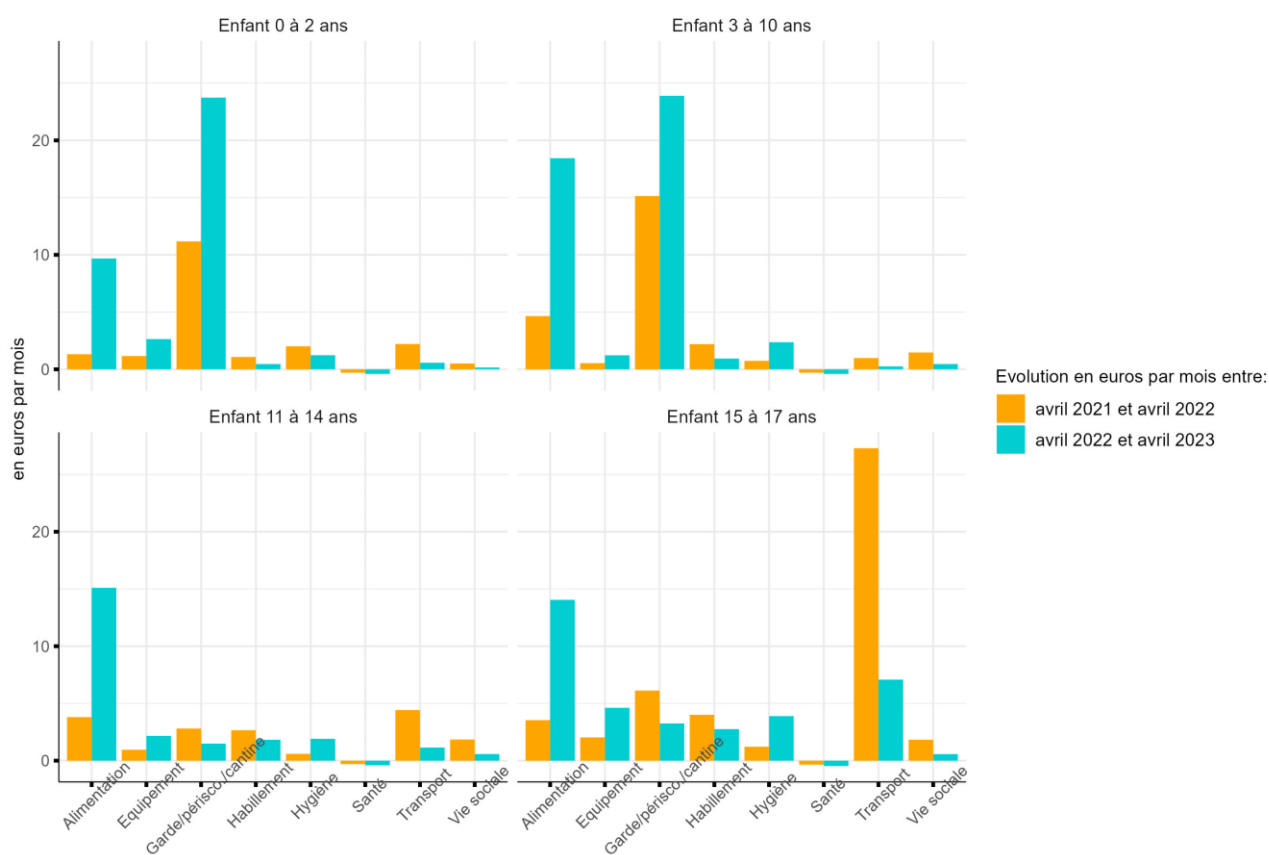


Graphique 6b | Évolution en euros par mois des coûts spécifiques associés à la présence d'un enfant dans les budgets de référence par poste de dépenses, selon l'âge de l'enfant, pour un parent isolé habitant la métropole du Grand Paris



Sources : CNLE, budgets de référence ; Insee, IPC ; calculs HCFEA.

Graphique 6c | Évolution en euros par mois des coûts spécifiques associés à la présence d'un enfant dans les budgets de référence par poste de dépenses, selon l'âge de l'enfant, pour une famille (couple ou parent isolé) habitant en zone rurale



Sources : CNLE, budgets de référence ; Insee, IPC ; calculs HCFEA.

IV. Les principales conclusions sur les budgets normatifs

Les budgets normatifs constituent un point de repère important pour évaluer l'écart entre les conditions de vie des familles et celles qu'elles devraient atteindre pour être à l'abri de toutes formes de privations et pour participer pleinement à la vie sociale. Ils donnent une structure de consommation spécifique pour des configurations familiales précises.

Tant les budgets-types de l'Unaf que les budgets de référence ont augmenté plus rapidement que l'inflation, de l'ordre d'un point de pourcentage de plus entre avril 2021 et avril 2023. Mais ce décrochage des budgets normatifs durant la période d'inflation n'est pas propre aux familles avec enfant(s). Le budget de référence attribué à un couple (avec ou sans enfant) a été plus affecté que celui des ménages avec un adulte (avec ou sans enfant). L'inflation a touché de façon similaire le budget normatif attribué à un ménage sans enfant (personnes isolées ou couples) et celui attribué à une famille avec enfant(s) (monoparentale ou couple). Selon cette approche, les budgets normatifs ont augmenté plus fortement que l'inflation mesurée par l'IPC, mais celui attribué à un ménage avec enfant(s) n'est pas plus affecté (voire plutôt moins) par l'inflation que les autres configurations familiales.



Les évolutions contrastées des dépenses affectées spécifiquement aux besoins exclusifs d'un enfant dans les budgets de référence entre 2021 et 2023 sont expliquées par la composition des paniers de biens jugés nécessaires pour un enfant selon son âge, le lieu d'habitation et la configuration conjugale et l'évolution différenciée des indices de prix. Il ressort sans surprise une augmentation marquée des dépenses de transport en zone rurale durant la première période allant d'avril 2021 à avril 2022 qui affecte particulièrement le budget nécessaire pour couvrir les coûts d'un adolescent. Les dépenses d'alimentation constituent le poste le plus touché par l'inflation durant la période allant d'avril 2022 à avril 2023, ceci quel que soit l'âge de l'enfant. Ce poste de dépenses est sensiblement plus élevé pour les adolescents que pour les enfants plus jeunes. Ceci explique l'augmentation plus importante des dépenses jugées nécessaires pour cette tranche d'âge relativement aux autres. L'augmentation du poste « alimentation » est par ailleurs plus marquée pour un adolescent vivant dans la métropole du Grand Paris relativement à un adolescent vivant en zone rurale, car le coût spécifique dans les budgets de référence est plus élevé pour les premiers que pour les seconds. L'augmentation de l'indice des prix des frais de garde et d'accueil périscolaire conduit à un surcroît de dépenses nécessaires pour des enfants de moins de 11 ans et ceci de façon plus marquée pour un parent isolé vivant dans la métropole du Grand Paris. Enfin le budget jugé nécessaire pour la garde d'un jeune enfant est plus élevé en zone rurale du fait d'une hypothèse de recours à une assistante maternelle (l'accueil collectif y est moins développé) alors qu'il est fait l'hypothèse d'un accueil collectif en crèche dans la métropole du Grand Paris. L'inflation a conduit à un surcroît de dépenses de garde en euros plus élevé pour les familles vivant en zone rurale.

Chapitre 3

Les éléments qualitatifs de terrain

Au contact direct des familles sur le terrain, les acteurs locaux que sont les collectivités locales, les Caf et les associations familiales ou de solidarité, sont à même de percevoir au plus près les difficultés rencontrées par les familles dans le contexte actuel d'inflation. Leur expérience de terrain permet de préciser la situation dans laquelle se trouvent les familles, et complète ainsi le diagnostic réalisé dans les chapitres 1 et 2 à partir de données statistiques.

Le HCFEA a sollicité, par questionnaire, les membres de son Conseil de la famille, dont beaucoup appartiennent aux réseaux associatifs de solidarité ou aux associations familiales, ou sont des représentants des collectivités locales ou de la branche famille de la Sécurité sociale, pour recueillir leurs observations et leur ressenti sur la situation des familles face au choc d'inflation. L'objectif est de mieux comprendre la situation des familles en s'appuyant sur la façon dont les acteurs de terrain (collectivités locales, associations et Caf) sont amenés à se mobiliser pour les aider. Il s'agit également de mettre en exergue les difficultés rencontrées par ces acteurs de terrain dont le soutien est primordial pour les familles en situation précaire.

Le questionnaire dit Classif (cf. annexe) a été diffusé entre fin avril et fin juin 2023.

Les grands réseaux ou associations répondants sont les suivants :

Le Secours populaire français

Le Secours populaire français a aidé 3,5 millions de personnes en France en 2022 (et 1,8 millions de personnes concernant l'aide alimentaire). Les aides apportées relèvent d'un large éventail : aide alimentaire, aide matérielle, accès aux vacances, accès aux droits, à la culture, au sport, au logement, accompagnement juridique. L'association compte 90 000 animateurs-collecteurs bénévoles (Rapport d'activité 2022)⁸¹.

Le Secours catholique

Le Secours catholique est un service de l'Église catholique en France, membre de la confédération *Caritas Internationalis* et association reconnue d'utilité publique. Il a accompagné 1 027 500 personnes en 2022. Il est constitué de 59 700 bénévoles et 925 salariés qui agissent contre la pauvreté et en faveur de la solidarité (Rapport d'activité 2022⁸²).

⁸¹ [spf-rapport-activite-2022_fr.pdf \(secourspopulaire.fr\)](https://www.secourspopulaire.fr/rapport-activite-2022).

⁸² [Rapp Activite 2022.pdf \(secours-catholique.org\)](https://www.secours-catholique.org/rapport-activite-2022).



L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)

L'Uniopss est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique. Elle porte auprès des pouvoirs publics la voix collective des associations des secteurs sanitaire, social et médicosocial, engagées aux côtés des personnes vulnérables et fragiles. Présente sur tout le territoire, l'Uniopss regroupe des unions régionales ainsi qu'une centaine de fédérations, unions et associations nationales, représentant 25 000 établissements, 750 000 salariés et l'engagement d'un million de bénévoles. Elle compte notamment parmi ses adhérents nationaux le Secours catholique, la Fédération française des banques alimentaires (FFBA), la Fondation Abbé Pierre, Emmaüs France, Familles rurales, et le Secours populaire français.

La Fédération française des banques alimentaires (FFBA)

La FFBA, qui a fait une réponse individuelle au questionnaire Classif, en plus de celle de l'Uniopss dont elle est membre, est constituée d'un réseau de 79 banques alimentaires et le premier réseau d'aide alimentaire en France avec plus de 2 millions de personnes aidées. Son action est animée par un double objectif de lutte contre la précarité et le gaspillage alimentaire. Les banques alimentaires collectent 115 000 tonnes par an de denrées alimentaires en luttant contre le gaspillage alimentaire. Les produits sont distribués à travers un réseau de 5 400 associations et CCAS partenaires, grâce à l'engagement quotidien de près de 7 000 bénévoles permanents répartis sur tout le territoire. 230 millions de repas (ou équivalent) sont distribués annuellement par les associations et CCAS partenaires. La FFBA a mené sur 2022-2023 trois enquêtes flash sur le thème de l'inflation : une enquête en juin 2022⁸³ et deux en février 2023⁸⁴.

L'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (Unccas)

L'Unccas est une association loi 1901. Elle regroupe plus de 4 200 CCAS/Cias adhérents (relevant de 8 000 communes) dont l'action concerne 75 % de la population, en métropole et outre-mer. Les CCAS sont des établissements publics locaux qui ont un rôle de prévention et de développement social dans leur commune/intercommunalité. Investis d'une mission d'information, d'accueil et d'accès aux droits, ils gèrent de nombreux équipements et services de proximité en direction de différents publics, parmi lesquels les personnes en difficulté. Les CCAS sont 72 % à délivrer de l'aide alimentaire et 60 % à proposer des aides à l'énergie.

⁸³ Étude flash, Impact de l'inflation sur les personnes accueillies dans le réseau des banques alimentaires, juin 2022.

⁸⁴ Étude Profils 2023, Qui sont les personnes accueillies à l'aide alimentaire ?, juillet 2023.

Étude flash sur l'impact de l'inflation dans le réseau des banques alimentaires d'Outre-mer, juillet 2023.

La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et les Caisses d'allocations familiales (Caf)

Outre leur mission générale de versement des prestations sociales et familiales ainsi que d'action sociale, les Caf sont amenées à verser des aides financières ponctuelles et à mener des actions de travail social (aide à la gestion du budget notamment) en direction des familles.

L'Association des maires de France (AMF)

L'AMF est une association reconnue d'utilité publique qui a pour objet la défense des libertés locales. 34 000 maires et présidents d'intercommunalité en sont aujourd'hui adhérents. Ces derniers sont amenés à délivrer des aides et secours dans le cadre de leur action sociale facultative, soit directement, soit par le biais des CCAS et Cias.

L'Union nationale des associations familiales (Unaf)

L'Unaf est un réseau de 100 unions départementales des associations familiales (Udaf) et 13 unions régionales des associations familiales (Uraf). Reconnue d'utilité publique, elle regroupe plus de 70 mouvements familiaux nationaux et plus de 6 000 associations familiales. L'Unaf compte 7 900 salariés et 12 800 bénévoles. Les domaines d'intervention du réseau Unaf sont les suivants : éducation et parentalité, accompagnement des vulnérabilités, consommation et budget familial, prestations et droits des familles, logement et environnement, santé et protection sociale. Le réseau Unaf constitue notamment le premier acteur associatif de médiation familiale, le premier réseau de Points conseils budget et le premier réseau de services de délégué aux prestations familiales.

La Fédération des associations familiales protestantes

Cette fédération, qui est aussi membre de l'Unaf, est un mouvement familial mandaté par l'État pour promouvoir, représenter et défendre les familles. La fédération rassemble plus de 175 associations familiales sur le territoire français. Elle travaille en liaison avec les Églises et les œuvres protestantes évangéliques.

La Confédération syndicale des familles (CSF)

Association de défense des consommateurs agréée, cette confédération, qui est aussi membre de l'Unaf, défend et représente les familles dans tous les domaines de la vie quotidienne (éducation, logement, consommation, santé, culture...). Elle a organisé une enquête en janvier 2023, intitulée « alimentation et pouvoir d'achat », qui mesure l'impact de l'inflation sur les habitudes d'achats et de consommation alimentaire. La CSF mène par ailleurs une étude annuelle sur le coût de la scolarité qui met en lumière l'évolution du coût de la rentrée scolaire et du coût de la scolarité tout au long de l'année pour les familles. Elle analyse notamment les habitudes d'achats sur les dépenses liées à la scolarité (fournitures scolaires, cantine et transport scolaire, numérique, etc.).

Certains réseaux ont apporté une réponse générale au niveau de leur tête de réseau au questionnaire envoyé par le HCFEA. C'est le cas du Secours populaire, de l'Uniopss, de la FFBA, de la Fédération des associations familiales protestantes, de la Confédération syndicale des familles. D'autres réseaux ont sollicité leurs structures locales. C'est le cas de



l'Unaf avec quelques 130 réponses de services variés des Udaf (points conseil budgets ; services de mesures judiciaires à la protection des majeurs ou encore services de mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, etc.), de l'Unccas avec cinq CCAS répondants, de l'AMF avec huit communes répondantes et de la Cnaf qui a organisé l'audition par le HCFEA d'un panel de Caf.

Ces réponses ont été complétées par la recherche d'informations concernant d'autres acteurs.

L'ensemble de ces éléments sont analysés en deux temps : les constats formulés quant aux difficultés des familles (I) ; l'impact de la situation actuelle sur les acteurs de terrain, en termes d'augmentation des aides, de tension sur leurs charges et leurs ressources et d'évolution des réponses (II).

I. Un constat partagé d'accroissement des difficultés des familles en période d'inflation

A. Un contexte d'accroissement général des difficultés des publics suivis par les acteurs de terrain

Les grands réseaux de solidarité font remonter un accroissement des difficultés sociales en lien avec l'inflation, après la période difficile de la pandémie de Covid-19.

Le Secours populaire alertait ainsi dès mi-2022 sur une « *hausse nette, sévère* » du nombre de personnes se tournant vers les associations de solidarité⁸⁵, alors que le Secours catholique montrait que la pauvreté des personnes accueillies par l'association s'était aggravée en mars 2022 par rapport à mars 2021 (rapport « État de la pauvreté en France 2022 »). Le rapport « État de la pauvreté en France 2023 » du Secours catholique⁸⁶ montre par ailleurs une baisse du niveau de vie médian de l'ensemble des ménages rencontrés par l'association en 2022 par rapport à 2021 (538 € en 2022 contre 579 € en 2021) et une hausse de leur taux de pauvreté alors qu'il était resté plutôt stable durant la crise sanitaire. 95 % des personnes rencontrées par l'association vivent sous le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) en 2022, contre 94 % en 2021 ; 74 % vivent même en situation d'extrême pauvreté (sous le seuil de 40 % du niveau de vie médian), contre 71 % en 2017. L'intensité de la pauvreté des ménages accueillis augmente aussi entre 2021 et 2022, passant de 59,2 à 60,8 %⁸⁷.

⁸⁵ [Inflation et pauvreté : "L'augmentation est nette, elle est sévère", s'alarme Henriette Steinberg, secrétaire générale du Secours populaire \(francetvinfo.fr\).](#)

⁸⁶ « État de la pauvreté en France 2023 », d'après les statistiques d'accueil 2022 du Secours catholique-Caritas France.

⁸⁷ L'intensité de la pauvreté mesure l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Une augmentation de l'intensité de la pauvreté signifie que le niveau de vie des plus pauvres s'écarte de plus en plus du seuil de pauvreté.

Dans sa réponse au questionnaire Classif, l'Uniopss fait état du fait que « *nombre des associations adhérentes à l'Uniopss, dans plusieurs secteurs des solidarités (grand âge, handicap, petite enfance, lien social, logement accompagné, santé... et lutte contre l'exclusion bien entendu) ont à accompagner ou à accueillir des personnes dont les difficultés se sont accrues par l'inflation de ces derniers mois ou bien des personnes sans difficultés sociales majeures précédemment qui se retrouvent fragilisées* ».

Douze des treize structures relevant des réseaux de l'Unccas et de l'AMF ayant répondu au questionnaire Classif constatent une dégradation de la situation des publics suivis.

B. Les familles figurent parmi les publics affectés

Ce constat d'accroissement des difficultés face à l'inflation vaut également pour les familles. Bien que les réseaux répondants au questionnaire Classif soient dans des situations différentes du fait de la structure des publics accueillis, leurs constats sont convergents :

- s'agissant du réseau Unaf, où les publics suivis sont par définition des familles, l'ensemble des structures répondantes font le constat d'une dégradation des conditions de vie de leurs publics. 96 % estiment que les familles avec enfant(s) sont au moins autant affectées par l'inflation que les autres types de ménages et 48 % qu'elles le sont plus ;
- près des deux tiers des travailleurs sociaux des Caf du panel auditionné par le HCFEA jugent que les familles qu'ils suivent subissent une forte dégradation de leurs conditions de vie à cause de l'inflation ;
- la Confédération syndicale des familles (CSF) estime pour sa part que l'accélération de l'inflation sur 2022-2023 a grandement impacté les familles, et notamment les plus précaires ;
- bien que les familles ne soient pas majoritaires parmi les publics suivis par les CCAS, une majorité de répondants (onze sur douze) issus des réseaux Unccas et AMF et ayant répondu au questionnaire estime que les familles avec enfant(s) sont autant ou plus affectées par l'inflation que les autres types de ménages ;
- pour la Fédération française des banques alimentaires (étude Flash Impact de l'inflation, juin 2022), la hausse des prix alimentaires affecte davantage les familles avec enfant(s) que les autres ménages accueillis et 60 % des couples avec enfant(s) accueillis ont dû accroître leurs dépenses de nourriture sous l'effet de l'inflation (contre 40 % chez les personnes seules). Les familles monoparentales sont moins nombreuses (seulement 43 %) que les couples avec enfant(s) à avoir accru leurs dépenses de nourriture sous l'effet de l'inflation mais cela peut s'expliquer par le fait que leurs dépenses d'alimentation sont déjà fortement contraintes.

Certains types de familles et configurations familiales semblent par ailleurs particulièrement affectées par l'inflation. C'est notamment le cas des familles à revenus modestes ou bénéficiaires de prestations ou minima sociaux, qui sont, comme toutes les configurations de ménage de ce niveau de revenu, particulièrement touchées du fait du poids des dépenses contraintes dans leur budget.



Au sein du réseau Unaf, 42 % des structures répondantes indiquent ainsi que les ménages particulièrement affectés par l'inflation sont les familles à revenus modestes ou bénéficiaires de prestations ou minima sociaux ; suivent les ménages à revenus moyens (13 %). Les familles monoparentales sont en outre citées par 8 % des répondants et l'ensemble des familles par 12 % d'entre eux. Ces réponses mêlent donc des considérations en termes de niveaux de revenus et de configurations familiales. Si ces différentes catégories peuvent se recouper (par exemple, les familles monoparentales peuvent être bénéficiaires de minima sociaux), la réponse choisie par les structures traduit sans doute leur perception du trait le plus saillant parmi les familles les plus affectées. La mention des ménages à revenus moyens ou de l'ensemble des familles, si elle n'est pas la plus fréquente, paraît constituer un signal d'élargissement des publics accueillis au-delà des cibles traditionnelles.

La CSF signale des difficultés accentuées du fait de l'inflation pour les familles monoparentales, les familles nombreuses dont le budget familial était déjà serré et les familles issues de l'immigration.

Les structures des réseaux Unccas et AMF qui ont répondu à l'enquête citent pour la moitié d'entre elles (trois sur six répondants à cette question) les familles monoparentales comme étant particulièrement affectées au sein des familles. On peut considérer là-aussi qu'il y a des recouvrements possibles avec les familles à bas revenus, bénéficiaires de minima sociaux, parmi lesquelles les familles monoparentales sont surreprésentées.

La composition des publics suivis par les associations de solidarité renseigne également sur les catégories rencontrant le plus de difficultés :

- le public aidé par le Secours populaire français en 2022 (Rapport d'activité 2022) est ainsi composé de 28 % de mères isolées (ce qui est plus important que leur part dans la population générale, de l'ordre de 9 %) et de 25 % de couples avec enfants (ce qui est proche de leur part dans la population générale) ; les moins de 18 ans représentent 39 % des personnes accueillies (ils sont fortement surreprésentés par rapport à leur part dans la population générale) ;
- Le public aidé par le Secours catholique est composé en 2022 de 25,6 % de mères isolées et de 19,9 % de couples avec enfants (rapport « État de la pauvreté en France 2023 ») ;
- environ la moitié des familles avec enfants suivies par le Secours catholique comme par le Secours populaire sont des familles monoparentales ;
- en ce qui concerne la FFBA, dans sa réponse au questionnaire Classif, les familles monoparentales représentent environ 30 % des publics accueillis par les banques alimentaires (soit une part beaucoup plus importante que leur part dans la population générale qui est de 9 % en 2016), 47 % des personnes accueillies ont au moins un enfant (soit une part là aussi plus importante que leur part dans la population générale, de l'ordre de 35 % en 2016), 30 % ont à leur charge un enfant de moins de 3 ans (soit une part beaucoup plus importante que leur part dans la population générale, de l'ordre de 7 % en 2016) et les 15-25 ans représentent désormais 22 % des personnes accueillies (contre 12 % dans la population générale en 2023).

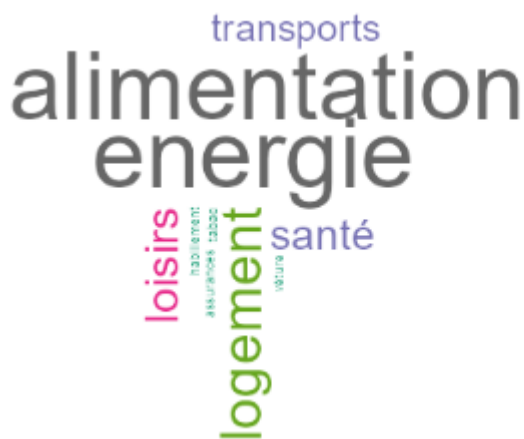
C. Les principales dépenses affectées : alimentation, énergie, logement

Pour les familles, la hausse des difficultés se manifeste sur un champ large de postes de dépenses.

Pour autant, un certain nombre de postes (alimentation, énergie et logement) ressortent particulièrement des réponses au questionnaire Classif ou de contributions au débat public établissant un classement des postes de dépenses les plus affectées.

Les nuages de mots réalisés à partir des réponses au questionnaire Classif permettent de montrer que les postes alimentation et énergie apparaissent particulièrement affectés, suivi des dépenses logement, loisirs, santé et transport (figure 1).

Figure 1 | Catégories de dépenses sur lesquelles on observe une dégradation des conditions de vie des familles



Source : HCFEA, enquête Classif 2023 ; traitements HCFEA.

Ainsi, au sein du réseau Unaf, dans les réponses des Udaf au questionnaire Classif, les postes de dépenses les plus souvent cités comme particulièrement affectés par le choc inflationniste sont l'alimentation (89 %) et l'énergie (88 %), suivies par le logement (50 %), la santé (33 %) et les loisirs (33 %)⁸⁸.

Le baromètre pauvreté et précarité de septembre 2023 du Secours populaire, qui liste les postes de dépenses sur lesquels les ménages signalent des difficultés en 2023, ne distingue pas les réponses selon le type de ménage et n'identifie donc pas les familles en particulier. Néanmoins, les dépenses liées aux enfants figurent dans le baromètre parmi les postes de dépenses sur lesquels les ménages signalent le plus de difficultés en 2023. Les répondants sont ainsi 46 % à déclarer des difficultés sur ce poste, qui regroupe les achats de fournitures scolaires, de vêtements, cantine, etc., et les difficultés sur ce poste sont en hausse de 4 points par rapport à 2022 et de 6 points par rapport à 2021. On peut aussi considérer que les familles sont particulièrement concernées par le poste de dépenses « vacances » : en 2023, les répondants sont 46 % à déclarer des difficultés pour partir en vacances au moins une fois par an, un pourcentage en baisse d'un point par rapport à 2022 mais en hausse de

⁸⁸ Résultats du 16^e baromètre de la pauvreté et précarité Ipsos - Secours populaire français.



6 points par rapport à 2021. On peut aussi estimer que les familles sont, du fait du nombre de personnes dans le ménage et des besoins nutritionnels des enfants, particulièrement concernées par la consommation de fruits et légumes. Or, les répondants sont 43 % à indiquer rencontrer des difficultés pour consommer des fruits et légumes frais tous les jours, des difficultés en hausse de 6 points par rapport à 2022 et de 11 points par rapport à 2021. Près d'un tiers des Français (32 %) et 56 % des plus modestes (revenu mensuel net du foyer inférieur à 1 200 € par mois) ont des difficultés pour se procurer une alimentation saine leur permettant de faire trois repas par jour ; près d'un tiers des Français (32 %) et 45 % des plus modestes ont des difficultés à pratiquer une activité sportive ou de loisirs.

D'autres acteurs ont un positionnement spécialisé sur certaines thématiques (alimentation, énergie, logement). Si leur perception est nécessairement focalisée sur ces champs, elle présente l'intérêt de fournir des informations plus précises sur la teneur des difficultés rencontrées :

- pour la FFBA, l'étude Flash Inflation en date de juin 2022 montre une hausse du budget alimentation pour la moitié des foyers interrogés et pour 60 % des couples avec enfants. Le recours à l'aide alimentaire s'est accru pour 8 personnes sur 10. La conjoncture (et donc l'inflation) est la raison évoquée (étude Flash Profils, février 2023) par 63 % des personnes accueillies (en hausse de 9 points par rapport à 2020) et l'aide alimentaire est jugée essentielle par 67 % des personnes accueillies (en hausse de 15 points par rapport à 2020) ;
- dans un communiqué de presse du 30 mars 2023, le médiateur national de l'énergie⁸⁹ alerte sur une plus grande difficulté des consommateurs en situation de précarité (sans que ne soient disponibles les résultats pour les familles en particulier) à payer leurs factures d'énergie, malgré des mesures d'aides accrues. Une hausse de 10 % des interventions pour impayés des factures d'énergie est observée sur 2022 ; 610 000 réductions de puissance ont été recensées, soit une hausse de 36 % par rapport à 2021. Le médiateur constatait par ailleurs fin 2022⁹⁰ un nombre croissant de consommateurs ayant souffert du froid l'hiver 2022-2023 (22 % des consommateurs, soit 2 points de plus qu'en 2021-2022), et une part plus importante de consommateurs restreignant le chauffage pour ne pas avoir de factures trop élevées (69 %, + 9 points).
- enfin, selon l'union sociale pour l'habitat (USH), près de la moitié des bailleurs sociaux ont constaté sur 2022 une hausse de plus de 10 % du nombre de ménages ayant cumulé plus de trois mois d'impayés de loyer (sans que ne soient disponibles les résultats pour les familles en particulier) (enquête de décembre 2022 auprès de 193 organismes représentant 2,26 millions de logements sociaux, soit 47 % du parc HLM).

⁸⁹ Autorité publique indépendante créée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

⁹⁰ Baromètre énergie-info 2022 du médiateur national de l'énergie. Enquête réalisée par l'institut d'études Becoming du 1^{er} au 16 septembre 2022 auprès d'un échantillon représentatif de 2 006 foyers français.

D. Des familles contraintes à des restrictions de dépenses et à des arbitrages

En conséquence, les familles sont conduites à couper dans certaines catégories de dépenses. Il ne s'agit pas forcément de celles pour lesquelles la hausse des prix est la plus marquée, mais plutôt de celles qui sont moins contraintes et sur lesquelles les familles possèdent une capacité d'arbitrage. Les postes de dépenses qui ressortent le plus fortement à ce titre sont les loisirs et l'alimentation (avec notamment des restrictions en qualité), mais les soins, l'énergie et l'habillement sont également signalés :

- au sein du réseau Unaf, les restrictions de dépenses signalées dans les réponses au questionnaire Classif concernent notamment les loisirs (voyage scolaire, culture et activités extrascolaires, sorties et projets de vacances, ceux-ci pouvant être abandonnés ou limités dans la durée) et l'alimentation (restrictions en quantité et en qualité : baisse de la consommation des produits laitiers et produits frais, de viande, de poisson et de fruits et légumes ; un plus grand recours aux « produits antigaspi », aux produits en promotion, aux premiers prix et aux produits cuisinés). Certaines structures des réseaux Unaf ou AMF et Unccas signalent aussi que des familles ont été amenées à diminuer la fréquentation par leurs enfants de la cantine du fait du poids de cette dépense dans leur budget. Ce point est signalé également par les Caf ;
- la comparaison, parmi les résultats de l'enquête Classif, entre les privations qui s'appliquent aux enfants d'une part, et celles que les parents s'appliquent à eux-mêmes pour préserver les conditions de vie des enfants d'autre part, permet de mettre en évidence que le premier poste de privation pour les parents est le poste alimentation, alors que ce sont les loisirs pour les enfants. Les coupes en matière d'alimentation et de cantine sont néanmoins bien présentes aussi parmi les privations qui affectent les enfants. Dans le cas des parents comme des enfants, les restrictions portent sur un champ large de dépenses, et sur des dépenses prioritaires comme non prioritaires (figure 2).

Figure 2 |

Les changements de comportements de consommation relatifs aux enfants



Les comportements de privation des parents afin de maintenir les conditions de vie des enfants



Source : HCFEA, enquête Classif 2023 ; traitements HCFEA.

- une enquête récente du Credoc confirme qu’au sein de 39 % des familles en situation de précarité alimentaire (c’est-à-dire déclarant n’avoir pas toujours assez à manger), les parents réduisent presque chaque mois la consommation des adultes au profit des enfants, ce comportement étant encore plus répandu chez les familles monoparentales⁹¹ ;
- plusieurs acteurs confirment l’existence de privations alimentaires pour les familles : la Fédération des familles protestantes cite ainsi des privations sur les fruits, les légumes et la viande ; Familles rurales, des privations sur les fruits, les légumes et les légumineuses. La FFBA signale, dans le champ de l’alimentation, un report sur les produits « discount » pour 95 % des familles avec enfant(s) (et 91 % des personnes interrogées) (étude Flash Impact de l’inflation, juin 2022). Le Secours catholique note lui-aussi que l’inflation contraint nombre de ménages parmi ceux qu’il rencontre à « réaliser des arbitrages, renonçant à consommer certains produits alimentaires devenus inaccessibles », affectant ainsi la quantité et la qualité de l’alimentation de ces populations (rapport « État de la pauvreté en France 2023 ») ;
- sur les loisirs, l’enquête de la FFBA publiée en février 2023⁹² indique que 67 % des personnes aidées interrogées (sans que soient disponibles les résultats pour les familles en particulier) ont réduit leurs dépenses en la matière ;
- s’agissant de l’énergie, 57 % des personnes interrogées (sans que soient disponibles les résultats pour les familles en particulier) indiquent moins se

⁹¹ Bléhaut M., Gressier M., de Raymond A.-B., 2023, La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim, Note de synthèse, n° 36, Credoc, septembre.

⁹² Enquête réalisée du 29 septembre au 15 novembre 2022 via les banques alimentaires (deux par région). 85 centres de distribution ont participé à l’enquête pour un échantillon représentatif de 1 200 personnes.

chauffer et 53 % restreignent leurs déplacements pour économiser de l'essence (enquête FFBA, juin 2022) ;

- le renoncement aux soins, notamment s'agissant de produits et d'actes non remboursés à 100 % (ophtalmologie, kinésithérapie), est signalé par ATD Quart monde dans sa contribution à l'enquête Classif. Cela est aussi signalé dans les remontées Unaf/Unccas/AMF ;
- selon l'enquête de la FFBA (étude Flash Impact de l'inflation, juin 2022), 78 % des personnes interrogées (sans que soient disponibles les résultats pour les familles en particulier) ont réduit leurs dépenses d'habillement ;
- enfin, le baromètre Ipsos - Secours populaire français 2023 (mené en juin) confirme la tendance notée par d'autres acteurs à rechercher les petits prix, les promotions et à s'orienter vers le hard discount. Il fait apparaître que : 47 % des ménages font le choix de ne plus acheter de viande, parfois ou régulièrement, et 45 % de ne presque pas chauffer leur logement quand il fait froid. 36 % des ménages interrogés ne font plus trois repas par jour et 35 % ne se nourrissent pas toujours à leur faim pour pouvoir nourrir leurs enfants.

II. Des difficultés qui se traduisent par une nette augmentation des demandes d'aide adressées aux structures

A. Une hausse des demandes d'aide et une amplification des actions

Les acteurs de terrain constatent une hausse des publics demandeurs d'aide et de la fréquence de la demande d'aide.

L'ensemble des réseaux mobilisés fait état d'une hausse des demandes d'aide. Le Secours populaire constate en mai 2023 une « forte accélération des demandes d'aide depuis le début de l'année avec, dans certaines régions, jusqu'à 50 % de personnes en plus »⁹³. Il estime à + 10 % le nombre de personnes aidées par l'association et + 15 % de personnes aidées par l'association sur le plan alimentaire sur 2022-2023 (retour questionnaire Classif). Les Restos du cœur, qui gèrent 35 % de l'aide alimentaire en France, constatent, en septembre 2023, une hausse de 20 % du nombre de personnes inscrites à leurs distributions par rapport à 2022 (1,3 millions contre 1,1 millions).

La Fédération des familles protestantes signale une fréquentation des associations locales en hausse de 20 %.

Le Secours catholique indique une hausse de 1 point entre 2021 et 2022 des demandes d'aides relatives aux dépenses d'électricité, de gaz ou de combustible, à l'alimentation ainsi que celles relatives aux vêtements. De même, les demandes d'aides relatives à la mobilité

⁹³ Interview de Jean Stellittano secrétaire général du Secours populaire sur *Francetvinfo*, 17 mai 2023.



(véhicule et transport) sont en hausse de 2 points (rapport « État de la pauvreté en France 2023 »).

Huit des douze CCAS répondant au questionnaire Classif estiment faire face à une hausse des demandes d'aides et secours. Deux structures relevant du réseau Unaf répondant au questionnaire sur trois indiquent constater que l'inflation a accru les demandes d'aides alimentaires, aides et secours ou demandes aux fonds de solidarité logement (FSL).

Les Caf du panel auditionné indiquent quant à elles une hausse de la part des dettes de loyers et d'énergie dans les aides financières individuelles (AFI) versées par les Caf ; des sollicitations plus importantes en matière d'aide alimentaire et d'aides pour faire face aux frais de cantine ; une hausse des demandes de rééchelonnement de recouvrement d'indus de la part des allocataires ainsi qu'une hausse des demandes de subventions de la part des acteurs de l'aide alimentaire.

Les réseaux d'aide alimentaire apportent des indications détaillées pour ce qui concerne l'aide alimentaire :

- la FFBA avait mis en évidence (étude Flash Impact de l'inflation, juin 2022) un recours à l'aide alimentaire accru pour huit personnes accueillies sur dix interrogées, 56 % d'entre elles déclarant que cela leur avait permis de contenir le montant de leurs dépenses hebdomadaires. Les attentes se positionnent surtout sur les fruits et légumes, la viande, mais aussi les féculents et les produits laitiers. La fédération estime, dans sa réponse au questionnaire Classif, la hausse du nombre de personnes accueillies à 9 % depuis début 2022, soit 200 000 personnes supplémentaires accueillies. Cette augmentation dépasse celle constatée entre 2020 et 2021 (+ 10 % en deux ans). Elle traduit, selon la fédération, l'accélération d'une tendance de long terme, les banques alimentaires ayant vu le nombre de personnes suivies passer de 800 000 à 2,4 millions entre 2010 et 2022 ;
- les Restos du cœur constatent une hausse de 35 % des volumes d'aide alimentaire distribuée et de 22 % des personnes accueillies sur l'hiver 2022/23⁹⁴ ;
- selon l'Union nationale des groupements des épicerie sociales et solidaires (Ugess), 53 % des épicerie constatent une hausse des publics accueillis (de l'ordre de 20 %)⁹⁵ ;
- une étude récente du Credoc confirme le caractère aujourd'hui répandu du recours à l'aide alimentaire, avec 16 % de la population en situation de précarité alimentaire et, en leur sein, 48 % qui recourent à une ou plusieurs formes d'aide alimentaire (repas gratuits, épicerie sociales et solidaires, tickets ou bons alimentaires, etc.)⁹⁶.

⁹⁴ Tribune dans *Le Monde*, le 12 mai 2023, de Patrice Douret, président bénévole des Restos du cœur.

⁹⁵ Panorama des épicerie sociales et solidaires de l'Ugess : des difficultés accrues en 2022 entre inflation et augmentation des publics accueillis, Étude du 22 février 2023.

⁹⁶ Bléhaut M., Gressier M., de Raymond A.-B., 2023, La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim, *Note de synthèse*, n° 36, Credoc, septembre.

Face à ces difficultés sociales accrues, un certain nombre d'acteurs signale une amplification de leurs actions.

Le Secours populaire déclare avoir intensifié ses actions de solidarité pour répondre aux personnes frappées par l'inflation. Il indique que « *malgré les difficultés rencontrées en matière de collecte dans les grandes et moyennes surfaces (GMS) et de ramasse⁹⁷, il a maintenu, voire amplifié, son action d'aide alimentaire, en s'appuyant notamment sur le dispositif européen SEAA (Soutien européen à l'aide alimentaire)* ».

Au sein du réseau Unaf, les répondants sont près de six sur dix à estimer que leur structure a été amenée à augmenter les attributions d'aides d'urgence et secours en conséquence de l'inflation, et pour les trois quarts d'entre eux de façon importante. Ces nouvelles attributions d'aides portent pour une grande part sur les dépenses d'alimentation, d'énergie et de logement. Un peu plus de la moitié indiquent avoir été amenés à définir de nouvelles priorités dans l'attribution des aides et secours et environ six sur dix à augmenter leurs budgets d'aides d'urgence et secours (et ce de façon importante dans les trois quarts des cas).

Au sein des CCAS (réseaux Unccas et AMF), c'est six répondants sur dix qui déclarent avoir augmenté les attributions d'aides d'urgence et secours et les budgets correspondants, sur des domaines comme l'alimentation, les factures de cantine, les secours d'urgence et le logement.

Certains acteurs remarquent également une hausse de la fréquence des demandes d'aide. Selon l'étude de la FFBA de février 2023, 58 % des personnes accueillies ont recours à l'aide alimentaire une à deux fois par semaine, soit une proportion en hausse de 6 % par rapport à 2020.

Les acteurs notent aussi un besoin accru en accompagnement social :

- la FFBA note que « *sur l'accompagnement social, deux personnes accueillies sur trois expriment le besoin d'être accompagnées* » ; cette demande porte principalement sur les démarches administratives (53 %) et les problèmes financiers (53 %) ;
- huit structures sur dix du réseau Unaf et huit sur dix des structures issues des réseaux Unccas et AMF notent aussi un accroissement des demandes d'accompagnement social.

B. L'arrivée de nouveaux publics demandeurs parmi les familles

Une majorité d'acteurs signale l'arrivée de nouveaux publics parmi les familles demandeuses. C'est le cas pour sept structures sur dix répondant au questionnaire Classif au sein du réseau Unaf ; de neuf répondants sur onze au sein des CCAS et du réseau AMF ; et de 59 % des épiceries membres de Ugeess.

⁹⁷ Dons quotidiens des invendus par les grandes et moyennes surfaces.



Les nouveaux publics identifiés sont les familles à revenus moyens, y compris des couples biactifs (Unaf), des familles qui travaillent avec des petits revenus, notamment des familles nombreuses monoparentales (Fédération des familles protestantes), des personnes dont les revenus les situent au-dessus des seuils de l'aide sociale institutionnelle et qui ne bénéficient pas d'aides ou de prestations sociales, avec notamment des couples biactifs (Secours populaire), des « travailleurs pauvres » avec des contrats à temps partiel (étude FFBA de février 2023), des travailleurs précaires et publics étudiants pour l'Ugess (Panorama des épiceries sociales et solidaires, 2023). Les travailleurs sociaux des Caf signalent eux-aussi suivre de plus en plus de travailleurs pauvres alors que cela était rarement le cas jusque-là. Les travailleurs pauvres figurent aussi de façon nouvelle parmi les personnes en impayés de loyer selon les Caf auditionnées.

Bien qu'on puisse s'attendre à un certain recoupement entre cette question et celle sur les publics les plus affectés par le choc d'inflation, les ménages de travailleurs, y compris les couples biactifs, ressortent plus fortement ici. Ceci témoigne que les difficultés conduisant des ménages à s'adresser aux réseaux de distribution des aides touchent désormais des familles aux revenus un peu plus élevés que les publics traditionnellement suivis. Les familles monoparentales sont également fréquemment citées, ce qui illustre le fait qu'elles doivent être très fortement représentées parmi les nouveaux publics demandeurs, alors même qu'elles étaient déjà très présentes parmi les publics traditionnellement accueillis.

Annexe - Méthodologie

Le questionnaire a été adressé aux membres du Conseil de la famille du HCFEA par plusieurs canaux de façon à faciliter la remontée d'information :

(a) Par le biais d'un questionnaire dit « Classif » (Collectivités locales et associations face au choc d'inflation sur les familles) adressé aux têtes de réseau.

Le questionnaire comporte des questions sur :

- l'impact du choc d'inflation sur les conditions de vie des familles (l'objet étant d'évaluer comment les familles ont été affectées relativement aux autres types de ménages), les catégories de dépenses sur lesquelles l'impact est le plus visible ainsi que les conséquences sur les conditions de vie, les éventuels changements de consommation et les comportements de privation, les demandes d'aide en résultant et la présence des familles parmi les nouveaux demandeurs d'aide ;
- les réponses apportées par ces acteurs en termes de versement d'aides d'urgence et secours (priorités, budgets, modalités d'intervention), d'aides alimentaires, de tarifs des services municipaux et de travail social ;
- l'impact de ce contexte sur l'équilibre des charges et ressources des structures.

L'Uniopss, la Fédération française des banques alimentaires *via* l'Uniopss, la Fédération des associations familiales protestantes, la Confédération syndicale des familles, ATD Quart monde et le Secours populaire français ont répondu à ce questionnaire.

(b) La mise en forme Google Forms de ce questionnaire a permis à des têtes de réseau comme l'Unaf, l'Unccas et l'AMF de solliciter leurs membres locaux, ce qui a permis de collecter un matériau riche.

(c) Un questionnaire spécifique a été adressé à la Cnaf qui a organisé une réunion avec quelques Caf.

(d) Enfin, des recherches ont été menées par le secrétariat général du HCFEA pour compléter ce matériau et l'enrichir des constats publiquement posés par des acteurs du secteur (interviews dans la presse de responsables des réseaux concernés, communiqués de presse, rapports annuels). Pour certains, ils ont été sollicités pour répondre au questionnaire Classif et ce matériau permet de compléter leur réponse au questionnaire. Pour d'autres qui n'ont pas été interrogés dans le cadre de l'enquête Classif, cela permet de recueillir leur point de vue. Ces éléments extérieurs au questionnaire sont cités en tant que tels dans le présent rapport.



Partie II

Soutenir le pouvoir d'achat des familles face à l'inflation

Pour soutenir les ménages durant cette phase d'inflation décrite dans la partie I, les pouvoirs publics ont mis en place différentes mesures exceptionnelles dès la fin de l'année 2021 et au cours de l'année 2022. Certaines sont de nature sociofiscales : elles prennent la forme d'un versement exceptionnel aux ménages pour compenser la baisse de leur pouvoir d'achat. D'autres visent à contenir les prix de l'énergie et des carburants pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et des entreprises. Le chapitre 1 décrit ces mesures exceptionnelles de 2021 et 2022 et présente une évaluation de leur impact sur le niveau de vie des familles. Il permet ainsi de dégager les mesures les plus à même de soutenir le pouvoir d'achat des ménages en cas de poursuite de l'actuel épisode inflationniste ou de survenue d'un nouveau dans le futur.

Avec l'accélération de l'inflation et sa persistance à un niveau conséquent, la question de la revalorisation des prestations en direction des familles, de sa fréquence et de son niveau, se pose de façon aiguë. Le chapitre 2 montre qu'en cas d'accélération de l'inflation, la règle conduisant à revaloriser une seule fois l'an les prestations familiales et sociales ne permet pas de garantir le maintien du pouvoir d'achat de ces prestations, ce qui altère leur capacité à soutenir le niveau de vie des familles. Des propositions pour compenser les pertes de pouvoir d'achat dues à cet épisode inflationniste sont détaillées. De manière plus structurelle, une modification de la règle de revalorisation des prestations sociales est nécessaire pour garantir la capacité du système social à soutenir les familles lors d'épisodes de forte inflation.

L'enquête Classif menée auprès des acteurs de terrain (collectivités locales et associations) a montré une hausse des difficultés sociales des publics suivis et une hausse des demandes d'aide, et notamment des demandes d'aide alimentaire en raison de la forte hausse des prix de l'alimentation (chapitre 3 de la partie I). Or, dans ce contexte d'inflation, les associations proposant de l'aide alimentaire rencontrent de grandes difficultés pour remplir leur mission, en particulier du point de vue de leur possibilité d'approvisionnement. Un travail d'approfondissement du diagnostic concernant les associations d'aide alimentaire a donc été conduit. Le chapitre 3 de cette partie II présente le diagnostic qui ressort de cette analyse et fait des propositions, pour une part communes à l'ensemble des associations œuvrant auprès des familles en difficulté, et pour une autre part spécifiques aux associations proposant de l'aide alimentaire.



Chapitre 1

Les effets des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat de 2021 et 2022 pour les familles

Face au choc d'inflation, les pouvoirs publics ont mis en place différentes mesures exceptionnelles dès la fin de l'année 2021 et au cours de l'année 2022. Certaines sont de nature sociofiscales : elles prennent la forme d'un versement exceptionnel aux ménages pour compenser la baisse de leur pouvoir d'achat (indemnité inflation, chèque énergie exceptionnel, revalorisation anticipée des prestations, prime de rentrée exceptionnelle). D'autres visent à contenir les prix de l'énergie et des carburants pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages et des entreprises (bouclier tarifaire électricité et gaz, remise à la pompe).

Ce chapitre présente une évaluation de l'impact des mesures exceptionnelles de 2021 et 2022 sur le niveau de vie des familles⁹⁸. Les mesures sociofiscales ont dans l'ensemble permis de soutenir le niveau de vie des familles, en particulier des plus modestes, car elles ont été ciblées sur ces familles, tandis que les mesures sur les prix ont eu des effets plus diffus. L'évaluation de l'impact des mesures sociofiscales a été réalisée par la Cnaf à l'aide du modèle de microsimulation Ines développé par l'Insee, la Drees et la Cnaf ; celle de l'impact des mesures tarifaires a été réalisée par l'OFCE en s'appuyant sur l'enquête Budget de famille 2017. Ces deux évaluations utilisant des méthodes différentes, il n'est pas possible de sommer les effets pour avoir une mesure de l'effet global de l'ensemble de ces mesures sur la situation économique des familles.

I. L'évaluation des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021 et 2022

Pour soutenir les revenus des ménages, des mesures sociofiscales exceptionnelles ont été prises en 2021 et en 2022. Les évaluations présentées ici portent sur les mesures suivantes : en 2021, l'indemnité inflation et le chèque énergie exceptionnel ; en 2022, la revalorisation anticipée en juillet des prestations familiales et de solidarité, la prime de rentrée exceptionnelle et le chèque énergie exceptionnel.

⁹⁸ Les mesures mises en œuvre en 2023 et 2024 ne sont pas prises en compte faute de recul suffisant pour en évaluer les effets.

La distribution d'un chèque carburants de 100 € pour 4,3 millions de ménages modestes qui utilisent leur voiture pour aller travailler, prévue dans la loi de finances pour 2024, n'est pas étudiée ici.

A. Les mesures sociofiscales exceptionnelles

1. L'indemnité inflation 2021

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2021 du 1^{er} décembre 2021 prévoit le versement d'une aide exceptionnelle de 100 € à toute personne âgée d'au moins 16 ans particulièrement vulnérable à la hausse du coût de la vie et en particulier à la hausse des prix de l'énergie et des carburants en raison de ses faibles ressources. Les bénéficiaires de l'indemnité inflation sont les salariés, les travailleurs, les indépendants, les agents publics, les demandeurs d'emploi, les personnes en situation d'invalidité, les retraités, les étudiants non boursiers bénéficiaires des allocations logement, les bénéficiaires de prestations et de minima sociaux. Toute personne ayant un revenu net inférieur à 2 000 € en octobre 2021 est éligible à l'indemnité inflation⁹⁹. Peu ciblée, l'indemnité inflation ne tient pas compte de la configuration familiale, ni de la présence d'enfants. Cette aide étant individuelle, plusieurs personnes d'un même ménage peuvent y être éligibles. Versée à 38 millions de personnes entre décembre 2021 et fin février 2022, son coût total s'élève à 3,8 Md€. Pour les salariés, le versement a été assuré par l'employeur¹⁰⁰ ; pour les personnes qui perçoivent des revenus de remplacement ou des minima sociaux, il a été assuré par les organismes qui versent ces revenus, tels que les Caf.

2. Le chèque énergie exceptionnel 2021

Le chèque énergie « classique » (versé en décembre jusqu'à 2022, puis au printemps à partir de 2023) permet de payer des factures pour tout type d'énergie ; il peut aussi être directement déduit de la facture d'électricité ou de gaz. L'éligibilité à ce chèque et son montant dépendent du revenu du ménage et de sa composition familiale¹⁰¹. Face à la hausse des prix de l'énergie du logement, à partir de la fin 2021, un chèque énergie (électricité, gaz) exceptionnel de 100 € a été adressé aux ménages bénéficiaires du chèque énergie

⁹⁹ Plus précisément, toutes les personnes de 16 ans ou plus résidant en France qui ont perçu, au titre de la période courant du 1^{er} janvier au 31 octobre 2021, une rémunération inférieure à 26 000 € bruts sont concernées. La liste des bénéficiaires est fixée par le décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021 relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle.

¹⁰⁰ D'où un risque de perception de plusieurs indemnités inflation par une même personne ayant plusieurs employeurs, alors que la loi prévoyait que l'aide ne pouvait être perçue qu'une fois. Ce risque a été mis en évidence par la Cour des comptes en octobre 2023 : « *La Cour estime que les dispositions prises pour le versement de l'indemnité inflation n'ont pas permis d'assurer le respect de ce principe. Il en résulte un nombre important de doublons, estimé à 1,7 million de bénéficiaires, et un montant indûment versé d'environ 170 M€* ». <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-mise-en-place-dune-indemnite-inflation-en-2021>.

¹⁰¹ En 2021, les ménages bénéficiaires du chèque énergie « classique » sont ceux dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation en 2019 était inférieur à 10 800 €.



« classique » reçu au printemps 2021. Si les critères d'éligibilité au chèque énergie exceptionnel de fin 2021 sont les mêmes que pour le chèque classique, son montant, en revanche, ne tient compte ni de la composition familiale ni du revenu.

4,8 millions de ménages ont reçu ce chèque énergie exceptionnel entre mi-décembre 2021 et février 2022, pour un coût total de 0,48 Md€.

3. La revalorisation anticipée des prestations familiales et de solidarité 2022

Les prestations familiales et les prestations de solidarité hors aides au logement (minima sociaux et prime d'activité) sont revalorisées au 1^{er} avril de chaque année pour tenir compte de l'inflation passée sur douze mois¹⁰². En application de la règle légale, elles ont été revalorisées de 1,8 % au 1^{er} avril 2022, une hausse inférieure à celle de l'augmentation des prix. Ce décalage entre le taux de revalorisation légal et le taux d'inflation a conduit le gouvernement à décider d'une augmentation exceptionnelle du montant de la base mensuelle des allocations familiales¹⁰³ (Bmaf) et des prestations de solidarité, sous la forme d'une anticipation de la revalorisation légale à venir au 1^{er} avril 2023. Le montant de la Bmaf et les prestations de solidarité (hors aides au logement) ont ainsi été revalorisées à hauteur de 4 % au 1^{er} juillet 2022¹⁰⁴. Cette revalorisation anticipée a ensuite été neutralisée au 1^{er} avril 2023, la revalorisation effective étant alors ramenée à 1,6 %. L'étude d'impact du projet de loi prévoyait un coût budgétaire de 1,6 Md€ en 2022 et 1,4 Md€ en 2023, soit 3,0 Md€ au total¹⁰⁵. Environ 6 millions de familles devaient bénéficier d'une hausse des prestations familiales. Environ 1,9 million de foyers au RSA, 4,5 millions de foyers bénéficiaires de la prime d'activité (certains ayant aussi du RSA ou de l'AAH) et environ 1,2 million d'allocataires de l'AAH devaient aussi bénéficier de la revalorisation des prestations de solidarité.

De la même manière, certains paramètres de calcul des aides au logement¹⁰⁶ ont été revalorisés de 3,5 % au 1^{er} août 2023, en anticipation de la revalorisation légale du 1^{er} octobre 2023.

Les pensions de retraite de base ont également été revalorisées au 1^{er} juillet 2022 en anticipation de la revalorisation légale du 1^{er} janvier 2023, mais cette mesure n'est pas prise en compte ici.

¹⁰² Pour plus de détail sur la règle de revalorisation, voir le chapitre 2 de la partie II « La revalorisation des prestations en période de forte inflation ».

¹⁰³ Le montant des prestations familiales est exprimé en pourcentage de la Bmaf (à l'exception du complément de 6^e catégorie de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé [AEEH]).

¹⁰⁴ La décision a été annoncée dès le mois de mai 2022, elle a été introduite dans un projet de loi déposé le 7 juillet 2022, devenu ensuite la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (article 9).

¹⁰⁵ 0,6 Md€ pour les prestations maladie (pensions d'invalidité, rentes AT-MP, CSS), 0,8 Md€ pour les prestations familiales, 0,4 Md€ pour l'AAH et l'AEEH, 1,2 Md€ pour le RSA, le RSO et la prime d'activité et 50 M€ pour les bourses des collèges et des lycées. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b0019_etude-impact.pdf.

¹⁰⁶ Notamment les plafonds de loyer et les montants forfaitaires de charges.

4. La prime de rentrée exceptionnelle 2022

Face à la poursuite de l'épisode inflationniste, le gouvernement a décidé de verser une nouvelle aide, dite « prime de rentrée exceptionnelle », à la rentrée 2022. Cette aide, beaucoup plus ciblée, était destinée aux ménages bénéficiaires de minima sociaux, des aides au logement ou de la prime d'activité¹⁰⁷.

Le montant de l'aide versée par foyer ne dépend pas du nombre d'adultes, mais augmente avec le nombre d'enfants, le montant par enfant étant la moitié du montant forfaitaire par foyer¹⁰⁸ :

- pour les bénéficiaires de minima sociaux (RSA, AAH, ASS, Aspa) ou des aides au logement, le montant de l'aide versée par foyer est de 100 €, auxquels s'ajoutent 50 € par enfant à charge (décret n° 2022-1234 du 14 septembre 2022) ;
- pour les bénéficiaires de la prime d'activité, le montant de l'aide versée par foyer est de 28 €, auxquels s'ajoutent 14 € par enfant à charge (décret n° 2022-1432 du 14 novembre 2022).

La prime de rentrée exceptionnelle a été versée à 11 millions de foyers, pour un coût total de 1,1 Md€.

5. Le chèque énergie exceptionnel 2022

Fin 2022, le gouvernement a décidé le versement d'un nouveau chèque énergie exceptionnel (électricité, gaz) aux ménages les plus modestes, selon les dispositions suivantes¹⁰⁹ :

- 200 € pour les ménages qui sont déjà bénéficiaires du chèque énergie classique (5,8 millions de ménages), et dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation est inférieur à 10 800 € ;
- 100 € pour les ménages dont le revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation est compris entre 10 800 € et 17 400 €.

Le chèque énergie exceptionnel 2022 a été versé à environ 12 millions de ménages à partir de décembre 2022 pour un coût évalué à 1,8 Md€.

Par ailleurs, fin 2022, la décision a été prise d'attribuer, pour les ménages chauffés au fioul domestique, un chèque exceptionnel « opération fioul » de 100 € ou 200 € selon les revenus (revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation inférieur à 20 000 €) et la composition du ménage et, pour les ménages chauffés au bois, un chèque exceptionnel « opération bois » de 50 €, 100 € ou 200 € selon les revenus (revenu fiscal de référence annuel par unité de consommation inférieur à 27 500 €), la composition du ménage et le

¹⁰⁷ Les foyers dont la personne de référence est étudiante boursière sont également bénéficiaires, mais ils ne sont pas simulés dans Ines, donc pas pris en compte dans les résultats présentés ici.

¹⁰⁸ On peut noter que la manière de prendre en compte la configuration familiale diffère des unités de consommation utilisées par l'Insee pour mesurer le niveau de vie.

¹⁰⁹ Décret n° 2022-1552 du 10 décembre 2022 relatif à la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique.



type de combustible bois utilisé¹¹⁰. Les effets des chèques énergie exceptionnels « opération fioul » et « opération bois » ne sont pas simulés ici.

6. Le chiffrage des mesures sociofiscales exceptionnelles

Le coût de ces mesures exceptionnelles de 2021 et 2022 a été simulé par la Cnaf à l'aide du modèle Ines sur le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine (encadré 1). Il s'élève au total à 8,6 Md€ (tableau 1)¹¹¹. Avec un coût de 3 Md€¹¹² et 72 % des ménages bénéficiaires, l'indemnité inflation de fin 2021 est la mesure la plus coûteuse et celle qui couvre le plus de ménages. Les ménages bénéficiaires ont perçu en moyenne 140 €.

La mesure la plus significative en termes de gain de pouvoir d'achat pour les ménages est la revalorisation anticipée des prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, AAH, Aspa, aides au logement). Le gain par ménage bénéficiaire s'élève en moyenne à 240 €, pour un coût total de 2,4 Md€ ; 33 % des ménages ont bénéficié de cette revalorisation, parce qu'ils perçoivent un minimum social (RSA, AAH, Aspa), la prime d'activité ou des aides au logement.

L'anticipation de la revalorisation de la Bmaf a eu un impact plus limité sur le pouvoir d'achat et ne bénéficie qu'à 21 % des ménages, ceux qui perçoivent des prestations familiales (allocations familiales, prestation d'accueil du jeune enfant [Paje], allocation de soutien familial [ASF] pour les familles monoparentales, allocation de rentrée scolaire [ARS], complément familial [CF]). Les ménages bénéficiaires ont perçu en moyenne 90 € pour un coût total de 530 M€.

Le coût du chèque énergie exceptionnel de fin 2022 est trois fois supérieur à celui versé fin 2021 : ce chèque énergie bénéficie à deux fois plus de ménages et le montant moyen par ménage est 50 % supérieur.

¹¹⁰ Article 20 de la loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 ; décret n° 2022-1407 du 5 novembre 2022 relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au fioul domestique ; décret n° 2022-1609 du 22 décembre 2022 relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au bois.

¹¹¹ S'agissant des revalorisations anticipées au 1^{er} juillet 2022, seules ont été simulées les revalorisations des prestations familiales d'une part, et des prestations dites de solidarité (aides au logement, RSA, prime d'activité, AAH, Aspa) d'autre part, à l'exclusion des autres prestations (pensions de retraites, pensions d'invalidité, rentes AT-MP, etc.).

¹¹² Il s'agit d'un montant simulé à l'aide du modèle Ines. Ce montant peut différer du montant effectivement versé, tiré de sources administratives, en particulier parce que le modèle Ines porte sur le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Tableau 1 | Coût des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021 et 2022, part de ménages bénéficiaires et montant moyen par ménage bénéficiaire

Mesure	Coût (en M€)	Part de ménages bénéficiaires (en %)	Montant moyen par ménage bénéficiaire (en €)
Indemnité inflation 2021	3 010	72,5	140
Chèque énergie exceptionnel 2021	430	14,8	100
Revalorisation anticipée de la Bmaf 2022	530	21,1	90
Revalorisation anticipée des prestations de solidarité(*) 2022	2 370	33,0	240
Prime de rentrée exceptionnelle 2022	1 010	30,7	110
Chèque énergie exceptionnel 2022	1 300	29,2	150
Total	8 650		

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu disponible est positif ou nul.

(*) Minima sociaux (RSA, AAH, Aspa), prime d'activité, aides au logement. Coût estimé pour 2022 et les trois premiers mois de 2023.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux 2019 (actualisée 2021) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2021 ; calculs Cnaf.

Encadré 1 | Méthode de simulation de l'effet des mesures sociofiscales

Le modèle de microsimulation Ines géré par l'Insee, la Drees et la Cnaf simule les prélèvements sociaux et fiscaux et les prestations sociales. Le modèle Ines 2021 est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2019, qui s'appuie sur un échantillon d'environ 50 000 ménages représentatifs de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire. Les données de l'enquête sont « vieilles » afin de refléter la structure et les revenus de la population de 2021. Le modèle est statique, sans hypothèse sur les comportements individuels¹¹³.

Les montants des dispositifs évalués sont comparés à ceux qui auraient été payés ou perçus si les mesures n'étaient pas entrées en vigueur, situation dite contrefactuelle. La différence entre la situation effective et la situation contrefactuelle correspond à l'effet des mesures évaluées.

Est évalué ici l'effet d'un ensemble de mesures exceptionnelles mises en œuvre sur deux années consécutives, 2021 et 2022. Les mesures des deux années sont évaluées avec la même situation contrefactuelle, présentant les revenus avant redistribution dans la situation socioéconomique de 2021.

Le revenu disponible est le revenu à la disposition du ménage pour consommer et épargner. Il comprend les revenus bruts d'activité (salaires bruts, revenus d'activité des indépendants), de remplacement et du patrimoine de chacun de ses membres perçus au cours de l'année, dont sont déduits les cotisations et contributions sociales assises sur ces revenus, l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation et l'impôt sur la fortune immobilière, et ajoutés les prestations familiales, les minima sociaux, la prime d'activité, les aides au logement et certaines aides ciblées sur des dépenses spécifiques (chèque énergie). La définition du revenu disponible retenue ici est donc élargie au chèque énergie (hors chèques « bois » et « fioul »).

¹¹³ Fredon S., Sicsic M., 2020, Ines, le modèle qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales, Courrier des statistiques, n°4. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/4497095/courstat-4.pdf>.



Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

Quatre catégories de niveau de vie sont retenues :

1. les ménages qui vivent sous le seuil de pauvreté de 2021 avant la mise en place des mesures exceptionnelles ;
2. les ménages dont le niveau de vie est compris entre le seuil de pauvreté (avant la mise en place des réformes) et le 4^e décile ; les catégories 1 et 2 appartiennent aux 40 % de ménages les plus modestes ;
3. les ménages dont le niveau de vie est compris entre le 4^e décile et le 8^e décile ;
4. les 20 % de ménages les plus aisés, dont le niveau de vie est supérieur au 8^e décile.

B. L'effet des mesures sociofiscales exceptionnelles sur le niveau de vie

Pour chaque mesure, la part de ménages bénéficiaires et le gain moyen par unité de consommation selon la configuration familiale sont calculés.

1. La part de ménages bénéficiaires selon la configuration familiale

La part de ménages bénéficiaires par configuration familiale varie en fonction du ciblage des mesures (graphique 1).

L'indemnité inflation étant individuelle et donc peu ciblée, une majorité des ménages l'ont perçue, quelle que soit la configuration familiale : c'est le cas de deux familles monoparentales sur trois, huit couples sans enfant sur dix, sept personnes seules sur dix, sept couples avec deux enfants sur dix. On observe cependant quelques différences selon la configuration familiale. En particulier, les ménages avec un seul adulte sont un peu moins souvent bénéficiaires que ceux avec deux adultes. Ceci tient au caractère individuel de l'indemnité inflation : cette aide est versée à des personnes ayant un faible revenu sans qu'il soit tenu compte du revenu total du ménage. Un ménage avec deux adultes a donc plus de chance de compter au moins une personne éligible qu'un ménage avec un seul adulte. D'autre part, la présence d'enfants n'entrant pas dans les critères de perception, les familles avec enfants ne sont pas plus souvent bénéficiaires que les ménages sans enfant. Les couples sans enfant ont le plus bénéficié de cette mesure, parce qu'ils comptent une part importante de personnes retraitées avec des revenus individuels inférieurs à 2 000 € nets par mois.

La revalorisation anticipée de la Bmaf bénéficie par construction aux ménages qui perçoivent une ou plusieurs prestations familiales : les familles avec deux enfants ou plus qui ont droit aux allocations familiales, les familles monoparentales percevant l'ASF, les familles modestes avec un enfant de moins de 3 ans percevant l'allocation de base (AB) de la Paje, et les familles modestes avec un enfant de 6 ans ou plus percevant l'allocation de rentrée scolaire. Bien que les familles monoparentales avec un enfant ne perçoivent pas d'allocations familiales, 68 % d'entre elles ont quand même bénéficié de l'anticipation de la revalorisation de la Bmaf, parce qu'elles perçoivent au moins une autre prestation familiale

(ASF, AB de la Paje¹¹⁴, ou ARS). La part des couples avec un enfant qui ont bénéficié de la revalorisation anticipée est inférieure (28 %), d'une part parce qu'ils n'ont pas droit à l'ASF¹¹⁵ et, d'autre part, parce qu'avec un niveau de vie moyen plus élevé, ils sont moins souvent éligibles aux prestations familiales sous conditions de ressource (AB et ARS) que les parents isolés.

La revalorisation anticipée des prestations de solidarité (minima sociaux, prime d'activité et aides au logement) bénéficie aux ménages avec des revenus faibles qui perçoivent ces prestations. Les familles monoparentales, qui sont surreprésentées parmi les ménages à faibles revenus, perçoivent beaucoup plus souvent que les autres configurations familiales au moins une de ces prestations. Sept familles monoparentales sur dix (la proportion étant la même que la famille compte un ou plusieurs enfants) ont ainsi bénéficié de l'anticipation de la revalorisation. Une part importante des couples avec trois enfants ou plus et des personnes seules sont aussi dans ce cas : quatre sur dix (43 % pour les premiers et 40 % pour les seconds). Une part significative des couples avec un ou deux enfants ont également été concernés par cette mesure : trois sur dix. En revanche, peu de couples sans enfant (15 % seulement) ont été concernés par la revalorisation anticipée des prestations de solidarité.

La prime de rentrée exceptionnelle ayant été versée aux ménages percevant des minima sociaux, la prime d'activité ou des aides au logement, ses bénéficiaires sont les mêmes que ceux de la revalorisation anticipée des prestations de solidarité : sept familles monoparentales sur dix, quatre couples avec trois enfants ou plus sur dix, quatre personnes isolées sur dix, trois couples avec un ou deux enfants sur dix.

Le chèque énergie exceptionnel 2021 a été versé à des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté¹¹⁶. Or les familles monoparentales ont un risque plus élevé d'être pauvres (taux de pauvreté monétaire de 32,8 % en 2019¹¹⁷). Parmi les ménages dont la personne de référence a moins de 65 ans, les couples avec trois enfants ou plus et les personnes isolées sont aussi plus sujets au risque de pauvreté que l'ensemble de la population, avec un taux de pauvreté monétaire de respectivement 23,1 % et 20,6 %. Ainsi, la proportion de bénéficiaires du chèque énergie exceptionnel 2021 est la plus élevée parmi les familles monoparentales (32 % avec un enfant, 46 % avec deux enfants ou plus), suivies par les couples avec trois enfants ou plus (27 %) et les personnes isolées (18 %).

Les critères d'éligibilité du chèque énergie exceptionnel ayant été élargis en 2022 par rapport à 2021, la mesure 2022 a bénéficié à davantage de ménages au sein de chaque configuration familiale, mais ce sont les mêmes configurations familiales qui sont

¹¹⁴ La règle d'éligibilité à l'AB de la Paje est plus favorable pour les parents isolés que pour les couples, car le plafond de ressources appliqué aux premiers est majoré.

¹¹⁵ L'ASF cesse en effet d'être versée en cas de remise en couple du parent isolé.

¹¹⁶ Le revenu fiscal de référence annuel par UC de 2019 doit être inférieur à 10 800 €, alors que le seuil de pauvreté est de 13 220 € en 2019 (Fiche 4.2 « Pauvreté monétaire », *France, portrait social*, édition 2022, Insee).

¹¹⁷ Fiche 4.2 « Pauvreté monétaire », *France, portrait social*, édition 2022, Insee.



surreprésentées parmi les bénéficiaires : familles monoparentales, couples avec trois enfants ou plus, et personnes seules dans une moindre mesure.

La revalorisation anticipée des prestations de solidarité, la prime de rentrée exceptionnelle et le chèque énergie exceptionnel ont donc bénéficié aux mêmes configurations familiales, celles qui ont des faibles niveaux de vie, alors que l'indemnité inflation est beaucoup moins ciblée.

2. L'effet des mesures sur le niveau de vie des ménages bénéficiaires selon la configuration familiale

Le graphique 2 présente le gain moyen par unité de consommation (UC) en euros de chaque mesure pour les ménages bénéficiaires. Les UC permettent de tenir compte de la taille des ménages¹¹⁸, de sorte que les gains par UC sont comparables entre configurations familiales.

Pour les ménages bénéficiaires de l'indemnité inflation, le gain moyen par UC s'élève à 90 €. Il est plus élevé en l'absence d'enfant (100 € pour les personnes isolées comme pour les couples sans enfant) qu'en présence d'enfants (par exemple 80 € pour les familles monoparentales avec un enfant comme pour les couples avec un enfant). De plus, le gain moyen par UC diminue avec le nombre d'enfants : il s'élève à 80 € pour un couple avec un enfant, 70 € pour un couple avec deux enfants et seulement 60 € pour un couple avec trois enfants. Ces constats découlent directement des caractéristiques de ce dispositif, qui ne tient compte ni de la présence ni du nombre d'enfants.

L'indemnité inflation visait à répondre à la hausse des prix de l'énergie et des carburants. S'agissant des carburants, il s'agissait de couvrir le surcoût des déplacements professionnels, ce qui pouvait justifier la non prise en compte des enfants dans son calcul, même si les parents véhiculent aussi régulièrement leurs enfants pour les emmener à l'école ou pour pratiquer des loisirs¹¹⁹. S'agissant de l'électricité et du gaz, la non prise en compte des enfants ne se justifie pas, car la taille des logements, et par conséquent les dépenses d'électricité et de chauffage, augmente avec le nombre d'enfants (c'est d'ailleurs pourquoi les aides au logement tiennent compte de la présence d'enfants).

¹¹⁸ Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on divise le revenu par le nombre d'unités de consommation (UC). L'échelle d'équivalence dite de l'OCDE utilisée par l'Insee compte 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.

¹¹⁹ Le chapitre 2 de la partie I a d'ailleurs montré que, pour les familles vivant en zone rurale, le budget jugé nécessaire pour subvenir au besoin d'un enfant ou d'un adolescent avait sensiblement augmenté entre avril 2021 et avril 2022.

Graphique 1 | Part de ménages bénéficiaires des mesures sociofiscales exceptionnelles par configuration familiale (en %)



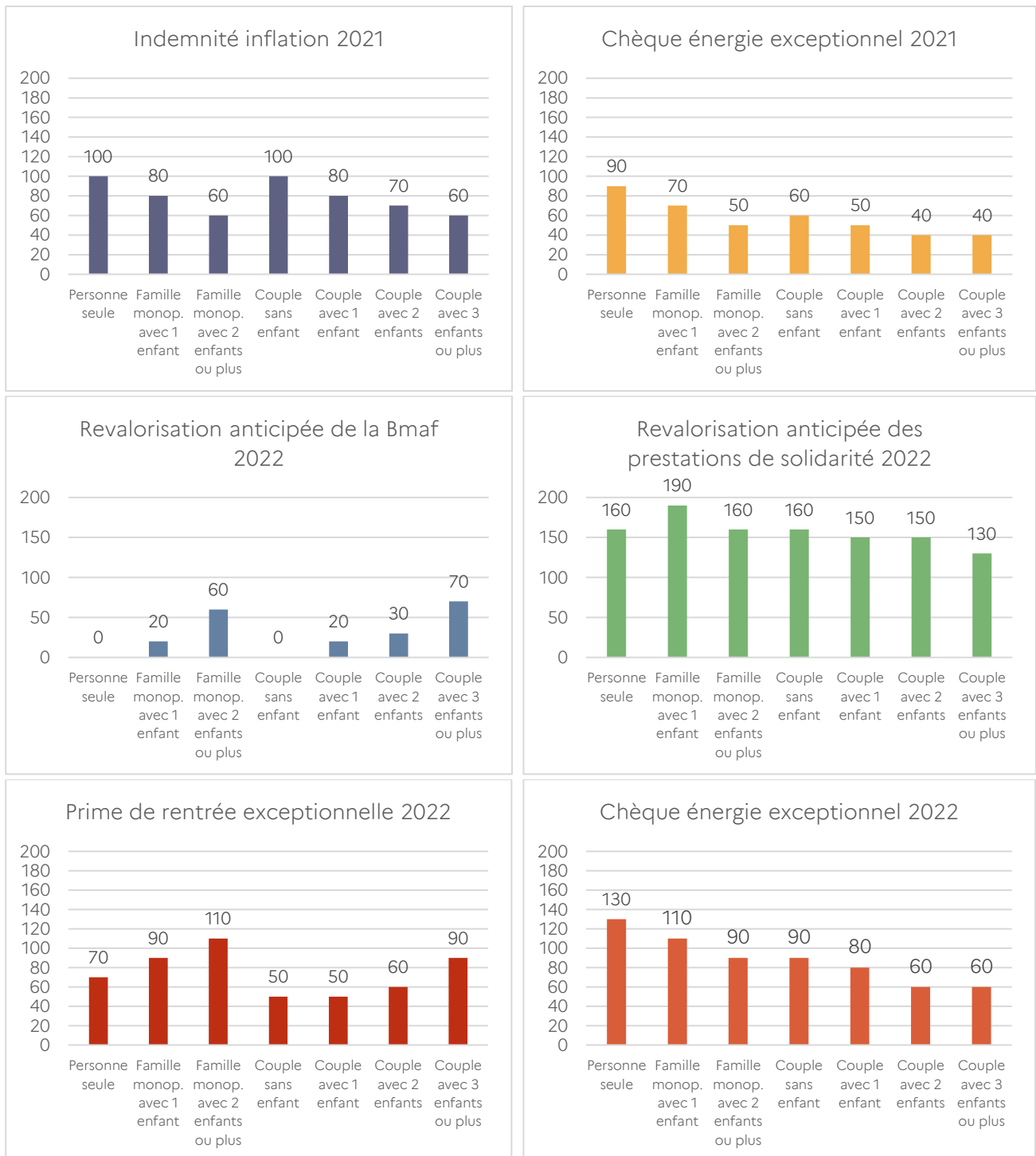
Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu disponible est positif ou nul.

Lecture : 68 % des personnes seules ont perçu l'indemnité inflation 2021.

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux 2019 (actualisée 2021) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2021 ; calculs Cnaf.



Graphique 2 | Gain moyen par unité de consommation pour les ménages bénéficiaires des mesures sociofiscales exceptionnelles par configuration familiale (en %)



Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu disponible est positif ou nul.

Lecture : le gain moyen par UC pour les couples avec deux enfants ayant perçu l'indemnité inflation 2021 s'élève à 60 €.

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux 2019 (actualisée 2021) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2021 ; calculs Cnaf.

Pour les ménages bénéficiaires du chèque énergie exceptionnel 2021, le gain moyen par UC s'élève à 60 €. Le gain moyen par UC est plus élevé pour les ménages avec un seul adulte que pour ceux avec deux adultes (par exemple, 90 € pour une personne isolée contre 60 € pour un couple sans enfant). De plus, il diminue avec le nombre d'enfants : il s'élève à 70 € pour une famille monoparentale avec un enfant et seulement 50 € pour une famille monoparentale avec deux enfants ou plus. Cela tient aux caractéristiques du dispositif qui prévoit un même montant de 100 €, quel que soit le nombre de personnes dans le ménage¹²⁰. Comme pour l'indemnité inflation, le montant du chèque exceptionnel ne tient pas compte de la composition du ménage, alors que les dépenses d'électricité et de gaz augmentent avec la taille des logements (et donc en moyenne avec le nombre de membres que compte le ménage).

Pour les ménages bénéficiaires de la revalorisation anticipée de la Bmaf, le gain moyen par UC est faible : il s'élève à 40 €. Le gain tiré de l'anticipation de la revalorisation est proportionnel au montant de prestations familiales que la famille perçoit. Il est mécaniquement plus élevé que la moyenne pour les familles avec trois enfants ou plus, parce qu'elles perçoivent un montant plus élevé d'allocations familiales et peuvent bénéficier, sous condition de ressources, du complément familial (CF). Pour un couple avec trois enfants ou plus, le gain moyen par UC s'élève ainsi à 70 €. Le gain est aussi plus élevé que la moyenne pour les familles monoparentales avec deux ou trois enfants (60 € par UC), car elles perçoivent des allocations familiales et plus souvent des prestations sous condition de ressources (AB de la Paje, CF, ARS) ou l'ASF que la moyenne des familles avec enfants. Le gain par UC est beaucoup plus faible pour les familles avec un enfant (20 € en moyenne quel que soit le nombre d'adultes) qui n'ont pas droit aux allocations familiales et pour les couples avec deux enfants (30 € en moyenne) qui perçoivent un montant limité d'allocations familiales.

Pour les ménages bénéficiaires de la revalorisation anticipée des prestations de solidarité (minima sociaux, prime d'activité et aides au logement), le gain moyen par UC s'élève à 160 €. Cette mesure a été la plus efficace pour soutenir le niveau de vie des bénéficiaires. Les gains par UC s'élèvent à 150 ou 160 € pour une majorité de configurations familiales (personnes seules, couples sans enfant, familles monoparentales avec deux enfants ou plus, couples avec un ou deux enfants). En effet, les minima sociaux et les aides au logement prennent plutôt bien en compte la composition de la famille. Le gain moyen par UC est un peu plus élevé pour les familles monoparentales avec un enfant (car le 1^{er} enfant est mieux pris en compte dans le barème du RSA que les suivants). À l'inverse, il est un peu plus faible pour les couples avec trois enfants ou plus, car les allocations familiales, plus élevées à partir du 3^e enfant, rentrent dans les bases ressources des minima sociaux et de la prime d'activité, réduisant d'autant le montant de ces prestations. Néanmoins, comme les allocations familiales sont plus élevées pour ces familles nombreuses, les deux effets se compensent lorsque l'on additionne les gains en prestations familiales et en prestations de solidarité.

¹²⁰ Les critères d'éligibilité, eux, tiennent compte de la composition familiale en plus du revenu, puisque ce sont ceux du chèque énergie « classique ».



Pour les ménages bénéficiaires de la prime de rentrée exceptionnelle, le gain moyen par UC s'élève à 70 €. Le montant d'aide perçue par foyer ne dépend pas du nombre d'adultes. Par conséquent, à nombre d'enfants donné, le gain par UC est plus élevé pour les ménages avec un seul adulte que pour ceux avec deux adultes. Le gain moyen par UC est par exemple de 70 € pour une personne isolée, contre 50 € pour un couple sans enfant. En revanche, le dispositif tient compte du nombre d'enfants, puisqu'est ajouté un versement complémentaire par enfant égal à la moitié du versement forfaitaire pour le foyer. Or les enfants comptent pour 0,3 UC s'ils ont moins de 14 ans et pour 0,5 UC s'ils ont 14 ans ou plus. Ainsi, pour un ménage ayant deux enfants de chaque tranche d'âge, le poids moyen de chaque enfant dans le dispositif (0,5) est plus élevé que le nombre moyen d'UC par enfant pour ce ménage (0,4). En conséquence, le gain moyen par UC de la prime de rentrée exceptionnelle augmente avec le nombre d'enfants¹²¹.

Pour les ménages bénéficiaires du chèque énergie exceptionnel 2022, le gain moyen par UC s'élève à 90 € (soit 50 % de plus qu'avec le dispositif de 2021). Le montant forfaitaire du chèque, qui ne tient pas compte de la composition du ménage, conduit aux mêmes effets que le dispositif de 2021. Le gain moyen par UC est plus élevé pour les ménages avec un seul adulte que pour ceux avec deux adultes (par exemple 130 € pour une personne isolée contre 90 € pour un couple sans enfant). Le gain moyen par UC diminue avec le nombre d'enfants : il s'élève ainsi à 110 € pour une famille monoparentale avec un enfant contre 90 € pour une famille monoparentale avec deux enfants.

3. L'effet des mesures selon la configuration familiale croisée avec le niveau de vie

Afin d'évaluer le caractère plus ou moins redistributif des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021 et 2022, nous poursuivons l'analyse en croisant la configuration familiale et le niveau de vie.

Du fait de son faible ciblage, l'indemnité inflation est la moins redistributive des mesures sociofiscales exceptionnelles¹²². Si environ 90 % des 40 % des ménages les plus modestes ont bénéficié de cette aide, c'est aussi le cas des trois quarts des 40 % de ménages dont le niveau de vie se situe entre le 4^e et le 8^e décile, et encore de 45 % des 20 % des ménages les plus aisés (au-dessus du 8^e décile de niveau de vie)¹²³.

¹²¹ Pour un couple avec trois enfants, le gain moyen par UC s'élève ainsi à 90 €, contre 60 € avec deux enfants. Pour une famille monoparentale avec deux enfants ou plus, le gain moyen par UC atteint 110 €, contre 90 € avec un enfant.

¹²² Cornetet J., Doan Q.-C., 2023, Les aides exceptionnelles versées depuis 2020 : quel bilan redistributif ?, *Analyses statistiques*, n° 1, Cnaf ; Abdouni S., Buresi G., Cornetet J., Delmas F., Doan Q.-C., Quennesson L., Trémoulu R., 2023, Les réformes sociofiscales de 2022 augmentent le revenu disponible des ménages, en particulier des plus modestes, du fait des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat, *France portrait social*, coll. Insee Références, édition 2023.

¹²³ Les déciles de niveau de vie et le seuil de pauvreté sont calculés avant la mise en place des mesures exceptionnelles (voir encadré 1 pour plus de détail).

Les chèques énergie exceptionnels, la revalorisation anticipée des prestations de solidarité et la prime de rentrée 2022 sont des mesures beaucoup plus redistributives car ciblées sur les 40 % des ménages les moins aisés. Par exemple, la revalorisation anticipée des prestations de solidarité et la prime de rentrée 2022 (qui ont été versées aux mêmes ménages bénéficiaires de minima sociaux, des aides au logement ou de la prime d'activité) ont bénéficié à huit ménages sur dix en dessous du seuil de pauvreté et à la moitié des ménages dont le niveau de vie se situe entre le seuil de pauvreté et le 4^e décile. Les ménages faisant partie des 60 % les plus aisés ont, en revanche, rarement été bénéficiaires de ces mesures. De même, le chèque énergie exceptionnel 2022 a été versé essentiellement à des ménages appartenant aux 40 % les moins aisés : les trois quarts des ménages en situation de pauvreté monétaire et six ménages sur dix avec un niveau de vie entre le seuil de pauvreté et le 4^e décile l'ont perçu, mais très peu de ménages plus aisés.

À niveau de vie donné, les familles monoparentales ont moins bénéficié des mesures peu ciblées que les couples avec enfants. C'est le cas en particulier de l'indemnité inflation, qu'un parent isolé a moins de chance de percevoir qu'un couple, en raison du caractère individuel de la prestation. Environ 80 % des familles monoparentales avec un enfant faisant partie des 40 % des ménages les plus modestes ont perçu cette aide, contre environ 90 % des couples avec un enfant appartenant à la même catégorie de niveau de vie. Seulement 40 % des familles monoparentales avec un enfant dont le niveau de vie se situe entre le 4^e et le 8^e décile ont bénéficié de cette indemnité (contre là encore 90 % des couples avec un enfant appartenant à la même catégorie de niveau de vie).

À l'inverse, à niveau de vie donné, les familles monoparentales ont davantage bénéficié des mesures plus ciblées et plus redistributives que les couples avec enfants. En outre, le bénéfice de ces mesures monte plus haut dans l'échelle des niveaux de vie pour les familles monoparentales. C'est le cas de la revalorisation anticipée des prestations de solidarité et de la prime de rentrée 2022. Ainsi, parmi les familles en situation de pauvreté, 94 % des familles monoparentales avec un enfant ont bénéficié de la revalorisation anticipée des prestations de solidarité, contre 84 % des couples avec un enfant. Parmi les familles dont le niveau de vie se situe entre le seuil de pauvreté et le 4^e décile, 87 % des familles monoparentales avec un enfant ont bénéficié de cette mesure, contre 62 % des couples avec un enfant¹²⁴.

4. L'effet total des mesures sur le niveau de vie des ménages (bénéficiaires ou non) par configuration familiale

L'analyse a porté jusqu'ici sur l'effet de chaque mesure sociofiscale exceptionnelle sur le niveau de vie des ménages bénéficiaires. Or, le pourcentage de ménages bénéficiaires par configuration familiale varie selon la mesure considérée. Afin de synthétiser les résultats, on

¹²⁴ Une explication est que, pour les parents isolés qui perçoivent le RSA ou la prime d'activité, le 1^{er} enfant compte pour 0,5, alors que le 1^{er} enfant d'un couple compte pour 0,3. Par ailleurs, une partie des parents isolés perçoivent le RSA majoré et/ou la prime d'activité majorée.



simule l'effet total des mesures sociofiscales exceptionnelles sur le niveau de vie de l'ensemble des ménages (bénéficiaires ou non).

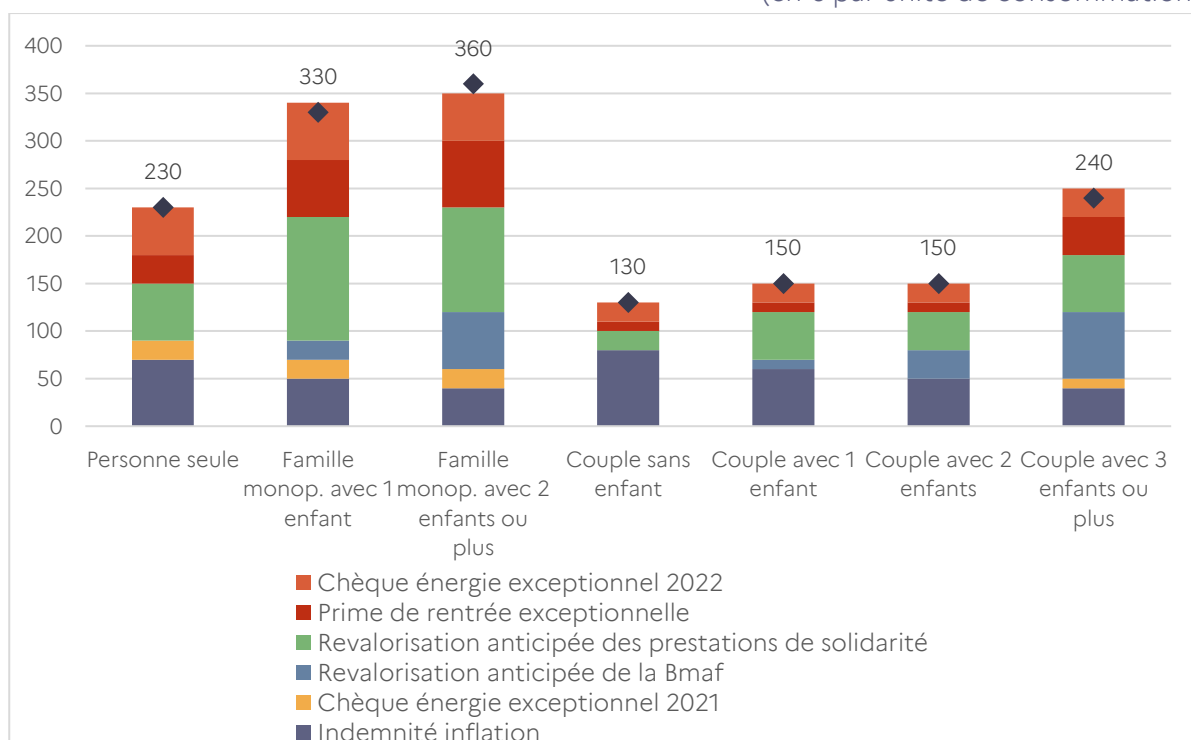
L'effet moyen sur le niveau de vie de toutes les mesures sociofiscales exceptionnelles mises en œuvre entre décembre 2021 et décembre 2022 est présenté dans le graphique 3. Il ressort que l'effet moyen par unité de consommation est de :

- environ 350 € pour les familles monoparentales (qu'elles aient un enfant ou plusieurs) ;
- environ 230 € pour les couples avec trois enfants ou plus et les personnes isolées ;
- environ 140 € pour les couples sans enfant, avec un enfant ou avec deux enfants.

Le montant moyen perçu par les familles monoparentales est ainsi nettement plus élevé que celui perçu par les couples avec trois enfants ou plus, qui est lui-même supérieur à celui perçu par les couples avec au plus deux enfants.

Graphique 3 | Gain moyen pour les ménages (bénéficiaires ou non) des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021 et 2022, selon la configuration familiale

(en € par unité de consommation)



Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu disponible est positif ou nul.

Lecture : pour les familles monoparentales avec un enfant, le gain moyen de l'ensemble des mesures sociofiscales est de 330 € par unité de consommation (soit 429 € pour la famille).

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux 2019 (actualisée 2021) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2021 ; calculs Cnaf et SG HCFEA.

Par ailleurs, les mesures qui ont l'impact le plus significatif varient selon la configuration familiale. La revalorisation anticipée des prestations de solidarité est la mesure qui a le plus

soutenu le niveau de vie des familles monoparentales, suivie de la prime de rentrée exceptionnelle, deux mesures qui prennent bien en compte le nombre d'enfants. Pour les couples avec trois enfants ou plus, la mesure la plus importante a été la revalorisation anticipée de la Bmaf, suivie par celle des prestations de solidarité. Ainsi, la revalorisation et le mode d'indexation des prestations familiales et de solidarité sont un point clé pour soutenir ces configurations familiales qui sont les plus touchées par la pauvreté.

À l'inverse, l'indemnité inflation, qui a été la mesure sociofiscale la plus coûteuse parmi celles mises en œuvre, a peu soutenu le niveau de vie des familles monoparentales et des familles nombreuses. Cette mesure est en revanche celle qui a eu le plus fort impact pour les couples sans enfant ou avec au plus deux enfants. En effet, elle ne tient pas compte de la configuration familiale, de sorte que le gain moyen par UC diminue avec le nombre d'enfants ; de plus, elle est peu ciblée en fonction du niveau de vie du ménage.

II. L'évaluation des mesures tarifaires exceptionnelles de 2021 et 2022

Les mesures tarifaires retenues dans l'évaluation sont les suivantes : le bouclier tarifaire électricité et gaz de 2021-2022 ; la remise carburant d'avril 2022 à décembre 2022. L'impact de la prolongation en 2023 des boucliers tarifaires électricité et gaz n'est pas étudié ici¹²⁵.

A. Description des mesures tarifaires exceptionnelles en direction des ménages

Le bouclier tarifaire électricité a permis de limiter la hausse des tarifs réglementés de l'électricité à + 4 % en février 2022. Il est constitué d'une baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), du relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh), et d'un blocage tarifaire complémentaire.

Le bouclier tarifaire gaz a permis de geler les prix du gaz à leur niveau d'octobre 2021 de novembre 2021 jusqu'à la fin 2022. Ce bouclier tarifaire consiste en un blocage des tarifs réglementés de vente du gaz naturel (TRVG). L'écart entre ces TRVG et le tarif réglementé non gelé, qui représente la moyenne des coûts des fournisseurs, est pris en charge par l'État et compensé directement aux fournisseurs de gaz. Le prix payé par les clients intègre directement l'aide apportée par l'État au titre du bouclier tarifaire, y compris pour les contrats en offre de marché (qui représentent 75 % des consommateurs)¹²⁶.

La remise carburant a été mise en place du 1^{er} avril 2022 au 31 décembre 2022. La remise a été de 18 centimes d'euros du 1^{er} avril au 30 août, de 30 centimes du 1^{er} septembre à la mi-novembre et de 10 centimes de la mi-novembre au 31 décembre 2022.

¹²⁵ La hausse des tarifs réglementés de l'électricité a en effet été limitée à 15 % au 1^{er} février 2023, puis une nouvelle hausse de 10 % s'est ajoutée au 1^{er} août. Concernant le gaz, les tarifs réglementés ont augmenté de 15 % au 1^{er} janvier 2023.

¹²⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/bouclier-tarifaire-gaz-naturel>.



Ces mesures tarifaires ont bénéficié aux ménages et aux entreprises. On s'intéresse ici à l'effet de ces mesures sur les seuls ménages. Le bouclier tarifaire électricité à destination des ménages a eu un coût de 10,9 Md€ en 2022 (tableau 2). Le bouclier tarifaire gaz a, lui, eu un coût de 6,9 Md€ en 2021 et 2022. Enfin, les dépenses engagées au titre de la remise carburant se sont élevées à 3,1 Md€ en 2022¹²⁷. Au total, le coût des mesures tarifaires exceptionnelles de 2021-2022 à destination des ménages a atteint 20,9 Md€, un montant 2,4 fois plus élevé que celui des mesures sociofiscales exceptionnelles (8,6 Md€). Ces mesures bénéficient à tous les ménages, sans distinction selon leur niveau de vie ou leur configuration familiale, contrairement aux mesures sociofiscales, ce qui explique leur coût plus important.

Tableau 2 | Coût des mesures tarifaires exceptionnelles de 2021 et 2022 à destination des ménages (en Md€)

Mesure	2021-2022
Bouclier électricité	10,9
Bouclier gaz	6,9
Remise carburant	3,1
Total	20,9

Source : Insee, comptes nationaux 2022 (*Insee Première*, n° 1949, mai 2023).

B. L'effet des mesures tarifaires exceptionnelles sur le niveau de vie

Évaluer les effets réels de ces mesures tarifaires sur le pouvoir d'achat des ménages est un exercice difficile. En effet, les prix effectivement observés après la mise en œuvre des mesures ne reflètent pas seulement l'effet direct de ces mesures, mais intègrent également un effet indirect *via* les modifications du comportement de consommation qu'elles induisent. Pour évaluer le montant des transferts réalisés au profit des ménages et les effets redistributifs, il faut donc construire un scénario d'évolution des prix hors effets des mesures tarifaires. Cet exercice a été mené par l'OFCE à partir de l'enquête Budget de famille 2017 (voir encadré 2 pour la méthode de simulation). Les effets des mesures tarifaires sont mesurés en supposant que les comportements de consommation n'ont pas changé sous l'effet de ces mesures¹²⁸.

Encadré 2 | Méthode de simulation de l'effet des mesures tarifaires

La méthode utilisée pour construire un scénario d'évolution des prix hors effets des mesures tarifaires est décrite dans l'encadré 5 du Policy brief n° 112 de l'OFCE de 2023¹²⁹.

« Afin d'évaluer l'impact du bouclier tarifaire et de la remise à la pompe, il est nécessaire de produire un scénario contrefactuel des prix qui aurait prévalu en l'absence de ces dispositifs. Par définition, la construction d'un tel scénario repose sur des hypothèses.

Pour construire le scénario contrefactuel en matière de gaz et d'électricité, nous utilisons les séries de tarif réglementé (TR) hors bouclier publiées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour

¹²⁷ Insee, 2023, Le compte des administrations publiques 2022, *Insee Première*, n° 1949, mai.

¹²⁸ Alors que la hausse des prix modifie les comportements de consommation, comme montré dans le chapitre 1 de la partie I.

¹²⁹ Madec P., Plane M., Sampognaro R., 2023, Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023, *OFCE Policy brief*, n° 112, février.

l'année 2022. Selon la CRE, le TR du gaz aurait dû être 1,9 fois plus important en suivant les règles standard et celui de l'électricité aurait été multiplié par 1,4. (...) Nous supposons que le prix du marché n'aurait pas été affecté par le bouclier, ce qui implique une forte segmentation des marchés. Selon ces hypothèses, l'IPC gaz hors bouclier tarifaire aurait connu une progression de 89 % (au lieu de 41 % observé) et celui de l'électricité de 49 % (au lieu de 7 % observé).

Pour la remise à la pompe, nous utilisons les données de prix moyen à la pompe du SP98, SP95 et du gazole. (...) Selon nos calculs, l'IPC carburant aurait dû augmenter de 31 % au lieu de 23 % effectivement observé. »

Par ailleurs, les coefficients budgétaires de chaque ménage ont été redressés à partir des données de la comptabilité nationale de 2021 au niveau macroéconomique, afin d'intégrer de façon homothétique les modifications de comportement qui ont eu lieu entre 2017 et 2021 (voir l'encadré 3 du *Policy brief* n° 112 de l'OFCE).

1. L'effet des mesures tarifaires sur le niveau de vie des ménages par configuration familiale

Sous les hypothèses de simulation décrites dans l'encadré 2, et à comportement de consommation inchangé, les différentes mesures tarifaires auraient permis d'augmenter le niveau de vie moyen des ménages de 480 € (soit + 2,9 %) (tableau 3 et graphique 4). Ce gain moyen par unité de consommation se décompose de la façon suivante : 250 € pour le bouclier électricité (soit une hausse du niveau de vie de 1,5 %), 160 € pour le bouclier gaz (soit une hausse du niveau de vie de 1,0 %) et 70 € pour la remise carburant (soit une hausse du niveau de vie de 0,4 %).

Pour les boucliers électricité et gaz, le gain moyen par unité de consommation en € est *grosso modo* le même pour les ménages avec un ou deux adultes. En effet, le gain est proportionnel aux dépenses de consommation. Or, en matière d'énergie du logement, il existe des économies d'échelle importantes : la dépense de consommation n'est pas deux fois plus élevée pour un ménage de deux personnes que pour un ménage avec une seule personne, mais on estime qu'elle est de moitié plus élevée, ce qui correspond au poids d'un 2^e adulte en unité de consommation (0,5). Les boucliers semblent donc prendre en compte correctement le nombre d'adultes dans le ménage. En revanche, le gain moyen par unité de consommation en € diminue avec le nombre d'enfants, ce qui semble suggérer que ces dispositifs ne tiennent pas suffisamment compte du nombre d'enfants.

Concernant la remise carburant, le gain moyen en € pour un ménage avec deux adultes est deux fois plus élevé que celui pour un ménage avec un seul adulte. En effet, la remise carburant est proportionnelle à la dépense de consommation de carburant ; or, en moyenne, cette dernière double *grosso modo* pour un ménage avec deux voitures. Mais comme le 2^e adulte compte pour 0,5 UC, le gain par unité de consommation en € est plus élevé quand le ménage compte deux adultes plutôt qu'un seul. Le gain moyen par unité de consommation dépend peu de la présence d'enfants.

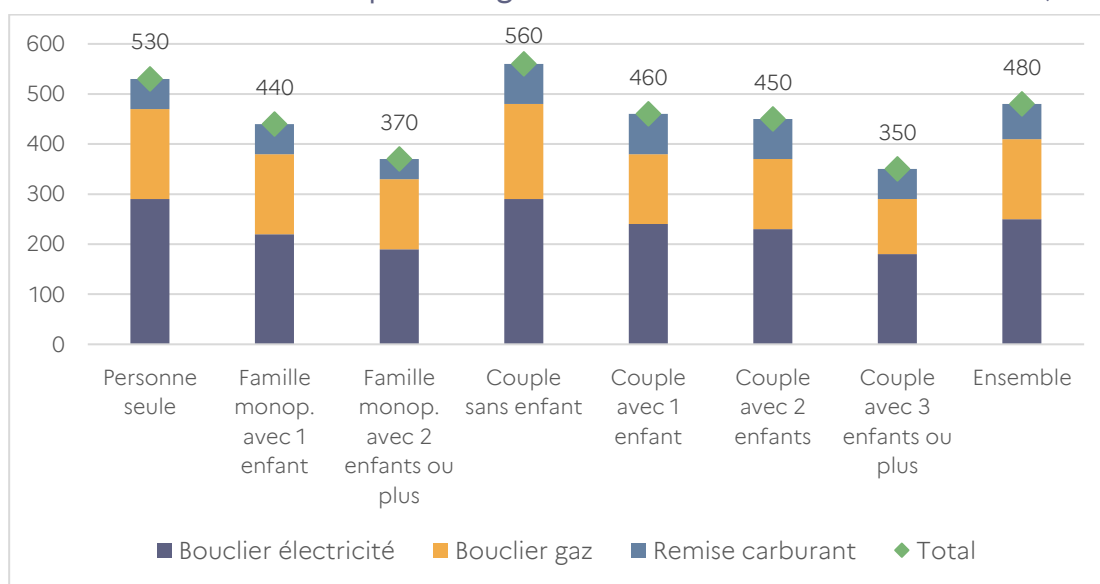
Tableau 3 | Gain moyen par unité de consommation des mesures tarifaires par configuration familiale (en €)

Configuration familiale	Bouclier électricité	Bouclier gaz	Remise carburant	Total
Personne seule	290	180	60	530
Famille monop. avec 1 enfant	220	160	60	440
Famille monop. avec 2 enfants ou plus	190	140	40	370
Couple sans enfant	290	190	80	560
Couple avec 1 enfant	240	140	80	460
Couple avec 2 enfants	230	140	80	450
Couple avec 3 enfants ou plus	180	110	60	350
Ensemble	250	160	70	480

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

Graphique 4 | Gain moyen par unité de consommation pour les ménages des mesures tarifaires de 2021 et 2022 par configuration familiale (en €)



Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

2. Ces mesures tarifaires ont-elles compensé le choc d'inflation ?

En l'absence des mesures tarifaires, le niveau de vie des ménages – à comportements de consommation inchangés¹³⁰ – aurait baissé de 850 € en moyenne au cours de l'année 2022 (- 5,2 %) en raison du renchérissement de l'énergie du logement et des carburants (tableau 4). Les mesures tarifaires mises en œuvre ont permis de compenser une partie de

¹³⁰ Dans la réalité, les ménages ont probablement réduit leur consommation d'énergie face à l'augmentation des prix ; leur facture d'énergie a donc moins augmenté que dans l'analyse, mais ceci n'est pas pris en compte.

cette baisse de niveau de vie, pour un montant moyen de 480 € (soit + 2,9 % de niveau de vie). En tenant compte de ces mesures, le niveau de vie des ménages – à comportements de consommation inchangés – a baissé de 370 € en moyenne (– 2,2 %) en 2022. Les boucliers tarifaires (électricité et gaz) et la remise carburant auraient ainsi permis d’atténuer en moyenne 56,5 % du choc d’inflation de l’énergie, du logement et des carburants subi par les ménages.

Tableau 4 | Effet des mesures tarifaires de 2021 et 2022 sur le niveau de vie par configuration familiale (en €)

Configuration familiale	Impact du choc d’inflation sur le niveau de vie hors mesures (I)	Effet des mesures (II)	Variation du niveau de vie avec mesures (I) – (II)	Pourcentage du choc d’inflation compensé (en %) (II)/(I)*100
Personne seule	– 890	530	– 360	59,6
Famille monop. avec 1 enfant	– 760	440	– 330	57,9
Famille monop. avec 2 enfants ou plus	– 640	370	– 270	57,8
Couple sans enfant	– 990	560	– 430	56,6
Couple avec 1 enfant	– 840	460	– 380	54,8
Couple avec 2 enfants	– 810	450	– 360	55,6
Couple avec 3 enfants ou plus	– 630	350	– 280	55,6
Ensemble	– 850	480	– 370	56,5

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

L’effet des mesures tarifaires varie selon la configuration familiale (graphique 5). Exprimé en pourcentage de niveau de vie, l’effet des mesures tarifaires sur le niveau de vie est plus élevé pour les ménages avec deux adultes que pour ceux avec un seul adulte et progresse avec le nombre d’enfants. Néanmoins, cela ne suffit pas à compenser le fait que l’effet du choc d’inflation augmente lui aussi avec le nombre d’enfants et d’adultes dans le ménage¹³¹. Aussi, en prenant en compte les mesures tarifaires, la baisse du niveau de vie due au renchérissement de l’énergie du logement et des carburants augmente avec le nombre d’enfants et est plus élevée pour les couples que pour les ménages avec un seul adulte. À comportements de consommation inchangés, pour les familles monoparentales, le niveau de vie aurait baissé *in fine* de 2,2 % avec un enfant et de 2,9% avec deux enfants ou plus. Pour les couples, le niveau de vie aurait baissé de 2,6 % avec un enfant, de 3,1 % avec deux enfants et de 3,6 % avec trois enfants ou plus.

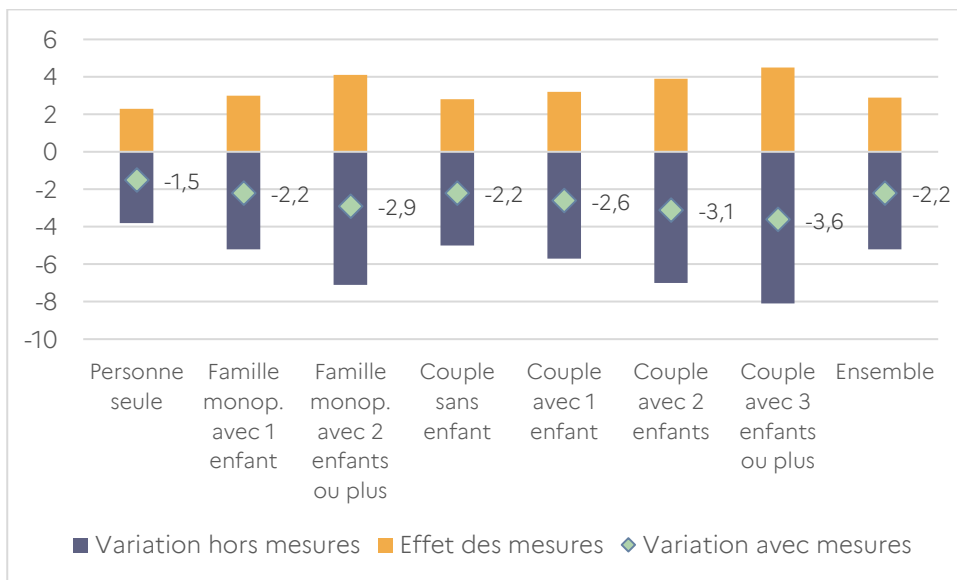
À nombre d’adultes donné, le pourcentage du choc d’inflation compensé par les mesures est ainsi plus élevé pour les ménages sans enfant (59,6 % pour une personne seule, 56,6 %

¹³¹ À comportements inchangés, et en l’absence de mesures, le niveau de vie d’une famille monoparentale avec un enfant aurait ainsi baissé en moyenne de 5,2 %, contre 7,1 % avec deux enfants ou plus ; le niveau de vie d’un couple avec un enfant aurait quant à lui diminué de 5,7 % en moyenne.



pour un couple sans enfant) que pour les ménages avec enfants (57,8 % pour une famille monoparentale avec deux enfants ou plus, 55,6 % pour un couple avec deux enfants ou plus) (tableau 4).

Graphique 5 | Évolution du niveau de vie avec les mesures tarifaires de 2021 et 2022 par configuration familiale (en % de niveau de vie)



Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017 ; calculs OFCE.

Conclusion

Entre 2021 et 2022, le coût des mesures tarifaires (boucliers électricité et gaz, et remise carburant) en direction des ménages, mesures les moins ciblées sur les familles et les ménages les plus modestes, est de 20,9 Md€, un montant 2,4 fois plus élevé que le coût des mesures sociofiscales (8,6 Md€), qui ont davantage bénéficié aux familles. Par ailleurs, ces mesures sociofiscales n’ont pas été reconduites en 2023, alors que les boucliers tarifaires électricité et gaz, eux, ont été reconduits, sous une forme modifiée néanmoins. Ces arbitrages soulèvent des questions de justice sociale, et en particulier celles relatives au soutien du niveau de vie des familles face au choc inflationniste.

La revalorisation anticipée des prestations de solidarité en juillet 2022 a été la mesure la plus efficace pour soutenir le niveau de vie des ménages les plus modestes. La revalorisation anticipée de la Bmaf, quant à elle, a permis de soutenir le pouvoir d’achat des familles, en particulier celui des familles monoparentales avec deux enfants ou plus et des couples avec trois enfants ou plus.

De ce diagnostic, le Conseil de la famille porte au débat public les recommandations suivantes :

1. Concernant les mesures tarifaires, leur coût élevé, leur aspect peu redistributif et l'absence d'incitation à la sobriété énergétique posent question. En cas de nouvel épisode inflationniste, ce type de mesure devrait être différencié selon le niveau de vie, mieux prendre en compte la configuration familiale et inciter à la sobriété énergétique.
2. Toute mesure sociofiscale visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages doit prendre en compte :
 - la configuration familiale, de sorte que le gain par UC soit *grosso modo* le même pour toutes les configurations familiales ;
 - le niveau de vie.

Compte tenu de l'expérience passée, la mesure la plus efficace consiste à augmenter le niveau des prestations familiales et de solidarité.

Le Conseil énonce des propositions plus précises en matière d'indexation dans le chapitre 2 suivant.



Chapitre 2

La revalorisation des prestations en période de forte inflation

Avec l'accélération de l'inflation et sa persistance à un niveau conséquent, la question de la revalorisation des prestations en direction des familles, de sa fréquence et de son niveau, se pose de façon aiguë. Ce chapitre reprend des analyses figurant dans le rapport adopté en mars 2021 par le Conseil de la famille du HCFEA « L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Bilan des réformes des vingt dernières années ». Il les prolonge compte tenu du contexte inflationniste.

I. L'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales depuis 2016

Le montant de la plupart des prestations familiales est exprimé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf)¹³². La revalorisation de leur montant (qui détermine l'évolution de leur pouvoir d'achat) s'effectue donc *via* celle de cette Bmaf. Depuis au moins 1950, la Bmaf est revalorisée en fonction de l'inflation. Si ce principe est ancien, les règles exactes de revalorisation ont été modifiées à de nombreuses reprises (encadré 1).

La règle actuelle de revalorisation de la Bmaf, qui vaut également pour le RSA et la prime d'activité, date de 2016. Selon les dispositions légales en vigueur depuis cette date, la revalorisation de la Bmaf s'effectue une fois l'an au 1^{er} avril en fonction de l'inflation constatée, moyennant un certain retard. Plus précisément, la Bmaf est revalorisée en appliquant un coefficient égal à la moyenne des indices des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) de février N - 1 à janvier N rapportée à la moyenne des indices des prix de février N - 2 à janvier N - 1¹³³. Les plafonds et seuils de ressources des prestations sont, eux, revalorisés au 1^{er} janvier selon l'IPCHT de l'année N-2 (encadré 2).

¹³² Parmi les prestations non exprimées en pourcentage de la Bmaf, mais en euros, figure le complément de 6^e catégorie de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Son montant est égal à celui de la majoration pour tierce personne attribuée aux invalides de 3^e catégorie, qui évolue selon les mêmes règles que la Bmaf depuis 2015 (article L.341-6 du code de la sécurité sociale).

¹³³ « Sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées. Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur » (article L161-25 du CSS).

Encadré 1 | Les règles de revalorisation de la Bmaf

Depuis 1991, la loi prévoit que la Bmaf soit revalorisée en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) et non plus de l'indice des prix à la consommation (IPC). En raison des hausses importantes du prix du tabac, le premier indicateur de revalorisation est moins favorable que le second. L'incidence du choix de cet indicateur n'est pas négligeable à moyen et long terme : de janvier 1991 à avril 2023, la hausse de l'IPCHT a ainsi été plus faible de 3 points de pourcentage par rapport à l'IPC. Sur moyen et long terme, la Bmaf évolue en conséquence moins vite que l'inflation en partie pour cette raison.

Jusqu'en 2015, la revalorisation de la Bmaf était basée sur des prévisions d'inflation, selon des règles qui ont été modifiées plusieurs fois¹³⁴.

Jusqu'en 2011, les revalorisations étaient effectuées au 1^{er} janvier en fonction de la prévision d'inflation hors tabac de l'année à venir. La prévision utilisée était celle figurant dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir et publié en septembre. Elle était corrigée de la révision de la prévision d'inflation de l'année précédente jusqu'en 1999. De 2000 à 2011, elle était corrigée de la révision de la prévision d'inflation de l'année précédente et de la révision de la révision de la prévision deux années auparavant.

En 2012, par dérogation à toute règle, la revalorisation a été repoussée au 1^{er} avril et son montant fixé à 1 %.

En 2013, la règle a de nouveau été modifiée : la revalorisation s'effectue une fois par an, désormais au 1^{er} avril (et non plus au 1^{er} janvier), en fonction de l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue pour l'année considérée et publiée en mars par le ministère de l'Économie, corrigée de l'écart entre la prévision pour l'année précédente et l'inflation constatée.

En 2016, la règle de revalorisation est à nouveau modifiée. Selon les dispositions légales en vigueur depuis cette date, la revalorisation de la Bmaf s'effectue une fois l'an au 1^{er} avril, désormais selon l'inflation constatée : elle est égale à l'évolution sur un an de la moyenne des évolutions de l'indice des prix hors tabac des mois de février de l'année N-1 à janvier de l'année N¹³⁵. Cette règle s'applique également au RSA¹³⁶ et à la prime d'activité¹³⁷.

Encadré 2 | La revalorisation des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales

Aujourd'hui, la plupart des prestations familiales sont soumises à conditions de ressources ou modulées en fonction des ressources des allocataires¹³⁸. Seules les familles dont les ressources sont inférieures à un certain plafond sont éligibles aux prestations sous conditions de ressources. Ces plafonds diffèrent selon la prestation (complément familial, complément familial majoré, allocation de rentrée scolaire, primes à la naissance et à l'adoption, allocation de base de la Paje). Les montants

¹³⁴ Pour plus de détail, voir « [L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale. Bilan des réformes des vingt dernières années](#) », rapport du Conseil de la famille adopté en 2021.

¹³⁵ Article L262-3 du CASF.

¹³⁶ Article L262-3 du CASF.

¹³⁷ Article L842-3 du CSS.

¹³⁸ La part des prestations familiales sous conditions de ressources (ou modulées selon les ressources) s'est considérablement accrue, le système des prestations familiales connaissant une multiplication des plafonds de ressources au cours du temps. Par exemple, il a été décidé en 2014 de créer deux montants et donc deux plafonds de ressources (au lieu d'un) pour l'allocation de base de la Paje et pour le complément familial et en 2015 de moduler les allocations familiales selon un barème comportant trois montants et deux plafonds de ressources.



versés au titre des allocations familiales (dont la majoration pour âge et l'allocation forfaitaire) et le CMG sont, eux, modulés en fonction des ressources des allocataires. Les familles les plus modestes perçoivent un montant plus élevé.

Depuis 2009, les plafonds et seuils de ressources sont revalorisés chaque année au 1^{er} janvier, en fonction de l'évolution des prix hors tabac de l'année (N-2). Les nouveaux plafonds sont alors comparés aux ressources des allocataires de l'année (N-2)¹³⁹. Ainsi, au 1^{er} janvier 2023, les plafonds et seuils de ressources ont été uniformément revalorisés de 1,6 %, correspondant à l'évolution en moyenne annuelle des prix hors tabac de l'année 2021 et appliqués aux ressources des allocataires pour l'année 2021¹⁴⁰.

Les conditions d'éligibilité aux prestations et leur sélectivité dépendent des niveaux des plafonds et seuils de ressources : plus ils sont faibles et plus le nombre de familles exclues du bénéfice de la prestation, ou percevant un montant plus faible de prestation, est important. Cette sélectivité évolue selon la revalorisation annuelle menée au 1^{er} janvier, comparée à l'évolution des revenus des allocataires (effet plafond) et à l'évolution des prix (effet prix). Lorsque les plafonds et seuils augmentent moins vite que les revenus, ce qui est le cas en général, des allocataires sont mécaniquement exclus du bénéfice des prestations, ou voient le montant qui leur est alloué se réduire. De plus, si les plafonds de ressources augmentent moins vite que les prix, ils se réduisent en termes réels, ce qui durcit *a priori* les conditions d'éligibilité.

La revalorisation annuelle des plafonds et seuils de ressources est uniforme. Néanmoins, son impact sur la sélectivité dépend de la prestation (les plafonds étant différents), de la configuration familiale et de la situation du ménage au regard de l'activité (ces dernières pouvant donner lieu à des majorations des plafonds, différentes selon les prestations).

Dans son rapport adopté en mars 2021, « L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale - Bilan des réformes des vingt dernières années », le Conseil de la famille du HCFEA avait analysé l'augmentation de la sélectivité des prestations familiales sur la période 1998-2019. Augmentant moins vite que l'inflation, les plafonds et seuils de ressources ont ainsi baissé sur la période en euros constants (effet prix), alors que les revenus moyens ont, eux, nettement augmenté (effet plafond). Les prestations ou leur montant maximal sont de plus en plus ciblées sur des familles modestes, et les économies budgétaires réalisées par l'éviction d'allocataires du bénéfice des prestations ou de leur montant maximal ont été importantes.

Depuis 2016¹⁴¹, le pouvoir d'achat de la Bmaf a globalement diminué. Entre 2016 et 2022, la perte cumulée de pouvoir d'achat de la Bmaf s'élève à 5,5 % ; elle devrait atteindre 6,8 %

¹³⁹ Art. R532-3 du code de la sécurité sociale.

¹⁴⁰ Avant 2009, les plafonds étaient revalorisés en fonction de l'IPCHT de l'année précédente et appliqués aux ressources de l'allocataire de l'année précédente. Le décalage d'une année dans la revalorisation et l'appréciation des ressources des allocataires devait permettre aux Caf d'obtenir directement par les services des impôts le montant des revenus de l'année N - 2.

¹⁴¹ Même si nous nous intéresserons plus particulièrement à la période récente depuis 2021 marquée par la hausse de l'inflation, 2016 est choisie comme année de départ pour l'analyse parce qu'il s'agit de la première année d'application de la règle actuelle de revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf). Dans le passé, des pertes de pouvoir d'achat sont advenues l'année du changement de règle du simple fait du changement, comme le montre le rapport du HCFEA de 2021, par exemple en 2012 et 2013. 2016 est également l'année où le début d'un décrochage net du pouvoir d'achat de la Bmaf est perceptible, décrochage qu'on ne peut donc attribuer à un changement de la règle.

entre 2016 et 2023 sous l'hypothèse d'une inflation à 5,0 % et en l'absence de nouvelle revalorisation en supplément de celle intervenue le 1^{er} avril 2023 (tableau 1).

Tableau 1 | Évolution du montant annuel moyen de la Bmaf entre 2016 et 2023

Année	Bmaf (en € courants)	Évolution en € courants (en %)	Évolution de l'IPC (en %)	Bmaf (en € 2022)	Évolution en € constants (en %)	Évolution cumulée depuis 2016 (en %)
2016	406,52			453,92		
2017	407,54	0,3	1,0	450,55	- 0,7	- 0,7
2018	410,90	0,8	1,8	446,23	- 1,0	- 1,7
2019	412,85	0,5	1,1	443,47	- 0,6	- 2,3
2020	414,09	0,3	0,5	442,59	- 0,2	- 2,5
2021	414,71	0,1	1,6	436,27	- 1,4	- 3,9
2022	428,86	3,4	5,2	428,86	- 1,7	- 5,5
2023 (p)	444,24	3,6	5,0	423,09	- 1,3	- 6,8

(p) : le montant moyen de la Bmaf en 2023 est calculé en faisant l'hypothèse d'une absence de nouvelle revalorisation après la revalorisation légale intervenue au 1^{er} avril ; l'hypothèse retenue pour l'inflation de l'année 2023 (moyenne annuelle) est de 5,0 % (après 5,2 % en 2022), soit celle proposée par l'Insee dans sa note de conjoncture d'octobre 2023.

Source : barèmes Bmaf ; Insee, indice des prix à la consommation ; calculs HCFEA.

Cette perte de pouvoir d'achat de la Bmaf, qui s'accroît en 2021 et 2022, repose sur trois facteurs.

D'abord, l'indexation sur l'indice des prix (IPC) hors tabac, au lieu de l'IPC (incluant le tabac), explique 0,6 point de la perte de pouvoir d'achat constatée entre 2016 et 2023, puisque l'IPC a progressé plus que l'IPC hors tabac sur cette période en raison des hausses importantes du prix du tabac¹⁴² (tableau 2).

Ensuite, la règle en vigueur depuis 2016 n'a pas été appliquée en 2019 et 2020, ceci afin de réaliser des économies budgétaires¹⁴³. Les sous-revalorisations intervenues en 2019 et 2020 ont conduit à une perte cumulée de pouvoir d'achat de la Bmaf de 1,9 point (1,3 point en 2019 et 0,6 point en 2020).

¹⁴² Le coefficient de revalorisation, s'il avait été calculé sur l'IPC plutôt que sur l'IPC hors tabac, aurait été supérieur pour les revalorisations intervenues aux 1^{er} avril 2019, 2020 et 2021, respectivement de 0,2, 0,2 et 0,3 point (en précisant cependant que la règle n'a pas été appliquée en 2019 et 2020), et il aurait en revanche été inférieur de 0,1 point pour la revalorisation intervenue au 1^{er} avril 2023.

¹⁴³ Notons que, les règles étant prévues par la loi, ces dérogations ont dû faire l'objet d'une décision législative, dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 et 2020.



Tableau 2 | Revalorisation de la Bmaf au 1^{er} avril en comparaison de celle prévue par le code de la sécurité sociale entre 2016 et 2023

	Montant de la Bmaf (en €)	Revalorisation effective de la Bmaf (en %)	Évolution de l'IPC hors tabac constatée* (en %)	Montant de la Bmaf si la règle avait été appliquée depuis 2016	Sous-revalorisation de la Bmaf par rapport à la règle (en points de %)	Évolution de l'IPC (tabac compris) (en %)	Montant de la Bmaf si la règle avait été basée sur l'IPC depuis 2016
01/04/2015	406,21						
01/04/2016	406,62	0,1	0,1	406,62	0,0	0,1	406,62
01/04/2017	407,84	0,3	0,3	407,84	0,0	0,3	407,84
01/04/2018	411,92	1,0	1,0	411,91	0,0	1,0	411,91
01/04/2019	413,16	0,3	1,6	418,46	-1,3	1,8	419,33
01/04/2020	414,40	0,3	0,9	422,43	-0,6	1,1	423,94
01/04/2021	414,81	0,1	0,1	422,98	0,0	0,4	425,64
01/04/2022	422,28	1,8	1,8	430,48	0,0	1,8	433,30
01/07/2022	439,17	4,0					
01/04/2023	445,93	1,54					
01/04/2023	445,93	5,6**	5,6	454,60	0,0	5,5	457,13
01/04/2016-01/04/2023		9,7	11,8		-1,9	12,4	
01/04/2015-01/04/2023		9,8	11,9		-1,9	12,5	

* Évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels publiés par l'Insee en février pour une revalorisation au 1^{er} avril (évolution de la moyenne des indices IPCHT de février N-1 à janvier N en comparaison de la moyenne des indices de février N-2 à janvier N-1) ; si le résultat est négatif, le montant de la Bmaf est gelé. Pour chaque année, les évolutions sont arrondies aux dixièmes.

** La revalorisation au 1^{er} avril 2023 a été de 5,6 % en comparaison du 1^{er} avril 2022, mais seulement de 1,54 % par rapport au mois précédent (mars 2022) en raison d'une l'anticipation de la revalorisation de 4 % depuis le 1^{er} juillet 2022 ($1,04 \times 1,0154 = 1,056$).

Note : une anticipation de 4 % de la revalorisation 2023 a eu lieu du 1^{er} juillet 2022 au 1^{er} mars 2023. La revalorisation au 1^{er} avril 2023 a été de 5,6 % par rapport au 1^{er} avril 2022 ou encore de 1,54 % par rapport au montant revalorisé depuis le 1^{er} juillet 2022.

Source : barèmes Bmaf ; Insee, IPC et IPCHT ; calculs HCFEA.

Enfin, en période d'accélération de l'inflation, la règle consistant à revaloriser la Bmaf en fonction de l'inflation passée, moyennant un certain retard, se traduit par une perte de pouvoir d'achat. En effet, quand l'inflation accélère (comme cela a été le cas à partir de l'automne 2021), le coefficient utilisé pour revaloriser la Bmaf est inférieur à l'inflation subie par les ménages. Ce mécanisme explique une perte de pouvoir d'achat de la Bmaf de 1,4 point en 2021, 1,7 point en 2022 et encore 1,3 point en 2023 (avec les hypothèses

retenues pour cette dernière année). Avec la décélération de l'inflation, à ces pertes, devraient succéder des gains de pouvoir d'achat, les revalorisations légales devenant alors supérieures à l'inflation contemporaine, à condition que ces mêmes règles soient appliquées pour les périodes à venir.

Face à la montée de l'inflation, une anticipation de 4 % de la revalorisation légale du 1^{er} avril 2023 a été décidée pour la période allant du 1^{er} juillet 2022 au 1^{er} avril 2023, ce qui a permis de limiter la perte de pouvoir d'achat liée à la revalorisation sur l'inflation passée. La revalorisation au 1^{er} avril 2023 a conduit à une revalorisation annuelle totale de la Bmaf de 5,6 % entre le 1^{er} avril 2022 et le 1^{er} avril 2023, conformément à la règle de revalorisation : soit une revalorisation effective de 1,54 % par rapport à mars 2023 à laquelle s'ajoute l'anticipation de 4 % de juillet 2022.

Le rapport du Conseil de la famille de 2021 avait déjà noté que les évolutions de la Bmaf sont quelque peu erratiques d'une année sur l'autre en raison des accélérations ou des ralentissements de l'inflation, un phénomène qui existait d'ailleurs tout autant lorsque la revalorisation s'effectuait sur l'inflation prévisionnelle avant 2016¹⁴⁴. Ce constat soulève la question de la fréquence des revalorisations lorsque le rythme d'inflation change fortement, comme cela a été le cas depuis l'automne 2021.

II. L'évolution des montants des prestations familiales sur longue période

Se pencher sur les évolutions intervenues dans le passé permet de mieux apprécier l'évolution récente de la Bmaf et de montrer les enjeux liés aux mécanismes d'indexation. À cet effet, nous présentons une analyse de long terme de l'évolution de la Bmaf et des montants des allocations familiales¹⁴⁵.

A. Les montants ont longtemps évolué à un rythme proche de l'inflation avec toutefois une baisse du pouvoir d'achat accélérée depuis 2016

La Bmaf étant en général revalorisée peu ou prou en fonction de l'inflation depuis 1950, son montant a globalement suivi l'évolution des prix (graphique 1). Le pouvoir d'achat de la Bmaf

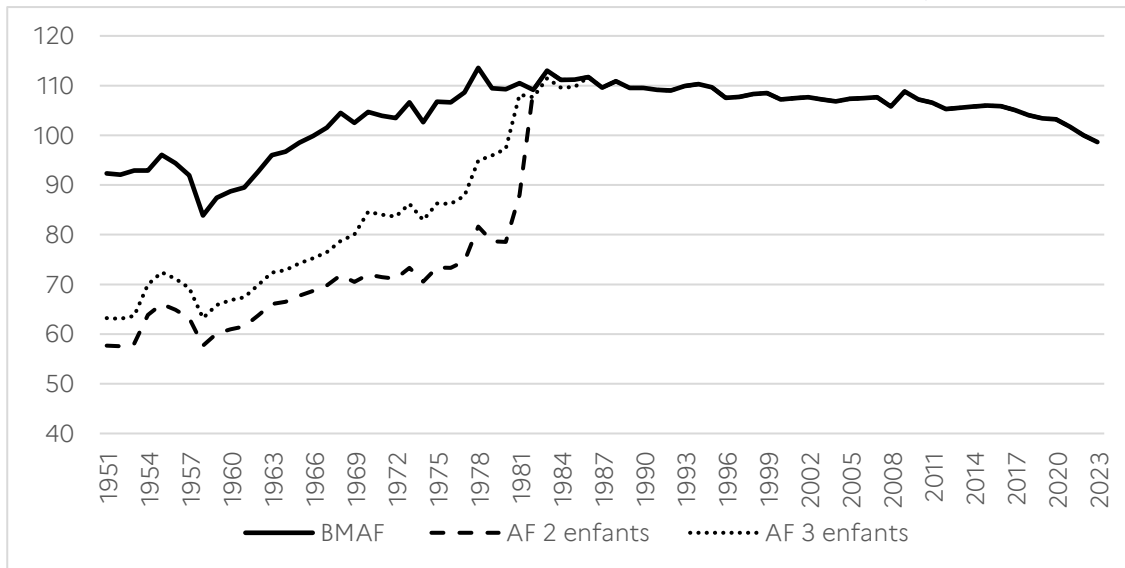
¹⁴⁴ Ce fut le cas lors de la récession de 2009, avec cette année-là une inflation constatée beaucoup plus faible que celle attendue, d'où une très forte augmentation de pouvoir d'achat de la Bmaf, compensée ensuite par une baisse de pouvoir d'achat en 2010.

¹⁴⁵ Pour plus de détails, voir la note du Conseil de la famille « [Les évolutions de la base mensuelle des allocations familiales \(Bmaf\) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période \(1940-2023\)](#) » adoptée le 7 novembre 2023. L'analyse porte uniquement sur le montant de la Bmaf et des allocations familiales ; elle ne porte pas sur l'évolution de l'ensemble des prestations familiales de la branche famille, et encore moins de la branche famille dans son ensemble, car elle ignore les nombreuses modifications intervenues depuis 1950, notamment les améliorations des prestations et de l'action sociale, ainsi que les créations de nouvelles prestations.



a eu tendance à légèrement augmenter jusqu'en 1983, puis il s'est légèrement effrité, la perte s'accroissant à partir de 2016, avec une accélération depuis 2019. Entre 1983 et 2022, la Bmaf a perdu 11,5 % de pouvoir d'achat¹⁴⁶.

Graphique 1 | Évolution du pouvoir d'achat de la Bmaf (moyenne annuelle) et du montant des allocations familiales pour deux enfants et pour trois enfants de 1951 à 2023
(base 100 = 2022)



Note : pour l'année 2023, il est fait l'hypothèse d'une inflation égale à 5 % en moyenne (prévision Insee, note de conjoncture, octobre 2023) et de l'absence de nouvelle revalorisation en dehors de celle intervenue au 1^{er} avril 2023.

Source : barèmes (Bmaf, allocations familiales) ; Insee, indice des prix à la consommation.

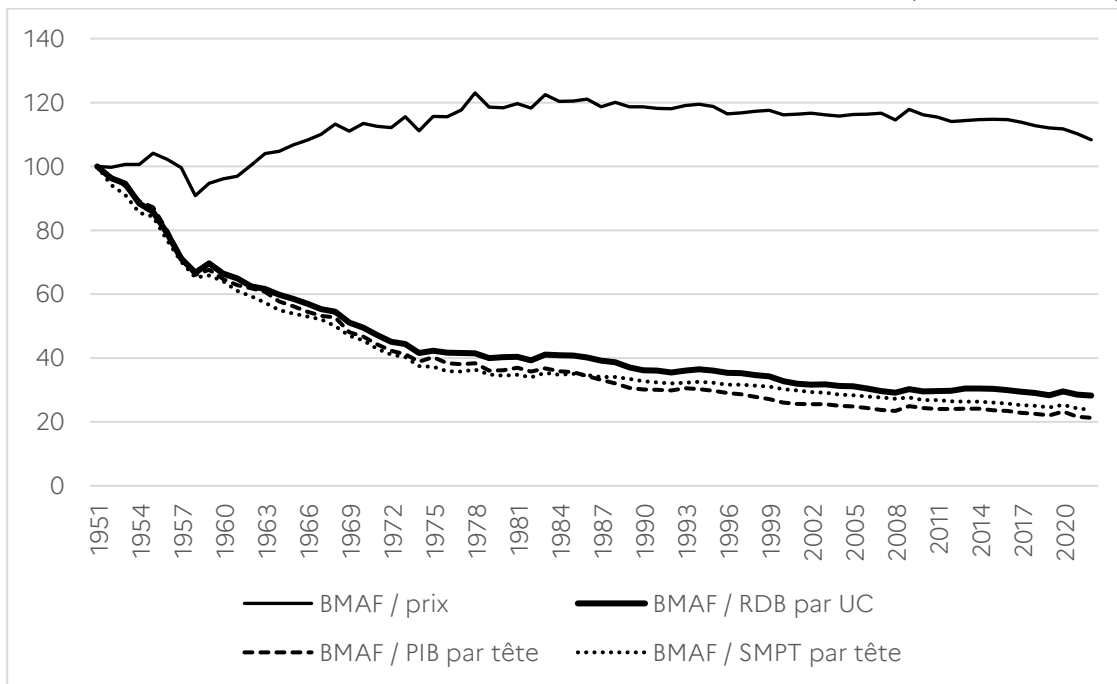
B. Sur longue période, une revalorisation en fonction de l'inflation conduit à une baisse relative des prestations familiales centrées de plus en plus sur les allocataires les plus modestes

L'analyse sur longue période montre qu'une revalorisation proche de l'inflation, comme celle constatée depuis 1950, a conduit à un très fort décrochage du niveau de la Bmaf en comparaison des indicateurs de revenu ou de niveau de vie, comme le revenu disponible brut par unité de consommation ou le salaire moyen par tête (graphique 2). Il en résulte une baisse relative des prestations familiales, avec une forte diminution de leur part dans le revenu moyen des familles.

¹⁴⁶ La perte sera de 12,7 points entre 1983 et 2023 en l'absence de nouvelle revalorisation en dehors de celle intervenue au 1^{er} avril 2023 et sous l'hypothèse d'une inflation moyenne de 5 % (prévision Insee, Note de conjoncture, octobre 2023).

Graphique 2 | Évolution relative de la Bmaf (moyenne annuelle) par rapport au RDB par UC, au PIB par tête, au SMPT par tête et aux prix de 1951 à 2022

(base 100 = 1951)



Lecture : le rapport entre la Bmaf et le PIB par tête est passé d'un indice 100 en 1951 à 23,7 en 2007 et 21,3 en 2022. Entre 1951 et 2022, ce rapport a été divisé par 4,7 environ (100/21,3).

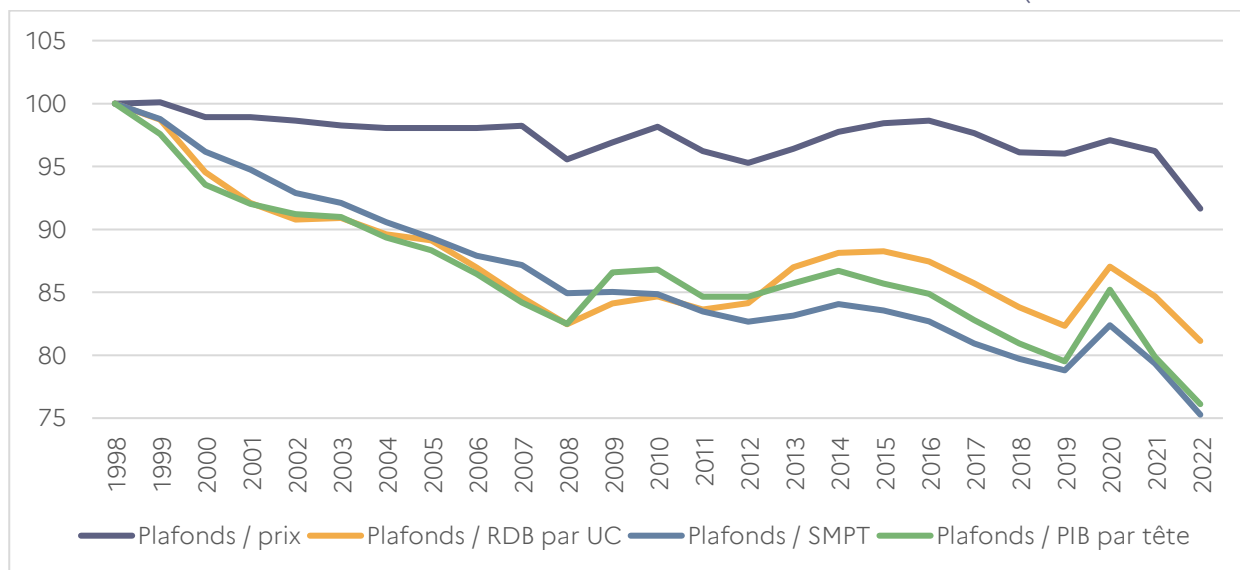
Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation et comptabilité nationale ; calculs HCFEA.

Cette évolution pourrait être considérée comme positive si on estimait que, grâce à la forte augmentation des revenus moyens et notamment des revenus du travail, le complément de revenu procuré par les prestations familiales est moins nécessaire qu'il ne l'était dans le passé. Ce raisonnement ne vaut cependant pas pour les familles n'ayant pas ou très peu de revenus du travail. De plus, les prestations modulées ou mises sous conditions de ressources ont été de plus en plus nombreuses et les plafonds et seuils de ressources ont eux-aussi connu un décrochage important par rapport au niveau de vie (graphique 3).

Surtout, une telle marginalisation des prestations dans les revenus pour de nombreuses familles, et un ciblage toujours plus important sur les familles aux revenus les plus faibles, peuvent avoir des effets politiques et sociaux à travers les représentations et le niveau d'attachement au système des prestations familiales.

Graphique 3 | Évolution relative des plafonds et seuils de ressources par rapport au RDB par UC, au PIB par tête, au SMPT et aux prix de 1998 à 2022

(base 100 en 1998)



Lecture : le rapport entre les plafonds de ressources et le RDB par UC est passé d'un indice 100,0 en 1998 à 87,0 en 2020 et 81,1 en 2022.

Sources : circulaires DSS (plafonds), Insee (indice des prix et comptabilité nationale) ; calculs HCFEA.

C. Un rappel des principes du Conseil de la famille en matière de revalorisation des prestations

Dans le rapport « L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale - Bilan des réformes des vingt dernières années » adopté en mars 2021, le Conseil de la famille du HCFEA s'inquiétait de cette marginalisation progressive des prestations familiales et préconisait de « *garantir une revalorisation des barèmes et des plafonds a minima en fonction de l'évolution des prix* ». Le souhait d'une évolution au minimum égale à celle des prix signifie que pourrait être envisagée une règle de revalorisation de la Bmaf au-delà de la seule inflation, par exemple en prenant en compte une partie des « gains de productivité » ou de la croissance des revenus réels¹⁴⁷.

¹⁴⁷ De 1978 à 1994, la loi prévoyait ainsi que les « *bases mensuelles de calcul [des prestations familiales] évoluent en fonction de l'augmentation des prix et de la participation des familles aux progrès de l'économie. Elles peuvent aussi évoluer en fonction de la progression générale des salaires moyens ou du salaire minimum interprofessionnel de croissance* » (article 5 de la loi n° 77-765 du 12 juillet 1977 instituant un complément familial se substituant à l'allocation de salaire unique, à l'allocation de la mère au foyer et à l'allocation pour frais de garde ; disposition figurant à l'article L544 du code de la sécurité sociale devenu L551-1 à compter du 25 décembre 1985). Si cette disposition a formellement perduré jusqu'au 1^{er} janvier 2000 (l'article L551-1 a alors été modifié par la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la Sécurité sociale pour 2000), la revalorisation uniquement en fonction des prix avait néanmoins déjà été décidée pour la période antérieure allant du 1^{er} janvier 1995 au 31 décembre 1999, par l'article 36 de la loi 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille.

Mais même l'objectif *a minima*, c'est-à-dire le maintien du pouvoir d'achat de la Bmaf, n'a pas été respecté. Entre 1983 et 2023, la perte du pouvoir d'achat de la Bmaf a atteint 12,8 points¹⁴⁸, dont la moitié est intervenue depuis 2017 et environ un tiers entre 2020 à 2023¹⁴⁹.

Par ailleurs, s'agissant de prestations ayant pour finalité de couvrir des besoins qui évoluent au même rythme que les salaires, soit parce que ces prestations sont destinées à rémunérer un travail (complément mode de garde [CMG]), soit parce qu'elles sont destinées à compenser une perte de revenus du travail à la suite d'une réduction d'activité (indemnisation du congé parental avec la prestation partagée d'éducation de l'enfant), le Conseil de la famille a demandé à ce que ces prestations soient revalorisées en fonction de l'évolution des salaires¹⁵⁰.

Le Conseil de la famille du HCFEA a eu plusieurs fois l'occasion de rappeler le problème posé, en particulier pour le CMG « assistante maternelle ».

En 2018, il constatait que « le montant du CMG est revalorisé comme la base mensuelle de calcul des allocations familiales, soit au mieux selon l'évolution annuelle des prix à la consommation, et le montant en euros courants du crédit d'impôt n'a pas été modifié depuis de nombreuses années »¹⁵¹ et que, « compte tenu de la faible dynamique des aides publiques venant diminuer le salaire net versé à l'assistante maternelle, le reste à charge pour les familles augmente en conséquence beaucoup plus fortement que le salaire net, ce dernier évoluant lui-même assez logiquement comme les autres salaires et au moins autant que le salaire minimum ». Il préconisait une indexation du CMG sur les salaires¹⁵².

En 2021, le Conseil de la famille regrettait la « sous-revalorisation du montant du CMG, qui affecte son pouvoir de solvabilisation »¹⁵³ et, en 2023, il rappelait que « les taux d'effort ont eu tendance à s'accroître pour l'ensemble des familles, quels que soient leur configuration et leur niveau de ressources, parce que la hausse des salaires a été plus forte que la revalorisation du CMG »¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Sous l'hypothèse pour 2023 d'absence de revalorisation supplémentaire exceptionnelle et compte tenu des prévisions d'inflation (5 % en moyenne sur 2023 selon les prévisions de l'Insee de juin 2023).

¹⁴⁹ Voir la note du Conseil de la famille *Les évolutions de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période (1940-2023)*, novembre 2023.

¹⁵⁰ « Lorsque des prestations familiales ont pour finalité de couvrir des besoins qui évoluent plutôt comme les salaires (les compléments mode de garde destinés à prendre en charge une partie des salaires des professionnelles, les revenus remplaçant une réduction d'activité et de salaires, et en particulier la prestation partagée d'éducation de l'enfant), les barèmes devraient être revalorisés en fonction de l'évolution des salaires ».

¹⁵¹ Le montant de ce crédit d'impôt est passé en 2022 de 2 300 à 3 500 €.

¹⁵² Rapport du Conseil de la famille et du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, *L'accueil des enfants de moins de 3 ans*, avril 2018.

¹⁵³ Rapport du Conseil de la famille, *Le CMG « assistantes maternelles » - Constats et pistes de réforme*, avril 2021.

¹⁵⁴ Rapport du Conseil de la famille du HCFEA, *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, mars 2023.



En ce qui concerne le CMG « emploi direct », la réforme adoptée par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 et qui doit entrer en vigueur d'ici juillet 2025 va transformer le montant forfaitaire du CMG (exprimé en pourcentage de la Bmaf) en un montant horaire linéaire avec, en principe, le recours à un taux d'effort, ce qui devrait corriger ce problème.

La possible transformation de la prestation partagée d'éducation de l'enfant en une compensation de la perte des revenus du travail de la personne en congé parental, comme l'appellent de leurs vœux tous les travaux et rapports sur le sujet depuis près de deux décennies (dont ceux du HCFEA), et auquel semble contraindre la directive européenne de 2019 sur le sujet (au moins pour le minimum des quatre premiers mois de congé pour chacun des parents)¹⁵⁵, résoudrait aussi le problème de la paupérisation continue de l'indemnisation forfaitaire du congé parental.

Rappel des propositions du Conseil de la famille du HCFEA

Le Conseil de la famille du HCFEA réitère les principes qui devraient, *a minima*, guider la revalorisation des prestations :

- ▶ « la revalorisation annuelle des barèmes et des plafonds des prestations et des dispositifs fiscaux doit s'effectuer, *a minima*, en fonction de l'évolution des prix, afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat des transferts » ;
- ▶ « lorsque des prestations familiales ont pour finalité de couvrir des besoins qui évoluent plutôt comme les salaires (les compléments mode de garde destinés à prendre en charge une partie des salaires des professionnelles, les revenus remplaçant une réduction d'activité et de salaires, et en particulier la prestation partagée d'éducation de l'enfant), les barèmes devraient être revalorisés en fonction de l'évolution des salaires ».

III. Analyse et propositions du Conseil de la famille pour compenser les pertes de pouvoir d'achat depuis 2021

A. Les effets des revalorisations depuis l'accélération de l'inflation en 2021

Lorsque l'inflation est stable, comme ce fut le cas pendant les trois décennies où elle fluctuait autour de 2 % par an¹⁵⁶, la Bmaf évolue au même rythme que l'inflation, moyennant de légères fluctuations liées au mode de revalorisation, que cette revalorisation s'effectue en fonction de l'inflation anticipée ou de l'inflation passée. Cela vaut également pour les plafonds et seuils de ressources et pour d'autres prestations, tels le RSA et la prime d'activité, qui ont les mêmes règles légales de revalorisation.

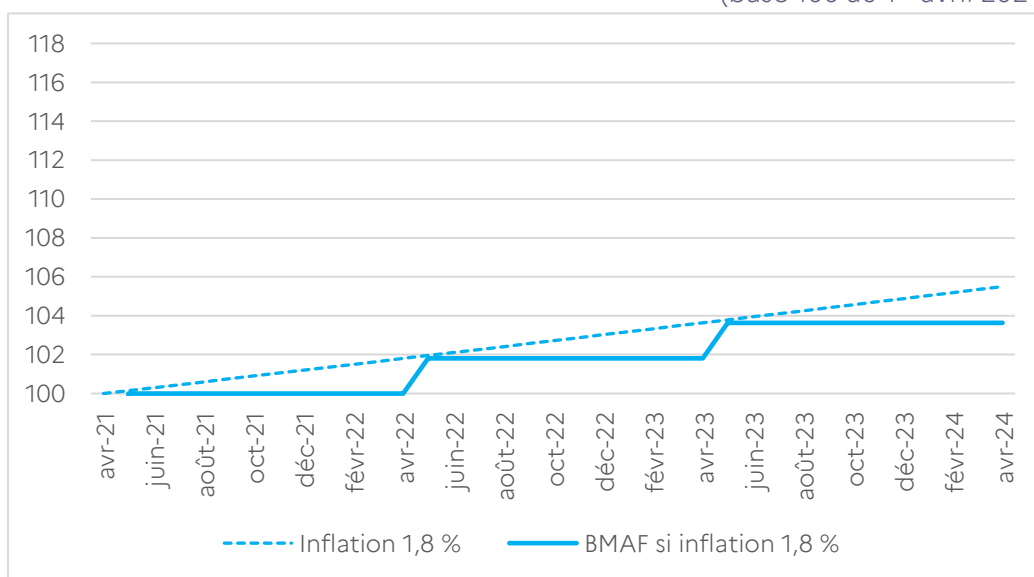
¹⁵⁵ Collombet C., Math A., 2019, Union européenne - La nouvelle directive « équilibre » sur les congés parentaux, de paternité et d'aidant : une avancée de l'Europe sociale ?, *Chronique internationale de l'Ires*, n° 166.

¹⁵⁶ 1,4 % en moyenne de 1992 à 2019 (avec un maximum à 2,8 % en 2008 et un minimum à 0 % en 2015).

Le graphique 4 schématise les revalorisations successives de la Bmaf avec une inflation stable à 1,8 %¹⁵⁷. Dans cette hypothèse, chaque année, au 1^{er} avril, la règle de revalorisation aboutit à une augmentation de 1,8 % de la Bmaf dont le pouvoir d'achat retrouve le niveau qu'il avait un an auparavant. Entre les deux dates, le montant de la Bmaf reste constant et perd donc un peu de pouvoir d'achat : en moyenne sur l'année, la perte sèche est de 0,9 point pour une inflation de 1,8 %, mais la perte est minime et transitoire et le mécanisme d'indexation permet à la Bmaf de recoller à l'évolution des prix.

Graphique 4 | Évolution de l'inflation et du montant de la Bmaf si l'inflation (IPC et IPCHT) était restée stable à 1,8 % depuis 2021

(base 100 au 1^{er} avril 2021)



Source : barèmes ; calculs HCFEA.

Quand l'inflation accélère, comme c'est le cas depuis 2021, les évolutions de la Bmaf et des plafonds et seuils de ressources (encadré 3) sont bien différentes.

Encadré 3 | L'effet plafond et la sélectivité des prestations familiales depuis 2021

La poussée inflationniste que l'on connaît depuis la mi-2021 a mécaniquement réduit les plafonds en termes réels (en euros constants), puisque les plafonds et seuils de ressources ont été revalorisés selon l'IPCHT des années antérieures à l'accélération de l'inflation. Ainsi, les plafonds et seuils de ressources ont été revalorisés de seulement 1,8 % en 2022 et 2023 (0,2 % au 1^{er} janvier 2022 et 1,6 % au 1^{er} janvier 2023), alors que l'inflation au cours de ces deux années s'élève à 10,2 % (tableau 3). En termes réels, les plafonds et seuils de ressources ont donc diminué de 8,4 % sur cette période, ce qui accroît la sélectivité des prestations selon l'effet prix.

Sur la période, l'effet plafond, lié à l'évolution comparée des plafonds et des ressources des allocataires, est plus chaotique. En effet, en 2020, les revenus ont diminué du fait de la crise sanitaire. Or, en 2022, ce sont ces revenus qui sont comparés aux plafonds et seuils revalorisés au 1^{er} janvier 2022 pour déterminer l'éligibilité aux prestations. En conséquence, en 2022, pour la première fois

¹⁵⁷ 1,8 % a été le niveau auquel la Bmaf a été effectivement revalorisée au 1^{er} avril 2022, en fonction de l'inflation passée (plus précisément, il s'agit de la moyenne des évolutions mensuelles de l'IPCHT en glissement annuel de février 2021 à janvier 2022).



depuis 2014, la sélectivité des prestations a diminué, permettant à certains allocataires de bénéficier d'une nouvelle prestation ou d'un montant plus élevé d'allocation qu'en 2021. La situation s'inverse en 2023. En effet, la reprise de l'activité en 2021 a conduit à une augmentation des revenus supérieure à la revalorisation des plafonds et seuils de ressources du 1^{er} janvier 2023. La sélectivité augmente donc de nouveau en 2023, conduisant à exclure certains ménages du bénéfice de certaines prestations (ou réduire le montant perçu pour les prestations modulées en fonction des ressources), alors même que le pouvoir d'achat en 2023 s'est dégradé fortement.

Au total, en 2022 et 2023, les revenus des allocataires ont augmenté de 4,3 %, alors que les plafonds et seuils de ressources ont été revalorisés de 1,8 %. L'effet plafond sur l'ensemble de la période est donc négatif, évinçant d'anciens bénéficiaires des prestations ou réduisant le montant des prestations auxquelles ils sont éligibles.

Tableau 3 | Évolution des prix, des plafonds et des revenus considérés pour bénéficier des prestations familiales entre 2021 et 2023 (en %)

	2021	2022	2023
Taux d'inflation	1,6	5,2	5,0
Revalorisation des plafonds au 1 ^{er} janvier	0,9	0,2	1,6
Évolution des revenus de l'année N-2	2,8	- 0,5	4,8

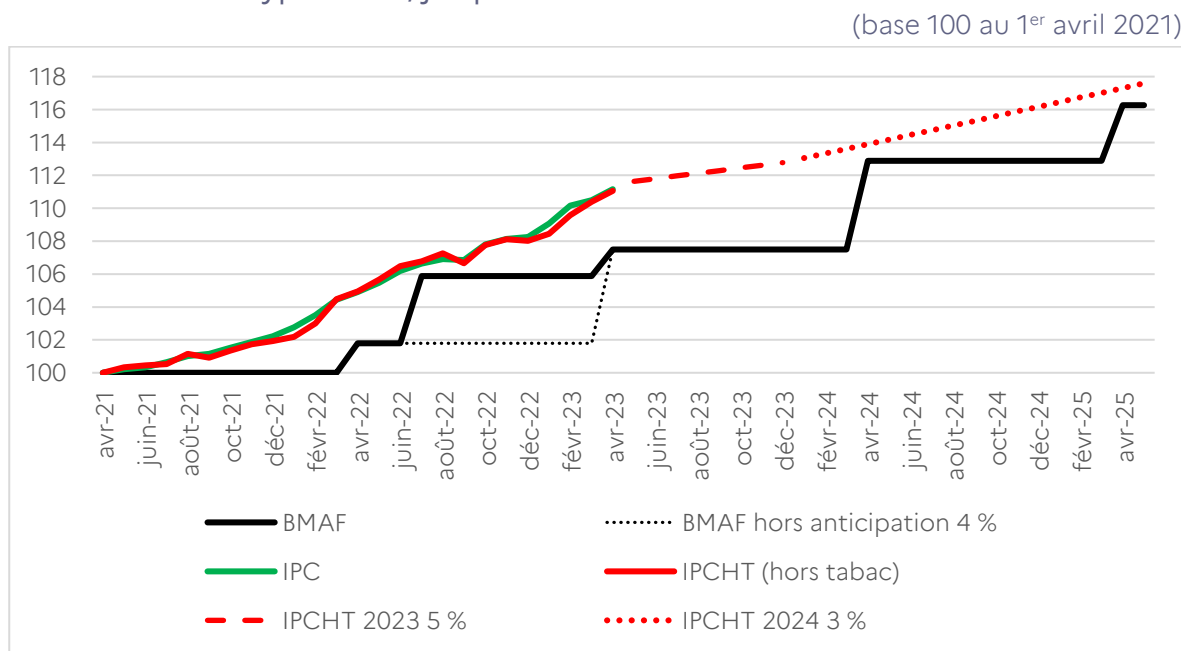
Ainsi, à partir de l'été 2021 et jusqu'en mars 2022, la hausse de l'inflation a entraîné une perte significative du pouvoir d'achat de la Bmaf. Sur le graphique 5, cette perte peut être mesurée par l'écart entre la courbe noire « Bmaf » et les courbes verte « IPC » et rouge « IPC hors tabac ». Dans la suite, nous commenterons l'écart avec l'IPC hors tabac qui, sur cette période, n'a pas été sensiblement différent de l'IPC.

La revalorisation légale de 1,8 % intervenue au 1^{er} avril 2022 a un peu réduit la perte de pouvoir d'achat. L'écart avec l'IPC hors tabac a été ramené de 4,5 points en mars 2022 à 3,1 points au 1^{er} avril 2022, en comparaison du 1^{er} avril 2021 (tableau 4). La perte s'est toutefois de nouveau rapidement creusée les mois suivants pour atteindre 4,7 points dès juin 2022. La situation a conduit le gouvernement à décider d'une augmentation exceptionnelle du montant de la Bmaf au 1^{er} juillet 2022¹⁵⁸, sous la forme d'une anticipation de la revalorisation légale du 1^{er} avril 2023. Cette décision a permis de réduire la perte de pouvoir d'achat de la Bmaf qui, sans cela, aurait été beaucoup plus forte (courbe noire pointillée « Bmaf hors anticipation 4 % »). La revalorisation anticipée a permis de ramener la perte par rapport au 1^{er} avril 2021 à 0,9 point au 1^{er} juillet 2022, au lieu de 5 points si cette décision n'avait pas été prise¹⁵⁹.

¹⁵⁸ La décision a été annoncée dès le mois de mai 2022, elle a été introduite dans un projet de loi déposé le 7 juillet 2022, devenu ensuite la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

¹⁵⁹ Pour plus de détail sur les effets de cette mesure par configuration familiale, voir le chapitre 1 de la partie II.

Graphique 5 | Évolution de l'inflation et du montant de la Bmaf à partir d'avril 2021 et, sous différentes hypothèses, jusqu'en mai 2025



Note : « Bmaf » : évolution du montant de la Bmaf ; « Bmaf hors anticipation 4 % » : évolution de la Bmaf si seules les règles légales de revalorisation avaient été appliquées et que n'avait pas été mise en œuvre une anticipation de la revalorisation de 4 % entre juillet 2022 et mars 2023 ; « IPC » : indice des prix à la consommation ; « IPCHT (hors tabac) » : indice des prix à la consommation hors tabac ; « IPCHT 2023 5 % » : projection de l'IPCHT à compter de mai 2023 sous l'hypothèse d'une inflation annuelle moyenne de 5 % en 2023 en baisse continue jusqu'à 4,4 % en décembre 2023 (prévision Insee, note de conjoncture juin 2023) ; « IPCHT 2024 3 % » : projection de l'IPCHT à compter de janvier 2024 sous l'hypothèse d'une inflation annuelle moyenne de 3 % en 2024 et se poursuivant à ce rythme au-delà.

Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation ; calculs HCFEA.

Mais la poursuite de l'inflation a conduit ensuite de nouveau à une perte conséquente de pouvoir d'achat de la Bmaf et des autres prestations¹⁶⁰. L'écart entre l'IPC hors tabac et le montant de la Bmaf atteint 4,5 points en mars 2023 par rapport au 1^{er} avril 2021. La revalorisation légale au 1^{er} avril 2023, conforme au calcul prévu par la législation mais déduction faite de l'anticipation de 4 % intervenue au 1^{er} juillet 2022, n'a permis de ramener la perte de pouvoir d'achat au 1^{er} avril 2023 qu'à 3,6 points par rapport au 1^{er} avril 2021¹⁶¹.

¹⁶⁰ Voir aussi la section II.E du chapitre 1 de la partie I.

¹⁶¹ Dans la suite du texte, le terme « pouvoir d'achat », pour parler de l'évolution du pouvoir d'achat de la Bmaf et des autres prestations, se référera à l'écart d'évolution entre l'IPCHT (hors tabac) et la Bmaf. Rigoureusement, le pouvoir d'achat doit s'estimer à partir de l'IPC. Nous avons décidé d'utiliser l'IPCHT car, outre qu'entre avril 2021 et avril 2023, il n'a pas évolué très différemment de l'IPC (graphique 5), nous utiliserons ensuite l'IPCHT pour effectuer les chiffrages des propositions puisque c'est à partir de l'IPCHT que les règles de revalorisation s'appliquent.



Sous les hypothèses d'une inflation moyenne annuelle de 5 % en 2023 et d'une inflation revenue à 4,4 % en décembre 2023, puis, à partir de janvier 2024, réduite à 3 % (courbe rouge en pointillé, correspondant aux prévisions de l'Insee), l'écart se creuserait de nouveau pour atteindre 6,1 points en mars 2024 par rapport au 1^{er} avril 2021. Sous ces hypothèses sur l'évolution de l'inflation, la revalorisation légale de la Bmaf au 1^{er} avril 2024 devrait être de 5 %, un niveau supérieur à l'inflation supposée être de 3 %¹⁶². Cela permettrait de ramener l'écart entre l'IPCHT et la Bmaf à 1 point par rapport à son niveau du 1^{er} avril 2021 (écart en baisse par rapport au 1^{er} avril 2023 où il était de 3,6 points).

À partir du 1^{er} avril 2024, la revalorisation serait en effet calculée en fonction d'un niveau d'inflation passée plus élevé que l'inflation en cours : les futures revalorisations seraient donc supérieures à l'inflation contemporaine de ces revalorisations. Avec la poursuite de cette inflation de 3 % en moyenne annuelle, l'écart se creuserait de nouveau pour atteindre 4,1 points en mars 2025, puis reviendrait de nouveau à 1 point au 1^{er} avril 2025 (par rapport au 1^{er} avril 2021), soit le même niveau qu'au 1^{er} avril 2024. Il reste donc un écart : quand l'inflation se réduit, la règle ne permet pas de récupérer la perte de pouvoir d'achat cumulée.

Notons que, s'il était décidé de changer la règle de revalorisation durant les prochaines années, en la basant non plus sur l'inflation passée, mais en revenant à une inflation prévisionnelle comme c'était le cas avant 2016, au motif que la règle actuelle s'est avérée défavorable de 2021 à 2023 en période d'accélération de l'inflation, cela conduirait à des revalorisations de la Bmaf moins favorables en avril 2024 et 2025 qu'en appliquant la règle actuelle. Si, dans l'absolu, la question d'un retour à une règle de revalorisation basée sur des prévisions d'inflation au lieu d'une inflation passée constatée peut se discuter, un tel choix aurait des conséquences défavorables sur l'évolution de la Bmaf durant les prochaines années. Rappelons par ailleurs que, dans le passé, les changements de règles – par exemple en 2012, 2013 et 2016 – ont été l'occasion, l'année du changement, de réduire la revalorisation par rapport à celle qui aurait eu lieu si la règle antérieure s'était appliquée¹⁶³.

¹⁶² Notons que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024, le gouvernement anticipe une inflation décélérant plus rapidement et plus faible que celle prévue par l'Insee en moyenne pour 2023 et pour 2024. Il en résulte une prévision de revalorisation au 1^{er} avril 2024 de la Bmaf limitée à 4,6 %.

¹⁶³ Pour plus de détail, voir le rapport adopté en mars 2021 par le Conseil de la famille du HCFEA « [L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale - Bilan des réformes des vingt dernières années](#) » (pages 116 et suivantes).

Tableau 4 | Évolution du montant de la Bmaf à partir d'avril 2021 et, sous différentes hypothèses, jusqu'en mai 2025, ainsi que l'IPC hors tabac (IPCHT)

	Bmaf (€)	Bmaf hors anticipation de 4 % de juillet à mars 2022 (€)	Bmaf (1)	Bmaf hors anticipation de 4 % de juillet à mars 2022 (€) (1)	Taux de revalorisation de la Bmaf (par rapport au mois précédent)	IPCHT (hors tabac) (1)	Perte de pouvoir d'achat (écart IPCHT – Bmaf) depuis avril 2021 (%)
avr-21	414,81		100,0			100,0	0,0
mai-21	414,81		100,0			100,3	0,3
juin-21	414,81		100,0			100,5	0,5
juil-21	414,81		100,0			100,5	0,5
août-21	414,81		100,0			101,2	1,2
sept-21	414,81		100,0			100,9	0,9
oct-21	414,81		100,0			101,4	1,4
nov-21	414,81		100,0			101,7	1,7
déc-21	414,81		100,0			101,9	1,9
janv-22	414,81		100,0			102,2	2,2
févr-22	414,81		100,0			103,0	3,0
mars-22	414,81		100,0			104,5	4,5
avr-22	422,28		101,8		1,8 %	104,9	3,1
mai-22	422,28		101,8			105,7	3,9
juin-22	422,28		101,8			106,5	4,7
juil-22	439,17	422,28	105,9	101,8	4 %	106,8	0,9
août-22	439,17	422,28	105,9	101,8		107,3	1,4
sept-22	439,17	422,28	105,9	101,8		106,7	0,8
oct-22	439,17	422,28	105,9	101,8		107,8	1,9
nov-22	439,17	422,28	105,9	101,8		108,1	2,3
déc-22	439,17	422,28	105,9	101,8		108,0	2,1
janv-23	439,17	422,28	105,9	101,8		108,4	2,6
févr-23	439,17	422,28	105,9	101,8		109,6	3,7
mars-23	439,17	422,28	105,9	101,8		110,4	4,5
avr-23	445,93		107,5		1,54 %	111,1	3,6
mai-23	445,93		107,5			111,6	4,1
juin-23	445,93		107,5			111,8	4,3
juil-23	445,93		107,5			112,0	4,5
août-23	445,93		107,5			112,1	4,6
sept-23	445,93		107,5			112,3	4,8
oct-23	445,93		107,5			112,4	4,9



nov-23	445,93		107,5			112,6	5,1
déc-23	445,93		107,5			112,8	5,3
janv-24	445,93		107,5			113,1	5,5
févr-24	445,93		107,5			113,3	5,8
mars-24	445,93		107,5			113,6	6,1
avr-24	468,23		112,9		5,0 %	113,9	1,0
mai-24	468,23		112,9			114,2	1,3
juin-24	468,23		112,9			114,5	1,6
juil-24	468,23		112,9			114,7	1,9
août-24	468,23		112,9			115,0	2,1
sept-24	468,23		112,9			115,3	2,4
oct-24	468,23		112,9			115,6	2,7
nov-24	468,23		112,9			115,9	3,0
déc-24	468,23		112,9			116,2	3,3
janv-25	468,23		112,9			116,4	3,6
févr-25	468,23		112,9			116,7	3,9
mars-25	468,23		112,9			117,0	4,1
avr-25	482,27		116,3		3,0 %	117,3	1,0
mai-25	482,27		116,3			117,6	1,3

(1) Base 100 en avril 2021.

Note : projection de l'IPCHT à compter de mai 2023 sous l'hypothèse d'une inflation annuelle moyenne de 5 % en 2023 en baisse continue jusqu'à 4,4 % en décembre 2023 (prévision Insee, note de conjoncture, octobre 2023) et d'une inflation annuelle moyenne de 3 % en 2024 et se poursuivant à ce rythme au-delà. La Bmaf est revalorisée au 1^{er} avril 2024 et 1^{er} avril 2025 selon les règles applicables et selon ces hypothèses d'inflation.

Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation (IPCHT) ; calcul HCFEA.

B. Revaloriser les prestations en tenant compte de l'accélération de l'inflation depuis 2021

Depuis l'accélération de l'inflation en 2021, les familles avec enfants ont été affectées par la forte baisse du pouvoir d'achat de la Bmaf, des plafonds et seuils de ressources des prestations familiales, ainsi que par les évolutions des prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, aides au logement). La perte de valeur réelle des plafonds de ressources depuis le 1^{er} janvier 2021 s'élève à 8,4 % et celle de la Bmaf par rapport à son niveau d'avril 2021 dépasse les 4 points de pourcentage depuis mai 2023 (tableau 4), ce qui justifierait une revalorisation anticipée exceptionnelle, comme celle mise en œuvre en juillet 2022.

Indépendamment d'une éventuelle décision d'anticiper la revalorisation légale à venir au 1^{er} avril 2024, le Conseil de la famille propose : d'une part, de compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat des prestations que les familles ont subies depuis avril 2021 ; d'autre

part, de faire en sorte que le pouvoir d'achat de la Bmaf et des prestations de solidarité retrouve son niveau d'avril 2021 lors de la prochaine revalorisation légale au 1^{er} avril 2024.

1. Compenser les pertes passées

Depuis le début de l'essor de l'inflation¹⁶⁴, les familles ont subi des pertes de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité. L'écart entre l'IPCHT et la Bmaf (par rapport au 1^{er} avril 2021) a ainsi été de 2 % en moyenne entre avril 2021 et mars 2023, et devrait atteindre 2,8 % en moyenne entre avril 2021 et mars 2024 : de 1,5 % entre avril 2021 et mars 2022, de 2,5 % entre avril 2022 et mars 2023, et de 4,3 % entre avril 2023 et mars 2024 (tableau 5)¹⁶⁵. 2,8 % de perte de pouvoir d'achat entre avril 2021 et mars 2024 est une moyenne : certains mois, la perte de pouvoir d'achat par rapport au 1^{er} avril 2021 est bien plus élevée, par exemple 4,5 points en mars 2022, 4,7 en juin 2022, 4,5 en mars 2023, plus de 4 points depuis mai 2023, et même plus de 5 points à partir de novembre 2023 (tableau 4).

Pour une famille bénéficiant de prestations égales à 100 % de la Bmaf (445,93 € depuis le 1^{er} avril 2023), la perte cumulée entre avril 2021 et mars 2024 s'élèverait à 450,3 € (tableau 5). Sans l'anticipation au 1^{er} juillet 2022, elle aurait atteint 602,3 €. Cette dernière mesure temporaire a bien fonctionné mais n'a compensé que partiellement la perte de pouvoir d'achat (comme cela a été montré dans le chapitre 1 de la partie II).

On peut illustrer la perte cumulée depuis avril 2021 en considérant des familles-types. Un couple avec trois enfants percevant uniquement les allocations familiales sans majoration pour âge (c'est-à-dire dont les trois enfants ont entre 3 et 14 ans) et le complément familial majoré (c'est-à-dire disposant de revenus très faibles), ce qui correspond à un montant total de prestations égal à 135,48 % de la Bmaf¹⁶⁶, aura ainsi perdu de l'ordre de 610 € d'avril 2021 à mars 2024. Un couple avec deux enfants percevant uniquement les allocations familiales sans majoration pour âge (c'est-à-dire dont le plus jeune enfant a moins de 14 ans), ce qui correspond à 32 % de la Bmaf, aura perdu de l'ordre de 144 € sur cette période.

Le Conseil de la famille recommande que cette perte cumulée de pouvoir d'achat entre avril 2021 et mars 2024 soit compensée sous la forme d'un versement exceptionnel aux allocataires d'un montant égal à 2,8 % des prestations versées depuis avril 2021. Le coût de

¹⁶⁴ Dans ce rapport, nous nous intéressons aux pertes de pouvoir d'achat occasionnées par l'inflation depuis avril 2021 et ne revenons pas sur les pertes de pouvoir d'achat antérieures, notamment celles intervenues entre 2016 et avril 2021, imputables essentiellement aux sous revalorisations de 2019 et 2020 (cf. I).

¹⁶⁵ Sans la décision de revaloriser au 1^{er} juillet 2022 de 4 % la Bmaf en anticipation de la revalorisation du 1^{er} avril 2023, la perte moyenne aurait été bien plus élevée, de 3,7 % d'avril 2021 à mars 2024 au lieu de 2,8 % (inchangée à 1,5 % pour la période d'avril 2021 à mars 2022, de 5,3 % d'avril 2022 à mars 2023 et inchangée à 4,3 % d'avril 2023 à mars 2024).

¹⁶⁶ Le taux des AF pour trois enfants est de 73 % et le taux du complément familial majoré est de 62,48 %.



ce versement exceptionnel atteindrait environ 2,6 Md€ pour les prestations familiales¹⁶⁷ et 4 Md€ pour les autres prestations versées par la branche famille pour le compte de l'État ou des départements (AAH, RSA, prime d'activité, aides au logement)¹⁶⁸. Le montant de ce versement exceptionnel serait bien sûr inférieur si était mise en œuvre avant une anticipation exceptionnelle de la revalorisation légale prévue au 1^{er} avril 2024.

Tableau 5 | Perte de pouvoir d'achat de la Bmaf (écart entre l'IPCHT et la Bmaf) d'avril 2021 à mars 2024

Mois concernés	Perte cumulée sur la période (en €)		Perte moyenne* (en %)	
		Sans anticipation de 4 % de juillet 2022 à mars 2023		Sans anticipation de 4 % de juillet 2022 à mars 2023
avril 2021-mars 2022	74,9	74,9	1,5	1,5
avril 2022-mars 2023	132,2	284,2	2,5	5,3
avril 2023-mars 2024	243,3	243,3	4,3	4,3
avril 2021-mars 2024	450,3	602,3	2,8	3,7

* : moyenne des pertes moyennes exprimées en % pour chacun des mois concernés.

Note : projection de l'IPCHT à compter de mai 2023 sous l'hypothèse d'une inflation annuelle moyenne de 5 % en 2023 en baisse continue jusqu'à 4,4 % en décembre 2023 (prévision Insee, note de conjoncture, octobre 2023) et d'une inflation annuelle moyenne de 3 % en 2024 et se poursuivant à ce rythme au-delà. La Bmaf est revalorisée au 1^{er} avril 2024 selon les règles applicables et selon ces hypothèses d'inflation.

Lecture : pour une personne qui aurait des prestations égales à 100 % de la Bmaf (445,93 € depuis avril 2023), la perte de pouvoir d'achat de la Bmaf d'avril 2022 à mars 2023 a été de 132,2 €. La perte moyenne a été de 2,5 % sur cette période. Sans l'anticipation de la revalorisation à partir de juillet 2022, la perte aurait été de 284,2 € et la perte moyenne de 5,3 %.

Source : calcul SG HCFEA.

Proposition 1 | Prévoir un versement exceptionnel de prestations familiales et de solidarité pour compenser les pertes cumulées durant l'épisode inflationniste

Pour compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité depuis l'essor de l'inflation, un versement exceptionnel devrait être effectué.

Pour la période d'avril 2021 à mars 2024, un versement exceptionnel égal à 2,8 % des prestations versées depuis avril 2021 permettrait de compenser ces pertes cumulées.

Le montant de ce versement exceptionnel serait moindre si était mise en œuvre avant avril 2024 une revalorisation anticipée de la Bmaf et des prestations de solidarité ainsi que des plafonds de ressources.

Soulignons cependant qu'une telle mesure ne compensera pas les pertes de prestations liées aux sous-revalorisations des plafonds de ressources, qui ont conduit certaines familles

¹⁶⁷ Sur la base de 30,9 milliards d'euros (Md€) de dépenses de prestations légales en 2022.

¹⁶⁸ Dont le total des dépenses s'élève à environ 48 Md€ en 2022. Environ 11,8 Md€ de dépenses d'AAH en 2022, 11,5 pour le RSA, 9,9 pour la prime d'activité et 15,3 pour les aides personnelles au logement.

à ne plus ou à ne pas percevoir certaines prestations ou à les percevoir pour des montants moindres depuis avril 2021¹⁶⁹.

2. Prévoir une revalorisation suffisante de la Bmaf et des prestations de solidarité au 1^{er} avril 2024 pour stopper la perte de pouvoir d'achat

Dans l'hypothèse d'une inflation de 5 % en moyenne en 2023, ramenée à 4,4 % en décembre 2023, puis à 3 % en moyenne en 2024 (prévisions Insee d'octobre 2023), les règles légales prévoient une revalorisation de la Bmaf et des prestations de solidarité de 5 % au 1^{er} avril 2024. Malgré cette revalorisation, resterait en avril 2024 un écart d'un point entre l'IPCHT et le montant de la Bmaf par rapport à avril 2021 (graphique 5 et tableau 4). Pour que le pouvoir d'achat de la Bmaf et des prestations retrouve son niveau d'avril 2021, une revalorisation supérieure d'un point à celle prévue par la règle serait nécessaire en avril 2024¹⁷⁰.

Le coût sur douze mois d'une revalorisation supplémentaire d'un point en avril 2024 serait d'environ 300 M€ pour les prestations familiales¹⁷¹. Pour les autres prestations versées par la branche famille pour le compte de l'État ou des départements (AAH, RSA, prime d'activité, aides au logement), le coût de cette revalorisation anticipée serait de 480 M€ pour une année pleine¹⁷².

Proposition 2 | Majorer la revalorisation légale prévue au 1^{er} avril 2024

Une revalorisation supérieure à celle prévue par la règle légale est nécessaire au 1^{er} avril 2024 pour rattraper le décrochage depuis avril 2021 de la Bmaf et des prestations de solidarité par rapport à l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT). La revalorisation légale, qui devrait être de 5 % compte tenu des prévisions d'inflation faites par l'Insee, devrait être portée à 6 %, soit un point de plus.

IV. Quelle modification de la règle de revalorisation en prévision de futurs épisodes de forte inflation ?

L'expérience que notre pays vit depuis 2021, ainsi que la décision d'anticiper la revalorisation 2023, à hauteur de 4 % au 1^{er} juillet 2022, attestent qu'en cas d'accélération de l'inflation, la règle conduisant à revaloriser une seule fois l'an n'est pas suffisante pour

¹⁶⁹ S'agissant des prestations dont l'attribution est soumise à des conditions de ressources (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, etc.), l'évolution moyenne plus rapide des ressources que des plafonds entraîne une sortie de bénéficiaires dont les ressources excèdent alors les nouveaux plafonds, ou une réduction des montants versés.

¹⁷⁰ Rappelons que la revalorisation prévue dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2024 est de 4,6 %, donc inférieure à 5 % parce que le gouvernement anticipe une inflation plus faible en 2023 et 2024 que celle prévue par l'Insee.

¹⁷¹ Sur la base de 30,9 Md€ de dépenses de prestations légales en 2022.

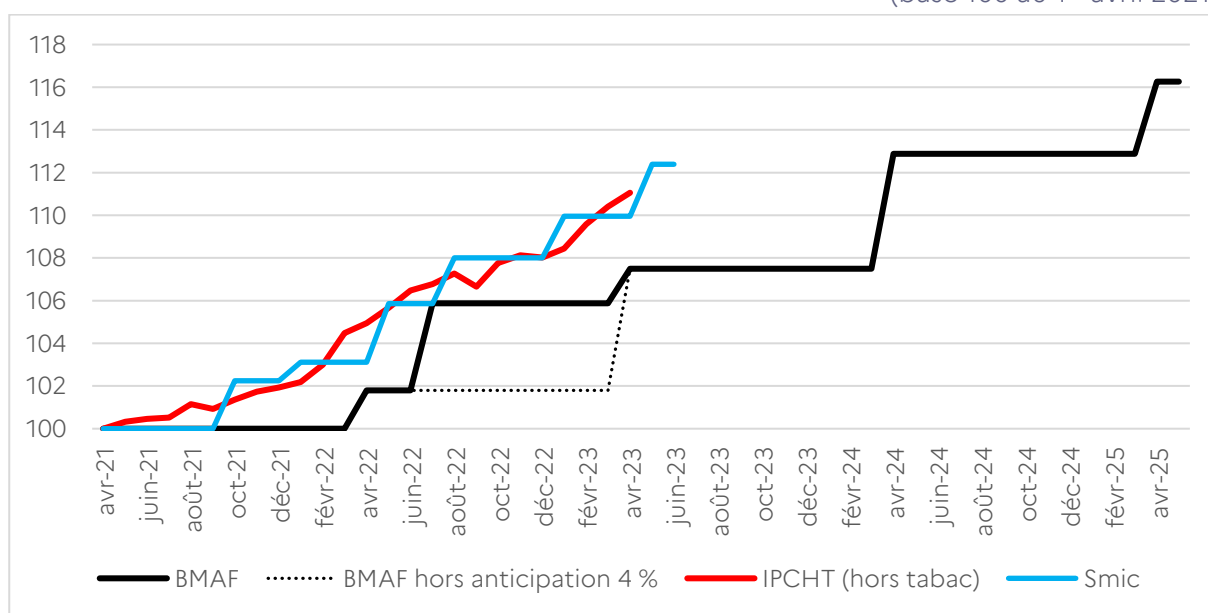
¹⁷² Les soutiens en nature aux familles, notamment par les collectivités territoriales et les Caf, devraient aussi faire l'objet d'une revalorisation.



garantir le maintien du pouvoir achat des prestations familiales et de solidarité, ce qui altère la capacité de ces prestations à soutenir le niveau de vie des familles.

L'exemple du Smic est éclairant. À côté de la revalorisation du Smic intervenant automatiquement chaque année au 1^{er} janvier¹⁷³, la législation sur le Smic a en effet prévu d'autres revalorisations obligatoires qui interviennent automatiquement si l'indice des prix à la consommation augmente d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de la dernière évolution du montant du Smic¹⁷⁴. Ainsi, depuis 2021, le Smic a été revalorisé six fois. Cette règle permet au Smic d'évoluer, *a minima* et notamment en période de forte inflation, au même rythme que l'inflation (graphique 6).

Graphique 6 | Évolution de l'inflation (IPCHT), du Smic et de la Bmaf à partir d'avril 2021 (base 100 au 1^{er} avril 2021)



Note : ce graphique reprend certaines variables du graphique 5. « BMAF » : évolution du montant de la Bmaf ; « BMAF hors anticipation 4 % » : évolution de la BMAF si seules les règles légales de revalorisation avaient été appliquées et que n'avait pas été mise en œuvre une anticipation de la revalorisation de 4 % entre juillet 2022 et mars 2023 ; « IPCHT (hors tabac) » : indice des prix à la consommation hors tabac ; « Smic » : évolution du Smic.

Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation ; calculs HCFEA.

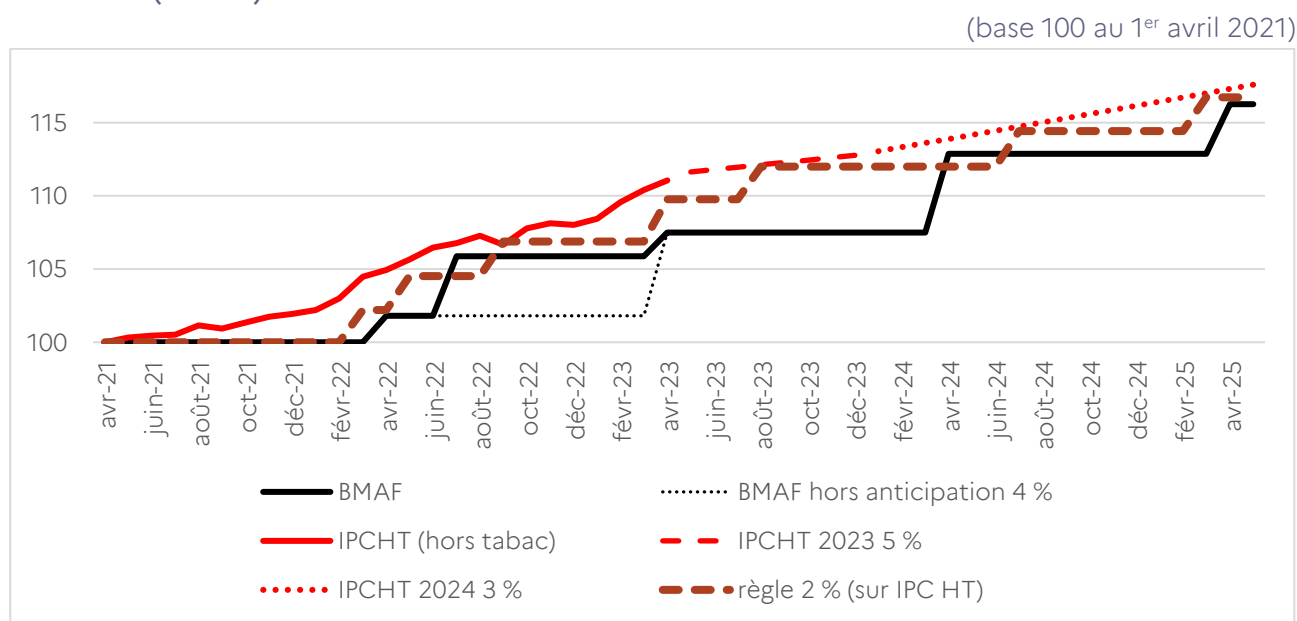
¹⁷³ L'augmentation du Smic est égale au minimum de l'inflation constatée l'année précédente sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac des ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie et de la moitié de la hausse du pouvoir d'achat du salaire horaire moyen de base ouvrier. Elle peut faire l'objet d'un « coup de pouce » supplémentaire à la discrétion du gouvernement (articles L.3231-1 et suivants, R.3231-1 et suivants, code du travail).

¹⁷⁴ « Lorsque l'indice national des prix à la consommation atteint un niveau correspondant à une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du salaire minimum de croissance immédiatement antérieur, le salaire minimum de croissance est relevé dans la même proportion à compter du premier jour du mois qui suit la publication de l'indice entraînant ce relèvement » (article L3231-5 du code du travail).

À l’instar de ce qui existe pour le Smic, il pourrait être décidé, dès que l’inflation a dépassé 2 points depuis la dernière revalorisation (dont la revalorisation annuelle automatique au 1^{er} avril), une revalorisation d’autant de la Bmaf et des prestations. Plus précisément, la Bmaf (et les autres prestations) seraient revalorisées à compter du mois N + 1 du pourcentage d’augmentation de l’inflation entre la dernière revalorisation et le mois N - 1 (à condition que cette augmentation soit d’au moins 2 %). La décision de revaloriser à compter du mois N + 1 s’impose, comme pour le Smic, au cours du mois N quand l’inflation du mois N - 1 est alors connue.

Le graphique 7 présente l’évolution qu’aurait suivie la Bmaf depuis avril 2021 si une telle règle de revalorisation avait prévalu. Avec une telle règle, la Bmaf et le montant des prestations n’auraient pas décroché de l’évolution des prix, ou alors très modérément et transitoirement, pas davantage qu’en période de faible inflation (voir pour comparaison le graphique 5).

Graphique 7 | Évolution de l’IPCHT, de la Bmaf à partir d’avril 2021 et, sous différentes hypothèses, jusqu’en mai 2025, ainsi que de la Bmaf si elle était revalorisée dès que l’inflation (IPCHT) atteint 2 %



Note : ce graphique reprend certaines variables du graphique 5.

« BMAF » : évolution du montant de la Bmaf ; « BMAF hors anticipation 4 % » : évolution de la Bmaf si seules les règles légales de revalorisation avaient été appliquées et que n’avait pas été mise en œuvre une anticipation de la revalorisation de 4 % entre juillet 2022 et mars 2023 ; « IPCHT (hors tabac) » : indice des prix à la consommation hors tabac ; « règle 2 % (sur IPCHT) » : évolution de la Bmaf dans l’hypothèse où une revalorisation égale à l’évolution de l’IPCHT depuis la dernière revalorisation s’appliquerait dès lors que cet indice augmente d’au moins 2 % (revalorisation le 1^{er} du mois N+2 de l’évolution de l’inflation pour le mois N, évolution constatée en N+1).

Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation ; calculs HCFEA.



Il n'aurait ainsi pas été nécessaire de décider d'une revalorisation exceptionnelle anticipée au 1^{er} juillet 2022, ni d'en prévoir une nouvelle, ni de devoir compenser ou de devoir autant compenser les pertes subies pour les ménages depuis avril 2021 (proposition 1).

Un tel mécanisme aurait par ailleurs permis de limiter la perte moyenne du pouvoir d'achat de la Bmaf et du montant des autres prestations durant toute cette période particulière de forte accélération de l'inflation.

Proposition 3 | Mise en place d'un mécanisme de revalorisation supplémentaire automatique dès que l'inflation dépasse 2 % depuis la précédente revalorisation

En sus de la revalorisation annuelle des prestations (Bmaf, RSA, prime d'activité, etc.) au 1^{er} avril, dès lors que l'inflation dépasse 2 points depuis la dernière revalorisation, une règle de revalorisation automatique doit être mise en œuvre.

Chapitre 3

Les associations face à l'inflation - Constats et propositions

L'enquête Classif (Collectivités locales et associations face au choc d'inflation sur les familles), menée auprès de certains membres du Conseil de la famille du HCFEA par le secrétariat général du HCFEA, permet d'évaluer le ressenti des associations et acteurs qui œuvrent auprès des familles (réseaux associatifs de solidarité, associations familiales ou représentants des collectivités locales) sur les difficultés de celles-ci face au choc d'inflation. Elle montre une hausse des difficultés sociales des publics suivis et une hausse des demandes d'aide, et notamment des demandes d'aide alimentaire (voir chapitre 3 de la partie I).

L'enquête permet également de remonter des informations sur les difficultés rencontrées par ces acteurs de terrain dont le soutien est primordial pour les familles précaires, dans le contexte d'inflation actuel. Si ces difficultés concernent l'ensemble des associations qui œuvrent en matière de solidarité, elles sont particulièrement aiguës pour les associations d'aide alimentaire, qui ont, au cours des derniers mois, alerté les pouvoirs publics en ce sens.

En conséquence, un travail d'approfondissement du diagnostic concernant les associations d'aide alimentaire a été conduit. Plusieurs organismes ont été auditionnés par le secrétariat général du HCFEA : la Fédération française des banques alimentaires, les Restos du cœur, le Secours populaire français, le Secours catholique et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) (annexe). Nous les remercions vivement pour le temps qu'ils nous ont accordé et les analyses qu'ils ont partagées avec nous.

Ce travail est suivi de propositions, pour une part communes à l'ensemble des associations œuvrant auprès des familles en difficulté, et pour une autre part spécifiques aux associations d'aide alimentaire.

I. Des associations en difficulté face au choc d'inflation

Les associations qui œuvrent auprès des familles dans le contexte actuel d'inflation font face à une hausse de leurs charges ainsi que, dans certains cas, à une diminution de leurs ressources. Le constat d'une augmentation des charges est généralisé de la part des acteurs de terrain. Le Secours populaire signale ainsi, par exemple, une augmentation de 15 % de ses frais de fonctionnement (interview *Francetvinfo* 17 mai 2023).

Comme pour les ménages, les postes de dépenses les plus touchés sont l'alimentation et l'énergie (constat fait à la fois par les réseaux Unaf, Unccas et AMF et par la Fédération des



associations familiales protestantes dans le cadre de l'enquête Classif, et par la FFBA, les Restos du cœur, le Secours populaire et le Secours catholique dans le cadre des auditions).

Les réseaux d'aide alimentaire sont particulièrement affectés par cette hausse des charges, car, comme l'a montré la partie I de ce rapport, la hausse des prix des produits alimentaires a été particulièrement forte entre 2022 et 2023. Ainsi, les Restos du cœur estiment avoir doublé le montant moyen de commande alimentaire par semaine durant l'hiver 2022-2023 (5 M€ contre 2,5 M€ en moyenne l'hiver précédent), ce qui s'explique à la fois par la hausse de la fréquentation des structures et par la hausse des prix des produits achetés. Pour l'Union nationale des groupements des épicerie sociales et solidaires (Ugess), l'inflation a, pour les épicerie sociales et solidaires, des effets à la fois sur le coût d'achat des produits alimentaires, sur le coût des fluides (pour le stockage en chambre froide notamment), sur le coût de transport et sur le coût des salaires¹⁷⁵.

Cette hausse des charges crée d'autant plus de difficultés aux acteurs de terrain qu'un certain nombre d'entre eux constate en parallèle une stagnation ou une diminution des ressources. Les constats quant aux ressources diffèrent cependant d'un acteur à l'autre et la baisse apparaît globalement plus marquée pour les dons que pour les financements publics :

- au sein du réseau Unaf, les répondants à l'enquête Classif sont 69 % à estimer que les financements publics sont stables sur la période 2022-2023, 18 % à estimer qu'ils sont en hausse et 14 % qu'ils sont en baisse. S'agissant des dons, parmi les vingt-quatre répondants, quatorze estiment que les dons sur la période sont stables ; huit estiment qu'ils sont en baisse et deux estiment qu'ils sont en hausse. Parmi les huit répondants qui estiment que les dons ont diminué, sept estiment que cela est en lien avec l'inflation ;
- au sein du réseau AMF et des CCAS, l'évolution des financements publics est variable selon les répondants : en hausse pour quatre structures, en baisse pour trois autres et stables pour les quatre restantes. Les dons sont plutôt en baisse ou stables ;
- la Fédération des associations familiales protestantes observe une stabilité de ses ressources, tant de ses financements publics que de ses dons ;
- le Mouvement associatif, dans une enquête réalisée en février 2023 auprès de 2 789 responsables associatifs¹⁷⁶, met en évidence à la fois une baisse des aides des collectivités (pour 57 % des associations) et des difficultés concernant les adhérents (des difficultés financières des adhérents pour 56 % des associations et une baisse du nombre d'adhérents pour 50 % des associations).

¹⁷⁵ Ugess, 2023, Panorama des épicerie sociales et solidaires.

<https://ugess.org/index.php/2023/07/12/panorama-des-epicerie-sociales-et-solidaires-de-lugess-des-difficultes-accrues-en-2022-entre-inflation-et-augmentation-des-publics-accueillis>.

¹⁷⁶ Enquête « Les associations face à l'inflation », réalisée par Recherches & Solidarités en février 2023 auprès de 2 789 responsables associatifs, échantillon national représentatif d'associations de toutes tailles, tous secteurs d'activités et toutes régions.

Plusieurs enquêtes mettent par ailleurs en évidence, au plan général, une stagnation des dons des particuliers en 2022 et une baisse des montants à prévoir sur 2023 :

- le baromètre de la générosité 2022 réalisé en mai 2023 par Novos¹⁷⁷ pour France générosités (collectif d'organisations d'intérêt général faisant appel à la générosité publique) montre en 2022, et pour la première fois en dix ans, une stagnation des dons aux associations avec notamment le recul des petits dons (de 10 à 20 €), alors que ceux-ci représentent la moitié des fonds des associations ;
- le baromètre annuel de la solidarité Apprentis d'Auteuil réalisé en avril 2023 auprès de l'ensemble des Français par Ipsos montre par ailleurs que la proportion de Français prévoyant de donner en 2023 est stable, mais que de nombreux donateurs prévoient de donner moins (deux donateurs sur cinq [39 %, + 14 points par rapport à 2022] prévoient de donner moins, voire de ne plus donner en 2023) et que les donateurs qui prévoient de donner moins en 2023 qu'en 2022 le justifient en grande partie (57 %) par la baisse de leur pouvoir d'achat mais aussi la crainte de ne pas pouvoir faire face à la hausse des prix (41 %) ;
- s'y ajoute, pour l'Ugess, une baisse des dons de la grande distribution. Cette part de l'approvisionnement est aujourd'hui en baisse pour 76 % des épiceries, notamment sur les produits de première nécessité selon l'Ugess.

Certains acteurs signalent aussi des difficultés concernant leurs adhérents bénévoles et leurs salariés, eux-mêmes affectés par le choc d'inflation. Le Mouvement associatif observe que l'inflation a des conséquences sur le comportement des adhérents pour 70 % des associations (baisse des souscriptions et/ou des participations aux activités, non renouvellement d'adhésions...) et des personnes bénévoles pour 60 % d'entre elles (limitation des déplacements, réduction de l'activité bénévole...). L'Uniopss signale, pour sa part, des difficultés financières des salariés de ses structures.

L'enquête du Mouvement associatif montre par ailleurs que les dispositifs de type protection tarifaire face à la hausse des prix de l'énergie sont méconnus ou non mobilisés par la grande majorité des associations.

Il résulte de l'ensemble de ces facteurs des inquiétudes sur les budgets. Le Mouvement associatif estime, à l'issue de l'enquête qu'il a menée, qu'une association sur trois a eu en 2022 un résultat financier inférieur à ses prévisions, sous l'effet de l'augmentation des charges (pour 43 % des associations) ou de la baisse des ressources (pour 39 % d'entre elles). D'après la même enquête, près de 40 % des associations indiquent avoir déjà dû adapter et/ou annuler des activités en raison du contexte inflationniste. 60 % des associations expriment soit des craintes à court terme (32 %), soit des graves préoccupations (14 %), soit des choix difficiles à faire (10 %), soit un risque de cessation d'activités (4 %). Selon l'Ugess, plus de 50 % des épiceries solidaires ont une inquiétude particulière concernant le budget 2023 et 20 % déclarent avoir des problèmes de trésorerie.

¹⁷⁷ À partir des données de collecte de dons des particuliers de 56 associations et fondations membres de France générosités.

Les résultats de l'enquête du Mouvement associatif montrent enfin que l'inflation touche toutes les typologies d'associations, mais de façon différente. On note par exemple, pour ce qui concerne les associations non-employeuses et petites employeuses, une « crainte importante par rapport à l'effet de l'inflation sur le comportement des bénévoles » et une « crainte particulièrement marquée » concernant l'impact sur le comportement des adhérents. Les préoccupations liées à la hausse du prix de l'énergie sont plus importantes chez les associations employeuses et croissent avec le nombre de salariés.

II. Des associations d'aide alimentaire particulièrement touchées par les effets de l'inflation

A. Le paysage des associations d'aide alimentaire en France et les changements récents

1. Le cadre juridique et institutionnel de la politique d'aide alimentaire

Au cours des quinze dernières années, plusieurs lois et réformes ont contribué à structurer le cadre juridique et institutionnel de la politique d'aide alimentaire.

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche est la première à avoir consacré l'aide alimentaire au niveau législatif. Elle a également institué un régime d'habilitation des organismes recevant des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire. L'habilitation est délivrée, depuis 2018, au niveau national par le ministre des Solidarités et au niveau régional par le préfet de région. Si l'on compte une dizaine d'organismes ou réseaux d'organismes habilités au niveau national, quatre d'entre eux jouent un rôle particulier car ils sont bénéficiaires des denrées achetées par [FranceAgriMer](#) au moyen des fonds européens (cf. *infra*) : il s'agit des Restaurants du cœur, de la Croix-Rouge française, de la Fédération française des banques alimentaires et du Secours populaire français¹⁷⁸.

La loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « [loi EGAlim](#) », a fait de l'aide alimentaire une partie intégrante de la politique de lutte contre les exclusions en transférant ses dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime au code de l'action sociale et des familles (CASF). Deux notions y sont désormais distinguées :

- la lutte contre la précarité alimentaire (article L. 266-1 du CASF), qui « vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale » et doit répondre au principe de dignité des personnes et participer au développement de leurs capacités d'action autonomes ;

¹⁷⁸ [Liste des structures habilitées à l'aide alimentaire - Réseau PARTAAGE \(reseau-partagee.fr\)](#).

- l'aide alimentaire (article L. 266-2), qui est une de modalités de la lutte contre la précarité alimentaire et qui consiste en « *la fourniture de denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale, assortie de la proposition d'un accompagnement* ».

Dans le contexte de la crise de la Covid-19, une coordination interministérielle a été mise en place et maintenue depuis lors. Le [Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire \(Cocolupa\)](#) rassemble les ministères en charge des solidarités, de l'alimentation et du logement et est présidé par le directeur général de la cohésion sociale (DGCS).

2. Les ressources des acteurs de l'aide alimentaire

a. Les financements publics

Les financements publics proviennent à la fois des fonds européens, de crédits nationaux et de contributions des collectivités territoriales. La mise en place d'une politique de soutien à l'aide alimentaire au niveau européen date de 1987, avec la création du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD), qui était initialement alimenté par les stocks de la politique agricole commune. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle actuelle (2021-2027), le programme « Soutien européen à l'aide alimentaire » (SEAA) est rattaché au fonds social européen (FSE+). Il est doté de 647 M€ pour l'ensemble de cette période, dont 582 M€ de crédits européens (soit 83 M€ par an) et 65 M€ de cofinancement national. Le programme SEAA finance l'acquisition de denrées par FranceAgriMer, qui sont ensuite distribuées par les quatre réseaux associatifs mentionnés ci-dessus. Le SEAA représente environ un quart des denrées distribuées en France dans le cadre de l'aide alimentaire. La visibilité pluriannuelle donnée par les fonds européens facilite l'action des organismes distribuant l'aide alimentaire. À la suite de la pandémie de Covid-19, ces fonds ont fait temporairement l'objet d'abondements supplémentaires par le [programme REACT-EU](#), qui est l'une des composantes du plan de relance [NextGenerationEU](#). Les crédits de REACT-EU couvrent uniquement les années 2021 et 2022.

Les crédits nationaux sont regroupés sur le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes ». Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, l'aide alimentaire est dotée de 142,5 M€, ce qui représente une progression de 21 % par rapport à la loi de finances pour 2023. Outre le cofinancement national du SEAA, le programme 304 finance la subvention pour charge de service public de FranceAgriMer, l'activité de « tête de réseau » des associations d'aide alimentaire, les épiceries sociales et l'aide alimentaire déconcentrée (financement d'achats de denrées manquantes dans les territoires ainsi que la distribution et le transport de ces produits). Depuis 2023, ces crédits incluent également le programme « Mieux manger pour tous » (cf. *infra*), dont la dotation a été portée de 60 à 70 M€ en 2024. Par ailleurs, face à la hausse des prix de l'énergie, les associations ont bénéficié de plusieurs mesures (bouclier tarifaire qui plafonne la hausse du tarif de l'électricité, amortisseur qui consiste en une aide forfaitaire sur une fraction de la consommation électrique) financées par le programme 345 « Service public de l'énergie ».



Si les organismes d'aide alimentaire ont salué ces mesures complémentaires, ils déplorent leur manque de stabilité et de prévisibilité et s'inquiètent de la fin de l'amortisseur en 2024.

L'État supporte également le coût des mesures de défiscalisation des dons effectués par les particuliers et les entreprises au profit des organismes d'aide aux personnes en difficulté (repas, soins, logement)¹⁷⁹. S'agissant des dons des particuliers, le taux de la réduction d'impôt est majoré (75 % contre 66 % pour les dons aux autres œuvres d'intérêt général) lorsqu'ils bénéficient aux organismes procédant à la fourniture gratuite de repas aux personnes en difficulté, contribuant à favoriser leur logement ou leur fournissant gratuitement des soins (dispositif dit « amendement Coluche »). Le plafond des dons éligibles à ce taux majoré a été porté de 562 à 1 000 € par la loi de finances rectificative (LFR) du 25 avril 2020, dans le contexte de la crise de la Covid-19, pour l'imposition des revenus de 2020, et cette mesure temporaire a depuis lors été reconduite chaque année. Il n'existe pas à ce jour de données statistiques publiques permettant d'isoler le coût de la défiscalisation des dons aux organismes d'aide alimentaire au sein du coût total de la défiscalisation de l'ensemble des dons.

Enfin, les collectivités territoriales contribuent au soutien aux acteurs de l'aide alimentaire, notamment par la mise à disposition de locaux, de matériel et de personnel. L'Igas avait évalué la valeur totale de ce soutien à 230 M€ en 2018 ; il n'existe pas d'évaluation plus récente.

b. Les contributions des acteurs privés

Les contributions des acteurs privés peuvent émaner des particuliers comme des entreprises et peuvent consister en des contributions monétaires (dons) comme en nature. Les dons alimentaires représentent ainsi 40 % des denrées distribuées par les Restos du cœur, tandis que les fonds européens et la politique d'achat en représentent chacun 30 %.

Le bénévolat contribue de manière déterminante au fonctionnement des organismes d'aide alimentaire. La FFBA dénombre 7 500 bénévoles, le SPF 92 000, le Secours catholique 60 000 et les Restos du cœur 70 000 bénévoles réguliers et 30 000 ponctuels. Les réseaux soulignent qu'un certain nombre de bénévoles sont eux-mêmes en situation de précarité ; la proportion de personnes accueillies parmi les bénévoles s'élève ainsi à 15 % pour les Restos du cœur.

Au cours des dernières années, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour renforcer la contribution des acteurs économiques à la collecte d'aide alimentaire :

- la loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, dite « loi Garot », impose aux commerces de détail d'une surface de vente supérieure à 400 m² de conclure une convention avec une association habilitée pour leur céder des denrées à titre gratuit. Elle interdit de rendre délibérément impropres à la consommation des aliments invendus encore consommables ;

¹⁷⁹ 1-ter de l'article 200 du code général des impôts (CGI) : « organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins [médicaux] à des personnes en difficulté ».

- une ordonnance du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, prise en application de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « loi Egalim »), étend cette obligation aux opérateurs de l'industrie agroalimentaire dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 M€ et aux opérateurs de la restauration collective préparant plus de 3 000 repas par jour ;
- enfin, la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a étendu ces obligations aux opérateurs de commerce de gros alimentaire dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 M€.

3. Les mutations de la politique d'aide alimentaire

Outre la mise à contribution d'un nombre croissant d'acteurs de la filière alimentaire, la politique d'aide alimentaire s'est efforcée au cours des dernières années de mieux intégrer les préoccupations qualitatives, en veillant à améliorer la qualité des denrées distribuées et à renforcer l'autonomie des personnes.

L'adéquation entre les ressources collectées par les différents canaux d'approvisionnement de l'aide alimentaire (marchés financés sur fonds européens, collectes auprès du public, collectes auprès des acteurs de la filière agroalimentaire, etc.) et les besoins nutritionnels des personnes constitue l'un des principaux défis de la politique d'aide alimentaire. Un rapport de l'Igas de 2019¹⁸⁰ soulignait l'insuffisance des proportions de protéines animales (œufs-viandes-poissons) et des fruits et légumes dans les denrées distribuées par rapport aux valeurs-cibles, et l'excès de produits gras, sucrés ou salés au mauvais apport nutritionnel. Le même rapport pointait par ailleurs l'existence de situations de distribution peu favorables à la dignité et à l'autonomie des personnes, en raison de l'absence de possibilité de choix entre plusieurs denrées d'un même type, de la durée d'attente et de l'exposition au regard des tiers.

Lors de la création du Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa), plusieurs groupes de travail ont été constitués pour remédier à ces difficultés, notamment les groupes n° 5 (« Co-construire les politiques avec les personnes concernées »), n° 6 (« Favoriser l'accès à une alimentation bonne pour la santé ») et n° 8 (« Encourager les formes d'accès à l'alimentation émancipatrices pour les personnes et durables »)¹⁸¹.

Un fonds a par ailleurs été créé (création annoncée en novembre 2022) dans l'objectif de mieux répondre à l'enjeu de qualité de l'aide alimentaire : le fonds « pour une aide

¹⁸⁰ Igas, 2019, « La lutte contre la précarité alimentaire. Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique », rapport n° 2019-069R, décembre.

¹⁸¹ Communiqué de presse du Gouvernement, du 15.12.2021, « Lutte contre la précarité alimentaire : réunion du Cocolupa sous la présidence de Virginie Lasserre pour présenter l'avancée des travaux du plan d'actions lancé par Olivier Véran, ministre des Solidarités et de la Santé ».

https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/cp_-_lutte_contre_la_prekarite_alimentaire_-_reunion_cocolupa_-_14.11.21.pdf.



alimentaire durable », ensuite renommé fonds « mieux manger pour tous ». Il vise à la fois à soutenir la participation des personnes, à améliorer la qualité nutritionnelle et gustative de l'aide alimentaire et à réduire son impact environnemental. Ce fonds est décliné au niveau national (crédits attribués aux associations habilitées à ce niveau) et au niveau régional (sélection de dossiers sur appel à projets). Initialement doté de 60 M€, ses crédits ont été portés à 70 M€ en 2024.

La dimension qualitative a également été intégrée aux obligations de don incombant aux acteurs de la filière alimentaire. En application de la loi « Egalim », un décret du 11 avril 2019 a imposé aux commerces de détail soumis à l'obligation de don de denrées alimentaires de mettre en place un plan de gestion de la qualité du don, comprenant un plan de sensibilisation et de formation du personnel, des conditions d'organisation du don, y compris de gestion de la sous-traitance, et des procédures d'évaluation de la qualité. Une personne qualifiée doit être désignée responsable de la coordination, du suivi et du respect de ce plan de gestion. Ces obligations ont ensuite été étendues aux autres acteurs économiques soumis à l'obligation de don (industriels, opérateurs de la restauration collective et du commerce de gros).

Le bilan de ces évolutions dressé par les acteurs de l'aide alimentaire est contrasté. Si la FFBA constate une augmentation de plus de 8 points en neuf ans de la proportion de fruits et légumes dans les denrées distribuées ainsi qu'une amélioration de la qualité des denrées distribuées dans le cadre du programme SEAA, elle estime aussi qu'il reste des marges de progression que le programme « Mieux manger pour tous » ne suffira pas, dans son format actuel, à combler. Le SPF déplore à certains égards une diminution de la qualité des denrées (moins de choix, date limite de péremption très rapprochée).

Une dernière évolution tient au développement d'achats de denrées directement effectués par les organismes d'aide alimentaire. Ceci s'explique par la nécessité de pallier les limites des autres modes d'approvisionnement, le catalogue de denrées achetées dans le cadre du SEAA étant relativement limité (essentiellement des données conservables, stockables et faciles à distribuer) et la nature des denrées issues de la collecte auprès du public étant peu prévisible. Le développement complémentaire des achats directs vise à mieux pourvoir aux besoins nutritionnels des personnes accueillies (notamment en ce qui concerne les fruits et légumes et les produits frais). Les réseaux y recourent de manière inégale, l'achat direct représentant aujourd'hui un tiers des denrées distribuées par les Restos du cœur, mais seulement quelques pour cent pour les autres réseaux.

B. Des difficultés récentes, en lien avec le choc d'inflation

1. Le poids croissant de l'aide alimentaire, une tendance lourde aggravée par l'inflation

De fortes incertitudes demeurent sur le nombre de personnes recourant à l'aide alimentaire. En analysant les différentes sources disponibles tout en indiquant leurs limites, l'Insee

estime ce nombre entre 2 et 4 millions fin 2021 en France métropolitaine¹⁸². Ce nombre ne doit pas être confondu avec celui des personnes en situation d'insécurité alimentaire, estimé entre 7 et 8 millions, car cette notion est bien plus large et se fonde sur les réponses à un ensemble de six questions (telles que : avez-vous assez d'argent pour acheter de la nourriture, pour faire des repas à votre faim, etc.) inspiré du questionnaire du ministère de l'Agriculture américain *Household Food Security Survey*¹⁸³.

Sur la base des sources existantes, il est difficile de mesurer avec précision l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire. Le dispositif de suivi trimestriel de l'aide alimentaire, mis en place par l'Insee et la Drees au début de l'année 2021, n'a pas été maintenu les années suivantes. Plusieurs indices suggèrent cependant une tendance de fond à la hausse de la demande d'aide alimentaire, accentuée ces dernières années par la pandémie de Covid-19 puis par l'inflation :

- les constats des principaux réseaux associatifs vont dans ce sens. Sur le long terme, l'étude « Profils » de la FFBA, réalisée tous les deux ans, indique que le nombre de demandeurs est passé de 820 000 en 2011 à 2,4 millions en 2022, soit un quasi-triplement¹⁸⁴. À plus court terme, la FFBA constate une hausse du nombre de personnes accueillies de 34 % depuis 2020, dont 9 % et 6 % aux premier et deuxième trimestres 2023. Pour le Secours populaire français, cette hausse a été de 10 % entre 2021 et 2022 et de 20 % à 45 % selon les territoires au premier semestre 2023. Les Restos du cœur observent quant à eux une hausse de 35 % entre avril et septembre 2023 et indiquent être passés de 140 à 170 millions de repas servis en l'espace d'un an ;
- le système d'information de l'aide alimentaire (SIAA), géré par la DGCS, indique une progression régulière du volume des denrées distribuées, passé de 266 000 tonnes en 2016 à 364 900 tonnes en 2021, soit une hausse d'environ 37 % ;
- outre la hausse du nombre de personnes accueillies, on observe une intensification du recours à l'aide alimentaire. Selon la FFBA, la part des personnes se présentant au moins deux fois par semaine, aujourd'hui de près de 60 %, a augmenté de 6 points de pourcentage entre 2020 et 2022, et la part des personnes estimant que l'aide alimentaire est « essentielle et qu'on ne peut pas s'en passer » de 15 points de pourcentage entre 2020 et 2022 ;
- plusieurs études statistiques réalisées dans le contexte de la crise sanitaire ont souligné la part significative de nouveaux demandeurs, signe d'une extension de

¹⁸² Accardo A., Brun A., Lellouch T., 2022, La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire, *Insee Première*, n° 1907, juin ; cf. encadré p. 2, « Combien de bénéficiaires de l'aide alimentaire ? ».

¹⁸³ Anses, 2017, Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3), Avis et rapport, juin.

¹⁸⁴ FFBA, 2023, Études Profils 2023 : Qui sont les personnes accueillies à l'aide alimentaire ?, février.



la précarité alimentaire¹⁸⁵. Ce point est confirmé par les remontées de l'enquête Classif¹⁸⁶ menée en 2023 par le secrétariat général du HCFEA (voir chapitre 3 de la partie I).

Corroborant ce constat d'une diversification des publics de l'aide alimentaire, les réseaux soulignent en particulier la présence accrue de très jeunes enfants (la FFBA et les Restos du cœur constatent ainsi la présence de respectivement 136 000 et 126 000 enfants de 0-3 ans parmi les publics accueillis), présence qui incite ces associations à réfléchir à une offre d'aide alimentaire plus adaptée à ce public spécifique ; ainsi que des jeunes (15-25 ans), des étudiants (public dont la présence a été particulièrement marquée durant la crise sanitaire et pour lequel perdurent des épiceries solidaires dédiées), des autres jeunes adultes et des travailleurs (17 % de personnes en emploi selon l'étude « Profils » de la FFBA).

2. La hausse de l'inflation, la crise de trop ?

Les auditions des réseaux associatifs par le secrétariat général du HCFEA ainsi que leurs réponses au questionnaire Classif suggèrent que la crise ouverte par l'accélération de l'inflation pourrait avoir un impact particulièrement aigu.

Deux hypothèses peuvent être avancées à cet égard. D'une part, les différentes crises ont un impact cumulatif : lorsque l'inflation s'est accélérée, les organismes d'aide alimentaire connaissent déjà un niveau de demande historiquement élevé, en raison de la tendance à la hausse de long terme ainsi que de l'effet de la crise sanitaire qui n'avait été que partiellement résorbé.

D'autre part, l'inflation a des effets multiples sur le système d'aide alimentaire, affectant à la fois les besoins de la population et les ressources dont disposent les organismes pour les satisfaire. L'inflation, particulièrement élevée pour les denrées alimentaires (voir chapitres 1 et 2 de la partie I), accroît le besoin de la population de recourir à l'aide alimentaire, mais elle affecte aussi le coût d'acquisition de ces denrées et donc le volume d'aide pouvant être distribué à niveau monétaire de ressources constant, tant pour les denrées acquises dans le cadre du SEAA que pour celles issues de l'achat direct. Les autres charges des organismes sont également affectées, notamment les dépenses d'énergie. La hausse des prix de l'énergie affecte particulièrement les réseaux disposant d'importantes installations de stockage (125 000 m² pour la FFBA, près de 110 entrepôts pour les Restos du cœur). Enfin, les difficultés d'ensemble de la population sont susceptibles d'entraîner une baisse des dons et un moindre engagement des bénévoles. Les grands réseaux d'aide alimentaire ne constatent pas, pour l'heure, de baisse des dons, mais sont inquiets pour les collectes de fin

¹⁸⁵ Accardo A., Brun A., Lellouch T., 2022, La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire, *Insee Première*, n° 1907, juin ; Radé E., Léon O., 2022, Aide alimentaire : une fréquentation accrue des centres de distribution dans les grandes villes les plus exposées à la pauvreté début 2021, *Études et Résultats*, n° 1218, Drees, février.

¹⁸⁶ Enquête lancée par le HCFEA auprès des associations et acteurs locaux (réseaux associatifs de solidarité, associations familiales ou représentants des collectivités locales) œuvrant auprès des familles et visant à faire remonter leur ressenti et les difficultés des familles dans ce contexte d'inflation.

d'année. Sur le sujet des bénévoles, certains réseaux constatent une baisse de leurs effectifs dans la durée (Secours catholique), d'autres une modification de l'engagement (diminution du temps d'engagement et de sa pérennité, frilosité à prendre des responsabilités pour le SPF et la FFBA) et toutes les grandes associations alertent sur les difficultés de leurs bénévoles à faire face à la hausse de leurs frais de déplacement, notamment lorsqu'ils vivent en zone périurbaine ou rurale.

Signe du caractère particulièrement aigu de cette crise, certains des principaux organismes sont amenés à prendre des mesures de restriction quantitative inédites : les Restos du cœur ont annoncé en septembre dernier être contraints de restreindre leurs critères d'accès et réduire le nombre de personnes accueillies à l'hiver 2023 ainsi que de diminuer les volumes distribués à chacune ; d'autres réseaux (SPF par exemple) envisagent également de réduire les quantités distribuées par personne.

La hausse de la demande affecte aussi la capacité des acteurs de l'aide alimentaire à accompagner les personnes accueillies, alors que cet accompagnement est garanti par la loi et qu'il constitue à leurs yeux une dimension essentielle de leur action, l'aide alimentaire étant envisagée comme une porte d'entrée vers celui-ci.

Face à ces difficultés, les acteurs ont lancé un certain nombre d'actions nouvelles : recherche de grands donateurs privés, articulation entre l'aide alimentaire et l'accès à des jardins partagés ou des chantiers d'insertion, développement des relations avec le monde agricole pour accéder aux denrées en circuit court, ateliers de lutte contre le gaspillage alimentaire pour les personnes accueillies, etc. Ces initiatives ne sont toutefois pas suffisantes pour répondre à l'ampleur des défis actuels.

III. Les propositions

Les prévisions d'inflation pour les mois à venir (OFCE, Insee) tendent à montrer un maintien de la hausse des prix, certes moins marquée mais néanmoins significative. Les problématiques des prix de l'alimentation et des prix de l'énergie devraient rester importantes. Ceci implique, en complément des propositions concernant la revalorisation des prestations (voir le chapitre 2 de la partie II), une attention particulière aux acteurs de terrain les plus exposés à ces postes de dépenses. S'ils n'ont pas vocation à se substituer à la solidarité publique dans la réponse aux effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des familles, leur capacité d'intervention en faveur des familles en difficulté doit être maintenue.

A. Mieux protéger les ressources associatives face aux chocs d'inflation

À la suite de son enquête menée en avril 2023 sur « Les associations face à l'inflation », le Mouvement associatif a préconisé une prise en compte de l'impact de l'inflation par l'État et les collectivités territoriales dans le montant des subventions versées aux associations.



Les subventions représentent en moyenne autour de 20 % des ressources des associations¹⁸⁷. La conclusion d'une convention entre l'organisme public attribuant la subvention et l'association bénéficiaire est obligatoire lorsque la subvention dépasse un montant de 23 000 € (décret du 6 juin 2001). La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations invite à privilégier le recours aux conventions pluriannuelles.

Si les conventions pluriannuelles donnent aux associations une visibilité appréciable quant à l'évolution de leurs ressources, elles peuvent nécessiter une révision lorsqu'un choc conjoncturel de grande ampleur survient durant leur exécution.

En conséquence, il serait souhaitable d'inciter les parties prenantes des conventions attribuant des subventions aux associations (organisme public attribuant la subvention et association bénéficiaire) à insérer, dans ces conventions pluriannuelles, des clauses prévoyant l'indexation du montant de la subvention sur l'inflation, ou du moins la révision de ce montant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil fixé par la convention.

Proposition 4 | Indexation du montant des subventions sur l'inflation

Les conventions pluriannuelles attribuant des subventions aux associations devraient prévoir des clauses d'indexation du montant de la subvention sur l'inflation ou du moins la révision de ce montant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil fixé par la convention.

Concernant spécifiquement les associations d'aide alimentaire, une partie des aides supplémentaires dont a bénéficié le secteur depuis 2020 sont des fonds non pérennes (abondements supplémentaires des fonds européens à l'occasion de la pandémie de Covid-19 par exemple) et/ou répondent à d'autres besoins plus qualitatifs (amélioration de la qualité de l'offre d'aide alimentaire et réduction de son impact environnemental *via* le fonds pour une aide alimentaire durable, qui a une programmation pluriannuelle) que celui d'aider les associations à faire face à l'inflation des produits alimentaires.

Il apparaît dès lors nécessaire d'assurer *a minima* une pérennisation de ces fonds, alors que les associations d'aides alimentaires font face à des difficultés financières importantes.

Il serait également justifié de prévoir, pour aider les associations à faire face aux éventuels chocs à venir, la mise en place d'une garantie concernant le volume des denrées pouvant être acquises grâce aux subventions publiques. Cette garantie pourrait être assurée par une indexation de ces subventions sur l'inflation ou par une clause de sauvegarde s'appliquant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil.

Enfin, la question se pose du devenir de la majoration à 1 000 € du plafond des dons éligibles au taux majoré de 75 % de réduction d'impôt dans le cadre du dispositif dit « amendement Coluche », qui a été prorogée à plusieurs reprises depuis la pandémie de Covid-19 et qui vient d'être prorogé de nouveau pour 2024. Pour trancher quant à son devenir (prolongement, pérennisation ou autres évolutions), il serait souhaitable de disposer

¹⁸⁷ <https://www.francegenerosites.org/ressources/paysage-associatif-francais/>.

d'éléments d'évaluation sur l'impact de la majoration quant aux dons perçus par les associations concernées.

Proposition 5 | Soutenir les associations d'aide alimentaire

Pour ce qui concerne spécifiquement les associations d'aide alimentaire, il conviendrait de :

- ▶ pérenniser *a minima* les fonds publics non pérennes dont a bénéficié le secteur de l'aide alimentaire depuis 2020 ;
- ▶ garantir le volume des denrées pouvant être acquises grâce aux subventions publiques, par exemple grâce à une indexation de ces subventions sur l'inflation ou par une clause de sauvegarde s'appliquant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil ;
- ▶ évaluer l'impact de la majoration à 1 000 € du plafond des dons éligibles au taux majoré de 75 % de réduction d'impôt sur les dons perçus par les associations concernées.

B. Compenser les charges supportées par les bénévoles

Dans le cadre des auditions menées par le secrétariat général du HCFEA, les acteurs de terrain ont exposé les difficultés rencontrées par leurs propres bénévoles face à l'inflation. Par leur travail bénévole, ces acteurs jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique d'aide alimentaire. Leur activité a été estimée à quelques 500 M€ par an¹⁸⁸.

Il existe actuellement une réduction d'impôt pour les frais engendrés par une activité associative, qui concerne notamment les frais de déplacement (barème kilométrique). Cette réduction d'impôt pourrait être transformée en crédit d'impôt de façon à bénéficier aussi aux bénévoles non imposables, c'est-à-dire les plus modestes d'entre eux, pour que les déplacements liés à leur engagement bénévole ne se traduisent pas par un surcoût pour eux. Cette proposition est soutenue par l'ensemble des grands réseaux d'aide alimentaire. C'est aussi une des pistes d'actions retenues par le Mouvement associatif à la suite de son enquête sur les effets de l'inflation sur les associations (avril 2023). Un amendement en ce sens avait été déposé à l'Assemblée nationale dans le cadre du PLF 2023, mais n'avait pas été retenu par le gouvernement.

Proposition 6 | Crédit d'impôt pour couvrir les frais des bénévoles

La réduction d'impôt pour les frais engendrés par une activité associative, qui concerne notamment les frais de déplacement, devrait être transformée en un crédit d'impôt de façon à bénéficier aussi aux bénévoles non imposables.

C. Consolider et compléter les données disponibles sur les ressources et charges des associations

Les crises récentes (pandémie de Covid-19, choc d'inflation) ont mis en évidence les limites des informations disponibles sur les ressources et les charges des associations. Les enquêtes les plus substantielles (enquêtes « Situation des associations » de l'Insee et « Paysage associatif » du CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne) comportent des informations

¹⁸⁸ Bazin A., Bocquet E., 2018, *Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver*, Rapport d'information n° 34 (2018-2019).



financières, mais sont trop irrégulières pour donner une visibilité sur l'impact de chocs conjoncturels (encadré). Ceci conduit les têtes de réseaux associatives à réaliser elles-mêmes des enquêtes auprès de leurs adhérents (le Mouvement associatif, enquête d'avril 2023 sur « Les associations face à l'inflation »).

Encadré | Les principales sources de données sur les associations

L'Insee a réalisé à deux reprises (en 2013 et 2018) une enquête « Situation des associations ». Celle-ci fournit notamment des informations sur le nombre des associations, la proportion d'associations employeuses et non employeuses ainsi que leurs ressources financières et humaines (emploi salarié et bénévolat)¹⁸⁹.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), qui est un service à compétence nationale rattaché à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (Djepva), produit des analyses statistiques et des études sur la vie associative. Il publie notamment un tableau de bord de la vie associative, qui compile différentes sources d'informations. S'agissant du budget, le tableau de bord reprend les données de l'enquête « Paysage associatif » du CNRS – Centre d'économie de la Sorbonne. Cette enquête est réalisée environ tous les cinq ans : les deux précédentes éditions portent sur les années 2011 et 2017.

L'association « Recherches et Solidarités » réalise chaque année une publication intitulée « La France associative en mouvement ». Elle ne comporte pas d'informations sur les ressources et les charges des associations (mis à part sur la fiscalité).

Le Haut Conseil à la vie associative, dans une publication de 2022¹⁹⁰, a d'ailleurs mis en évidence, de façon plus générale, une vision du secteur « parfois imprécise, incomplète, voire contradictoire selon les bases de données ou les modes d'enquête employés ». Il apparaît important d'améliorer les statistiques publiques sur les ressources et les charges des associations.

Concernant spécifiquement les associations d'aide alimentaire, les informations disponibles sur les ressources et les emplois de l'aide alimentaire sont aujourd'hui dispersées dans différents documents : programmes budgétaires de l'État, rapports d'activité des différents réseaux, etc. Le suivi statistique de l'aide alimentaire mis en place en 2021 par l'Insee et la Drees a été rapidement interrompu. Les informations communiquées par les réseaux sur le nombre de personnes accueillies ne sont pas publiées de manière régulière.

Afin de faciliter un diagnostic partagé et de renforcer le pilotage des politiques de soutien à une aide alimentaire de qualité, il conviendrait de construire un tableau de bord de l'aide alimentaire, qui comprendrait :

- une vision consolidée des financements publics (Union européenne, État et collectivités territoriales) et des autres ressources (collecte auprès des acteurs privés) du système d'aide alimentaire ; s'agissant des collectivités territoriales, il conviendrait d'actualiser périodiquement l'évaluation effectuée en 2018 par

¹⁸⁹ Voir, par exemple, Dumartin, S., Firquet S., 2021, 1,3 million d'associations : des hôpitaux et Ehpad aux associations de parents d'élèves et aux clubs de gym, *Insee Première*, n° 1857, mai.

¹⁹⁰ Haut Conseil à la vie associative, 2022, « Présentation et propositions », juin.

l'Igas ; s'agissant des dépenses fiscales, il serait souhaitable de pouvoir isoler celles qui bénéficient aux associations d'aide alimentaire ;

- le volume annuel des denrées distribuées ;
- une estimation du nombre de personnes accueillies ; si l'existence de doubles comptes (mêmes personnes accueillies par plusieurs réseaux) est probablement inévitable, il demeure intéressant de connaître annuellement l'évolution du public de chaque réseau ; ces chiffres pourraient être complétés par une enquête statistique périodique auprès de la population ;
- une estimation du profil des publics accueillis (familles, enfants, jeunes adultes etc...);
- une évaluation de la qualité des denrées distribuées et de l'équilibre alimentaire qui en découle pour les publics aidés.

Proposition 7 | Améliorer les informations sur les associations

- ▶ **Améliorer les statistiques publiques sur les ressources et les charges des associations et prévoir les remontées d'informations nécessaires, notamment en cas de choc conjoncturel.**
- ▶ **Concernant spécifiquement l'aide alimentaire, construire un tableau de bord de l'aide alimentaire qui comporterait une vision consolidée des financements publics et des autres ressources ; le volume annuel des denrées distribuées ; une estimation du nombre de personnes accueillies ; une estimation du profil des publics accueillis ; une évaluation de la qualité des denrées distribuées.**



Annexe

Les personnes auditionnées dans le secteur de l'aide alimentaire

- Direction générale de la cohésion sociale : Ghislaine Palix-Cantone.
- Fédération française des banques alimentaires (FFBA) : Laurence Champier et Barbara Mauvilain.
- Les Restos du cœur : Louis Cantuel et Julie Dilouya.
- Secours catholique : Daniel Verger.
- Secours populaire français : Michaël Pozo et Houria Tareb.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

Retrouvez nos dernières actualités sur

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex

