

Inégalités d'inflation, prix de l'énergie et crise sanitaire : Un cliquet inversé ou une TVA sociale pour le gaz et l'électricité ?

L'inflation est de retour et avec elle la flambée des prix de l'énergie. Dans ce numéro de Regards économiques, nous mesurons les inégalités d'inflation selon les revenus compte tenu des structures différentes de consommation. Nous montrons que les prix de l'énergie jouent un rôle central dans les inégalités d'inflation et nous proposons des pistes d'action pour mieux protéger les bas revenus contre une accélération probable de la poussée inflationniste.

Antoine Germain

Jean Hindriks¹

Ces derniers mois, la Belgique a connu une augmentation importante du niveau général des prix. Ses causes sont multiples, mais on peut dégager au moins quatre grands facteurs explicatifs.

D'abord, l'offre agrégée a été affectée par la pandémie dès le début de l'année 2020. Les chaînes de productions mondialisées ont été perturbées. Par exemple, les microprocesseurs, certains textiles, les matériaux de rénovation et d'isolation et certains produits alimentaires sont devenus beaucoup plus rares. On peut aussi noter que les ports chinois jouent un rôle déterminant dans le transport maritime mondial, et leur baisse d'activité a eu un impact significatif sur les prix des biens qui transitent par les mers.

Les mesures de confinement strictes des premiers mois de la pandémie ont aussi eu des effets inattendus sur les prix à la consommation. Par exemple, les restrictions de circulation ont rendu difficile le shopping transfrontalier et ont diminué l'intensité de la concurrence. En Belgique, le gouvernement a interdit temporairement les promotions pendant les premières semaines de confinement, ce qui a eu un impact durable sur les prix (Hindriks *et al.*, 2021).

Ensuite, la demande agrégée a été boostée, notamment aux printemps 2020 et 2021. Des politiques de soutien public ont rapidement été mises en place pour éviter des vagues de faillites d'entreprises saines. En Belgique, au plus fort de la crise, le chômage temporaire a concerné plus d'un million de travailleurs et le «droit passerelle» a été accordé à plus d'un indépendant sur deux. Parallèlement,

¹ Les auteurs remercient, sans les impliquer, Johan Albrecht, Vincent Bodart et Bruno Kestemont pour leurs commentaires et suggestions.

Germain, A., Hindriks, J. (2022). Inégalités d'inflation, prix de l'énergie et crise sanitaire : Un cliquet inversé ou une TVA sociale pour le gaz et l'électricité ?, *Regards économiques*, Numéro 169.



les instances monétaires européennes ont suivi leurs homologues américaines et britanniques dans un programme d'expansion monétaire sans précédent.

Enfin, les prix de l'énergie en Europe ont crû significativement en 2021. Les prix moyens à la consommation de l'électricité et du gaz ont augmenté de 16,2% et de 39,7% au cours de l'année écoulée, respectivement. En un an et demi on a enregistré plus de 1 million de reports de paiement pour les factures de gaz et d'électricité.²

L'inflation est surveillée par les économistes parce qu'elle touche tout le monde. Elle érode les richesses du passé en diminuant la valeur réelle des actifs épargnés. Sans mesures correctrices, elle diminue aussi le pouvoir d'achat des ménages. A cet égard, nous avons en Belgique un système unique d'indexation automatique des salaires dont l'objectif est de limiter la perte de pouvoir d'achat dans les contextes inflationnistes. Etant donné la poussée récente des prix, les salaires dans la fonction publique³ et les allocations sociales ont été indexés, c'est-à-dire augmentés de 2%, deux fois depuis septembre 2021. Le Bureau fédéral du Plan prévoit une troisième indexation durant le premier semestre de 2022.

Toutefois, l'indice santé sur lequel est basé l'indexation automatique des salaires est construit sur le panier de consommation d'un ménage moyen. Or, chaque ménage a un panier de consommation différent, et peut donc avoir une inflation vécue différente de l'inflation officielle (cf. Annexe). Ceci peut mener à des inégalités d'inflation.

En Belgique, Bodart et Hindriks (2013) ont calculé les inégalités d'inflation pour la période 2000-2010. Germain et Hindriks (2020) ont reproduit les calculs pour la période 2010-2018. Dans ce focus, nous actualisons ces résultats avec les dernières données disponibles. D'une part, l'actualisation de ces résultats nous donne une perspective sur 20 ans des inégalités d'inflation belge. D'autre part, elle nous informe aussi sur l'impact de la crise sanitaire sur ces inégalités d'inflation.

D'un côté, on pourrait penser que la structure de consommation des ménages les plus aisés s'est rapprochée de celle des ménages les moins nantis pendant la crise sanitaire. En effet, beaucoup de biens de luxe comme les hôtels, les voyages, et les restaurants ont été indisponibles pendant les confinements. Cet effet quantité aurait tendance à réduire les inégalités d'inflation. D'un autre côté, les prix de l'énergie et de certains produits alimentaires ont connu une forte croissance récemment, et ces produits sont des déterminants importants du budget des ménages les plus pauvres.⁴ Cet effet prix aurait tendance à augmenter les inégalités d'inflation.

Dans la figure 1, nous reportons nos calculs d'inflation pour le premier et le quatrième quartile de revenu, soit les 25% des ménages les plus pauvres et les plus riches, respectivement. La méthodologie est identique à celle de Bodart et Hindriks (2006a, 2006b, 2013) et Germain et Hindriks (2020). Nous tirons deux enseignements principaux de cette analyse.

D'abord, on observe que l'année 2020 a été marquée par une inversion des inégalités d'inflation en faveur des bas revenus, alors que l'année 2021 se caractérise par un retour de ces inégalités. En 2020, les mesures sanitaires ont été telles que l'écart par rapport au panier du belge moyen s'est réduit. Ceci mène à

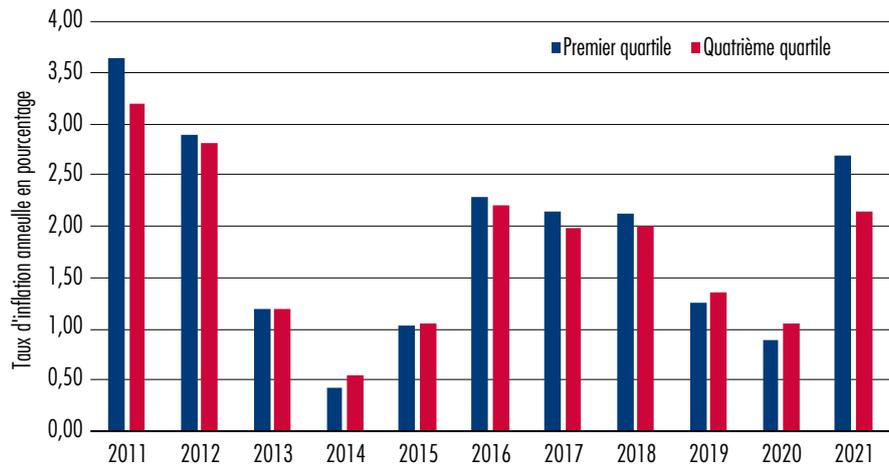
² Voir le quotidien l'Echo du 8 janvier 2022.

³ Les salaires dans le secteur privé sont aussi liés pour la majorité d'entre eux à l'indice santé, mais les modalités diffèrent selon les conventions collectives de travail qui régissent les secteurs d'activités (Bodart et Hindriks, 2013).

⁴ Concrètement, la part des dépenses énergétiques (électricité, gaz et combustibles liquides) est 60% plus élevée pour le premier quartile par rapport au quatrième quartile de revenu (Statbel, 2021). Si l'on regarde les déciles, la part des dépenses énergétiques est 6 fois plus élevée pour le décile le plus pauvre par rapport au décile le plus riche (Kestemont et Bruynoghe, 2020).

Figure 1 : Inflation annuelle

Source : Statbel et calculs des auteurs.



Note: Cette inflation annuelle (moyenne sur douze mois) doit être distinguée de l'inflation mensuelle. Selon Statbel l'inflation mensuelle est en décembre 2021 de 5,7% contre 2,5% sur base annuelle, ce qui suggère une forte accélération de l'inflation.

une inversion des inégalités d'inflation en faveur des ménages les plus pauvres. A contrario, l'année 2021 voit un retour important de ces inégalités, dont le déterminant principal est le prix de l'énergie.

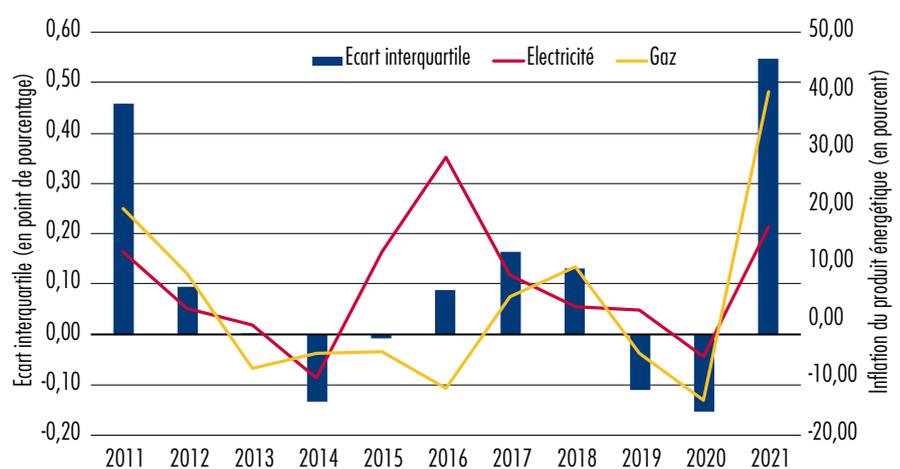
Ensuite, on peut noter que les inégalités d'inflation ne sont pas une constante annuelle sur le cycle macroéconomique : tantôt elles se creusent et tantôt elles se réduisent. Si on considère la période 2011-2021, on voit que 80% de l'écart interquartile a été déterminé par deux années seulement (soit 2011 et 2021). Sur la décennie précédente étudiée par Bodart et Hindriks (2013), la période 2004-2008 avait été un déterminant majeur des inégalités d'inflation. Toutes ces années d'accroissement des inégalités d'inflation sont marquées par des hausses des prix de l'énergie.

Dans la figure 2, nous montrons que l'écart interquartile d'inflation (sur l'axe de gauche) est fortement corrélé avec les évolutions des prix du gaz et de l'électricité (sur l'axe de droite). Lorsque ces prix augmentent, l'inflation pour les ménages les plus pauvres est supérieure à la moyenne. A contrario, lorsque les prix de l'énergie domestique diminuent, ces inégalités d'inflation s'estompent et parfois s'inversent. Les prix de l'énergie sont le déterminant majeur des inégalités d'inflation depuis le début du siècle.

Il est intéressant de lier ceci avec les changements de la fiscalité sur l'électricité.

Figure 2 : Inégalité d'inflation et prix de l'énergie

Source : Statbel et calculs des auteurs.



Entre mars 2014 et septembre 2015, la TVA sur l'électricité a été diminuée de 21% à 6%. Cette politique a eu un impact significatif sur le prix à la consommation. Hindriks et Serse (2022) ont montré que l'ensemble de cet allègement fiscal a été répercuté sur le prix aux consommateurs, ce qui en fait un outil particulièrement efficace. On observera que cette baisse de la TVA est associée à une inversion des inégalités d'inflation, mais on rappellera aussi que la mesure avait un coût net important, estimé à 536 millions d'euros (Dobbelaere, 2015). En 2019 et 2020 il n'y a pas eu de baisse de la TVA mais les tarifs du gaz et de l'électricité ont baissé tendanciellement suite à la crise sanitaire et à deux hivers consécutifs doux couplés à un bel ensoleillement et des vents favorables.

En conclusion, nous pouvons souligner que si les gouvernements veulent limiter les inégalités d'inflation, une attention particulière doit être apportée aux prix de l'énergie⁵ car l'indexation automatique ne protège pas tous les ménages de la même façon.

Il existe déjà une série de mesures en Belgique pour lutter contre la précarité énergétique. On peut citer le chèque-mazout pour certains allocataires sociaux, le tarif social sur le gaz et l'électricité, ou des programmes publics d'isolation des bâtiments (notamment des logements sociaux)⁶. Par ailleurs, étant donné la hausse très importante du prix de l'électricité ces dernières semaines, le gouvernement fédéral a octroyé un crédit automatique de 80€ sur la facture des bénéficiaires du tarif social pour l'année 2022. Vu la situation, il semble probable que des mesures complémentaires devront être prises prochainement.⁷

D'aucuns envisagent de répéter la baisse de la TVA sur l'électricité de 21% à 6%⁸. Cette mesure aurait un impact négligeable sur les inégalités d'inflation puisqu'elle est généralisée à tous les ménages, et elle semble par ailleurs impayable.⁹ Nous pensons néanmoins qu'une mesure structurelle restreinte comme une «TVA sociale» à 6% ou 12% sur l'électricité et le gaz pourrait être efficace, pour autant que son éligibilité se limite aux ménages en situation de précarité énergétique. On notera que les bénéficiaires du tarif social représentent aujourd'hui un million de ménages (ce nombre a doublé en 20 ans).

Une autre option serait de recourir au «*cliquet inversé*» pour le gaz et l'électricité à l'instar de ce qui se fait pour les carburants. Concrètement, lorsque les prix montent au-delà d'un certain seuil, les autorités peuvent actionner le «*cliquet inversé*» sous forme d'une ristourne provisoire des accises et autres taxes sur la facture d'énergie. Cette mesure a un impact budgétaire très faible pour l'Etat, puisqu'elle utilise les hausses de recettes de TVA qui suivent la hausse du prix de l'énergie pour financer la baisse des accises¹⁰. Elle aurait par contre un impact

⁵ En général, les économistes préfèrent modifier le revenu des individus plutôt que les prix auxquels ils font face. Dans certains cas, il existe de bonnes raisons d'agir sur les prix (voir Dworzak *et al.*, 2021).

⁶ Ces politiques ne sont toutefois pas sans problème. Le régulateur du secteur de l'électricité et du gaz a déjà indiqué que la précarité énergétique n'est pas uniquement liée aux revenus des ménages, mais aussi à leur composition (isolés et familles monoparentales, voyez CREG, 2019). Par ailleurs, on notera que la Flandre n'a utilisé que la moitié de son budget 2020-2021 de rénovation et isolation des logements sociaux par manque d'ouvriers qualifiés.

⁷ La CREG, sur base d'analyses des chiffres du mois de décembre 2021, estime que la facture annuelle pour l'électricité pourrait augmenter de 200 euros par an. Quant au gaz naturel, l'augmentation pourrait être de 1.150 euros. Ces estimations de la CREG concernent les contrats variables qui représentent à peu près un tiers des ménages (32% des ménages en électricité et 36% en gaz naturel).

⁸ Pour une consommation standard de 3.200 kWh d'électricité cela représente un gain de 136€ par an et pour une consommation standard de 16.000 kWh de gaz, l'économie annuelle est de 170€.

⁹ Selon la dernière estimation du Bureau fédéral du Plan de 2019, le coût brut de cette mesure serait de 700 millions d'euros.

¹⁰ L'effet budgétaire dépend de la sensibilité des consommateurs aux prix. Hindriks et Serse (2022) ont montré que la consommation d'électricité des ménages est peu sensible aux prix, notamment en hiver. Concrètement, la baisse de la TVA de 21% à 6% en 2014-2015 a augmenté la consommation d'électricité moyenne de 2.35% ce qui correspond à 82kWh pour une consommation standard de 3500 kWh.

moins que la TVA sociale sur les inégalités d'inflation, puisqu'elle s'appliquerait à tous les ménages.

Quoiqu'il en soit, l'action publique semble urgente. Les hausses enregistrées des prix de l'énergie sur les marchés internationaux (le prix de gros du gaz a quadruplé en Europe en 2021) ne sont encore que partiellement répercutées dans la facture des ménages. Beaucoup de ménages sont temporairement protégés par des contrats à prix fixes qui arriveront à échéance en 2022 et dont la facture sera inévitablement revue à la hausse. Dans la mesure où les centrales à gaz déterminent le prix européen de l'électricité, on doit également s'attendre à une hausse du prix de l'électricité pour les ménages dont les contrats à prix fixe arrivent à échéance en 2022. La hausse significative du prix des émissions CO2 va encore renforcer cet effet. Un retour à la normale sur le marché des prix de l'énergie n'est donc pas attendu dans l'immédiat et la poussée inflationniste s'accélère avec une inflation mensuelle en décembre 2021 de 5,7% contre une moyenne annuelle de 2,5%.

*Antoine Germain est aspirant F.R.S.-
F.N.R.S. au CORE/LIDAM, UCLouvain.*

Antoine Germain et Jean Hindriks

*Jean Hindriks est professeur et Président
de l'Economics School of Louvain,
chercheur au CORE/LIDAM, UCLouvain
et Membre Fondateur Itinera Institute.*

Références

- Bodart, V., & Hindriks, J. (2006a). « Protéger le pouvoir d'achat à tout prix ? » *Regards économiques*, 45. Institut de Recherches Economiques et Sociales. UCLouvain.
- Bodart, V., & Hindriks, J. (2006b). « Les Belges sont-ils tous égaux face à l'inflation ? » *Regards Economiques*, 46. Institut de Recherches Economiques et Sociales. UCLouvain.
- Bodart, V., & Hindriks, J. (2013). « Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu. » *Regards Economiques*, 102. Institut de Recherches Economiques et Sociales. UCLouvain.
- Dobbelaere, L. (2015) « Evaluation de la baisse de la TVA sur l'électricité à usage domestique ». *Rapport au Conseil de Ministres*. Bureau Fédéral du Plan, Bruxelles.
- Dworczak, P., Kominers, S. D., & Akbarpour, M. (2021). « Redistribution through markets ». *Econometrica*, 89(4), 1665-1698.
- CREG (2019). « Etude sur le poids de la facture d'électricité et de gaz naturel dans le budget des ménages belges en 2018 ». Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz.
- Germain, A., & Hindriks, J. (2020). « L'inflation est-elle inégale en Belgique ? » *LIDAM Discussion Papers. CORE 2020/16*. UCLouvain.
- Hindriks, J. & Serse, V. (2022), « The incidence of VAT reform in electricity markets: Evidence from Belgium ». *International Journal of Industrial Organization*, 80.
- Hindriks, J., Madio, L., & Serse, V. (2021). « Promotion Ban and Heterogeneity in Retail Prices During the Great Lockdown ». *LIDAM Discussion Papers CORE 2021/05*. UCLouvain.
- Kestemont, B & Bruynoghe, C (2020) «*De la précarité à la vulnérabilité énergétique*» SPF Economie, Carrefour de l'économie n°21.
- Statbel (2021). « Enquête sur le Budget des Ménages 2020 ». Service Public Fédéral Belge Economie. <http://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages>

Annexe

Pondération des groupes de consommation dans l'Enquête budget des ménages (EBM) 2020 (Statbel, 2021).

Numéro de groupe COCOIP	Pondération EBM 2020	Belgique	Premier quartile	Quatrième quartile	Ecart Q1-Q4
Groupe 1	Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	19,48	18,64	19,85	-1,22
Groupe 2	Boissons alcoolisées et tabac	2,65	2,93	2,19	0,73
Groupe 3	Articles d'habillement et articles chaussants	4,18	2,48	5,37	-2,89
Groupe 4	Logement, eau, électricité, gaz et autres combustibles	16,43	26,13	10,85	15,28
Groupe 5	Ameublement, équipement ménager et entretien	8,17	5,59	10,53	-4,94
Groupe 6	Santé	6,28	7,22	5,23	1,99
Groupe 7	Transports	11,91	9,57	12,65	-3,08
Groupe 8	Communications	4,03	4,93	3,31	1,62
Groupe 9	Loisirs et culture	7,69	5,61	9,58	-3,97
Groupe 10	Enseignement	0,68	0,55	1,00	-0,45
Groupe 11	Restaurants et hôtels	5,43	3,12	7,04	-3,91
Groupe 12	Autres biens et services	13,06	13,24	12,40	0,84
Total		100,00	100,00	100,00	

REGARDS ÉCONOMIQUES

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
regard-ires@uclouvain.be
tél. 010 47 34 26
www.regards-economiques.be



Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Secrétariat & logistique :
Virginie Leblanc

Graphiste :
Dominique Snyers

Comité de rédaction :

Paul Belleflamme
Vincent Bodart
Muriel Dejemeppe
Gilles Grandjean
Jean Hindriks
William Parienté
Sandy Tubeuf
Bruno Van der Linden
Frédéric Vrins

