



N° 2747

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION
sur l'évolution du pouvoir d'achat en France depuis 2017 au regard des
indicateurs de prix et de consommation

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. THIERRY BENOIT ET ROBERT LE BOURGEOIS

Rapporteurs

Députés

SOMMAIRE

	Pages
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LE POUVOIR D'ACHAT : AU-DELÀ DES CHIFFRES OFFICIELS, UNE LECTURE À RENOUVELER	15
I. EN APPARENCE SIMPLE, LA NOTION DE POUVOIR D'ACHAT EST CONSTRUITE À PARTIR DE CONVENTIONS STATISTIQUES QUI SUSCITENT DES INTERROGATIONS	15
A. LE POUVOIR D'ACHAT : UNE DÉFINITION EN APPARENCE ÉVIDENTE MAIS QUI RELÈVE DE CHOIX MÉTHODOLOGIQUES ET POLITIQUES..	15
1. L'indicateur privilégié par l'Insee : le revenu disponible brut déflaté par le déflateur de la consommation	15
2. Au numérateur : le revenu disponible brut (RDB).....	16
3. Au dénominateur : le déflateur de la consommation des ménages	17
B. DES CONVENTIONS STATISTIQUES QUI SUSCITENT DES INTERROGATIONS : LES BIAIS ET LES LIMITES DE LA MESURE OFFICIELLE	19
1. Un problème de cohérence entre le numérateur et le dénominateur.....	19
2. Un numérateur gonflé par des biais et des conventions discutables	19
3. Un dénominateur qui sous-estime l'inflation.....	20
C. POUR UNE RÉFORME DE LA MESURE DU POUVOIR D'ACHAT ET DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE	22
1. Réformer la mesure officielle du pouvoir d'achat	22
2. Mettre en avant d'autres indicateurs, plus proches du vécu des Français	23
3. Renforcer l'indépendance et la transparence de la statistique publique	24
II. DEPUIS 2017, UNE ÉVOLUTION APPAREMMENT POSITIVE DU POUVOIR D'ACHAT TOUTEFOIS HEURTÉE PAR DES CRISES SUCCESSIVES	27
A. UNE PROGRESSION GLOBALE EN TROMPE-L'ŒIL	27
B. LES QUATRE PHASES DU POUVOIR D'ACHAT DEPUIS 2017	29
1. 2017-2019 : une embellie modérée, portée par l'emploi et les baisses d'impôts ...	29

2. 2020-2021 : un pouvoir d'achat sous choc sanitaire.....	30
3. 2022-2023 : le choc inflationniste, une érosion masquée par les chiffres agrégés	31
4. 2024 : un rebond qui ne se traduit pas en consommation.....	32
C. LE POUVOIR D'ACHAT DES SALAIRES : LE GRAND DÉCROCHAGE.....	32
D. LA FRANCE EN EUROPE : UNE PERFORMANCE DE FAÇADE.....	35

DEUXIÈME PARTIE : LA MESURE DU POUVOIR D'ACHAT À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS SOCIALES ET POLITIQUES.....

38

I. LES ÉVOLUTIONS DU POUVOIR D'ACHAT DEPUIS 2017 MASQUENT EN RÉALITÉ D'IMPORTANTES DISPARITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES.....

39

A. DES DISPARITÉS SOCIALES : LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES MODESTES EN PARTIE SACRIFIÉ DEPUIS 2017.....

39

1. Les analyses en matière de niveau de vie révèlent un déclassement des ménages les plus modestes..... 40
2. Les ménages modestes sont davantage contraints par la hausse des prix sur la période 2017-2022..... 42
 - a. Le poids de l'inflation supporté par les ménages les plus modestes fait débat parmi les statisticiens..... 42
 - b. La structure des dépenses contraintes : un poids très différencié selon le niveau de vie..... 44
3. L'impact redistributif asymétrique des réformes socio-fiscales 2017-2022..... 46

B. DES DISPARITÉS TERRITORIALES MARQUÉES : LA DIMENSION GÉOGRAPHIQUE DU POUVOIR D'ACHAT.....

48

1. Des écarts de niveaux de vie territoriaux structurels..... 48
 - a. Une géographie des inégalités nettement structurée à l'échelle nationale..... 48
 - b. Une articulation entre les pôles et les couronnes a priori défavorable aux centres, sauf à Paris..... 50
2. L'inflation territoriale différenciée : un effet prix réel, mais atténué lorsqu'il est rapporté aux revenus..... 50
 - a. Une structure de dépenses défavorables aux ménages ruraux lors du choc inflationniste..... 50
 - b. Un écart d'inflation plus contenu lorsqu'il est ramené au revenu..... 52
3. L'analyse par le « reste à dépenser » : un effet ressources apparemment dominant..... 53
 - a. Présentation et intérêt de la méthodologie..... 53
 - b. Un effet ressources qui domine sur l'effet prix..... 53
 - c. L'effet prix resurgit depuis la crise énergétique, sans pouvoir être pleinement capté par les analyses en termes de « reste à dépenser »..... 55
4. Le pouvoir d'achat dans les territoires d'outre-mer : le problème du coût de la vie chère..... 57

a. Un niveau de pauvreté structurellement élevé.....	57
b. Des prix structurellement plus élevés que dans l'Hexagone.....	57
c. Les facteurs structurants de la « vie chère ».....	57
II. UNE MESURE STATISTIQUE DU POUVOIR D'ACHAT EN DÉCALAGE CROISSANT AVEC LE VÉCU DES FRANÇAIS.....	58
A. EN APPARENCE RASSURANTES, LES DONNÉES STATISTIQUES NE COÏNCIDENT PAS AVEC UN VÉCU DURABLEMENT DÉGRADÉ.....	59
1. Un effondrement historique de la confiance des ménages.....	59
2. Une contraction réelle de la consommation et une montée des privations.....	60
3. Des difficultés financières documentées à l'échelle internationale.....	61
B. DES BIAIS COGNITIFS RÉELS, MAIS INSUFFISANTS À EXPLIQUER UN TEL DÉCALAGE.....	62
C. LES EFFORTS DE L'INSEE ET DE LA BANQUE DE FRANCE POUR RÉDUIRE ET COMPRENDRE CE DÉCALAGE.....	63
1. La réalisation des enquêtes de conjoncture et des mesures des conditions de vie..	63
2. D'autres initiatives tendant à renseigner de manière plus fine sur le vécu des ménages.....	63
3. Des avancées trop peu traduites en décisions de politique publique.....	64
TROISIÈME PARTIE : L'ÉROSION DU POUVOIR D'ACHAT AU QUOTIDIEN : RENONCEMENTS, ARBITRAGES ET NOUVEAUX RISQUES POUR LES CONSOMMATEURS.....	66
I. L'ALIMENTATION : LE PREMIER POSTE D'AJUSTEMENT DES MÉNAGES.....	66
1. Les phénomènes de privation et de renoncement alimentaires.....	66
2. La réduction des protéines animales : une réorientation contrainte.....	67
3. La renonciation à la qualité : les produits bios et labellisés en difficulté.....	70
B. LES LIMITES DE LA RÉGULATION DES PRIX ALIMENTAIRES : CONTOURNEMENTS DES LOIS ÉGALIM ET PRESSION SUR LA CHAÎNE DE VALEUR AGRICOLE.....	71
1. Le partage de la valeur agricole à l'épreuve de l'inflation : le bilan de l'OFPM ...	71
2. Les lois Égalim : principes, périmètre et limites.....	73
II. L'ÉNERGIE ET LA MOBILITÉ : DES DÉPENSES CONTRAINTES DEVENUES INSOUTENABLES POUR UNE PART CROISSANTE DES MÉNAGES.....	75
A. SE CHAUFFER : LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE COMME RÉVÉLATEUR DES INÉGALITÉS.....	75
1. Une hausse des prix de l'énergie sans précédent depuis 2017.....	75
2. Plus de trois millions de ménages en précarité énergétique.....	77
3. Des inégalités territoriales criantes, au détriment du monde rural.....	77
4. Le chèque énergie : un filet de sécurité insuffisant et fragilisé.....	78

5. La rénovation énergétique : une promesse non tenue pour les plus modestes.....	79
6. Pour une refonte de la tarification de l'énergie au service du pouvoir d'achat	80
B. SE DÉPLACER : LE POIDS DU CARBURANT DANS LES TERRITOIRES PÉRIURBAINS ET RURAUX	81
1. Le carburant : une dépense contrainte qui amplifie les fractures territoriales	81
2. La transition vers le véhicule électrique : une promesse inaccessible pour les ménages modestes	82
III. LE LOGEMENT : PREMIER POSTE DE DÉPENSES, PREMIÈRE SOURCE DE FRAGILITÉ	83
A. UN ACCÈS AU LOGEMENT DE PLUS EN PLUS SÉLECTIF ET LES RENONCEMENTS INDUITS	84
1. L'envol structurel des prix : une décorrélation durable avec les revenus.....	84
2. La remontée des taux d'intérêt : nouveau verrou pour les ménages.....	85
3. Les renoncements induits : fragmentation des parcours et fragilisation sociale.....	87
B. LE POIDS CROISSANT DES CHARGES COURANTES	88
1. Une dynamique des dépenses courantes préoccupante.....	88
2. Les aides personnelles au logement : un bilan critique et mitigé	89
IV. LES STRATÉGIES DE COMPENSATION DES MÉNAGES : QUAND LA QUÊTE DU POUVOIR D'ACHAT EXPOSE À DE NOUVEAUX RISQUES.....	90
A. LA RECHERCHE DE LA « BONNE AFFAIRE » COMME FACTEUR D'EXPOSITION AUX FRAUDES ET ARNAQUES.....	91
1. Un consommateur sous pression face à l'essor des pratiques commerciales trompeuses.....	91
2. Des publics structurellement plus vulnérables.....	92
3. Des moyens de contrôle à renforcer.....	93
B. LE RECOURS AU CRÉDIT ET LA DYNAMIQUE DU SURENDETTEMENT	94
1. Le crédit à la consommation et la montée du surendettement : quand l'outil de gestion budgétaire devient facteur de fragilisation	94
2. Le paiement fractionné : un piège pour les publics fragiles	95
CONCLUSION.....	97
EXAMEN EN COMMISSION	99
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	101

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Recourir à la collecte automatisée de données sur les plateformes immobilières pour mieux prendre en compte les évolutions de prix.

Recommandation n° 2 : Supprimer les loyers imputés du calcul du pouvoir d'achat.

Recommandation n° 3 : Se conformer aux recommandations d'Eurostat sur les ajustements de qualité et publier la méthode d'ajustement de qualité par catégorie de produit.

Recommandation n° 4 : Publier la médiane plutôt que la seule moyenne pour la communication sur le pouvoir d'achat.

Recommandation n° 5 : Publier une pluralité d'indicateurs de pouvoir d'achat.

Recommandation n° 6 : Faire évoluer l'autorité de la statistique publique en un comité scientifique indépendant de l'Insee, composé d'économistes et de statisticiens extérieurs à l'institut, pour s'assurer de la qualité et de la non-instrumentalisation de la statistique publique.

Recommandation n° 7 : Permettre aux entreprises d'augmenter les salaires en réduisant le coût du travail.

Recommandation n° 8 de M. Robert Le Bourgeois : Actualiser et enrichir les analyses territoriales par les restes à dépenser.

Recommandation n° 9 : Passer à trois ans (contre cinq à sept ans actuellement) la fréquence des enquêtes spatiales de prix de l'Insee dans les départements et régions d'outre-mer, et y faire respecter l'obligation de transmission continue des données de caisse des distributeurs.

Recommandation n° 10 : Favoriser le développement de l'agriculture locale et de la transformation directement sur les territoires ultramarins.

Recommandation n° 11 : Inviter le Gouvernement à poursuivre le débat lancé à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence contre la vie chère et à réguler la concentration des acteurs économiques dans les territoires d'outre-mer.

Recommandation n° 12 de M. Robert Le Bourgeois : Réformer l'octroi de mer en l'appliquant aux seuls produits entrant en concurrence avec ceux produits localement ou importés de pays non membres de l'Union européenne. Il propose de compenser les pertes aux collectivités territoriales via la dotation globale de fonctionnement.

Recommandation n° 13 de M. Robert Le Bourgeois : Systématiser l'utilisation des données distribuées dans le pilotage des politiques publiques relatives au pouvoir d'achat.

Recommandation n° 14 de M. Robert Le Bourgeois : Renforcer la pédagogie publique sur les indicateurs de pouvoir d'achat.

Recommandation n° 15 de M. Robert Le Bourgeois : Mettre en place une TVA à 0 % sur 100 produits essentiels en cas d'inflation supérieure à 3 %.

Recommandation n° 16 : Rendre inopérantes les stratégies de contournement par les centrales d'achat européennes.

Recommandation n° 17 de M. Robert Le Bourgeois : Supprimer ou réorienter le dispositif du SRP+10.

Recommandation n° 18 : Mesurer indépendamment le poids du fioul dans les dépenses d'énergie liées au chauffage afin de mieux documenter les disparités territoriales.

Recommandation n° 19 de M. Robert Le Bourgeois : Réduire le nombre de dispositifs d'aide en les recentrant sur un dispositif de prêt à taux zéro, ouvert à l'ensemble des résidents en France et plafonné à la moitié de la valeur vénale du bien avant travaux.

Recommandation n° 20 de M. Robert Le Bourgeois : Baisser le taux de la TVA sur l'énergie de 20 % à 5,5 % (gaz, électricité, fioul et carburants) et réduire la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les carburants en cas de crise.

Recommandation n° 21 : Suspender conjoncturellement la contribution aux certificats d'économie d'énergie (CEE) appliquée aux carburants, ce qui permettrait une baisse d'environ 15 centimes par litre

Recommandation n° 22 : Renégocier les règles européennes de tarification de l'énergie pour rétablir des tarifs réglementés de vente du gaz et élargir les tarifs réglementés de vente de l'électricité à l'ensemble des consommateurs, tout en réformant leur mode de calcul afin de refléter les coûts complets du système de production et de fourniture.

Recommandation n° 23 : Instituer un dispositif combinant un prêt à taux zéro et un prêt à taux réduit à destination des primo-accédants à la propriété, ainsi qu'aux opérations de rénovation du bâti ancien, notamment en centre-ville, dans les bourgs et les hameaux.

Recommandation n° 24 : Réformer les APL pour mieux cibler les ménages en situation d'impayé et les jeunes actifs.

Recommandation n° 25 : Imposer aux plateformes de commerce en ligne d'afficher clairement un lien renvoyant vers la plateforme « SignalConso », afin de faciliter les signalements et de dissuader les plateformes de recourir à des pratiques trompeuses.

Recommandation n° 26 : Sensibiliser les consommateurs aux pratiques de facturation, indues ou abusives, notamment par des campagnes d'information ciblées et le développement de la plateforme « SignalConso ».

Recommandation n° 27 : Accroître les moyens humains et financiers de la DGCCRF afin d'intensifier la lutte contre les abonnements et souscriptions facultatifs imposés aux consommateurs, notamment en matière de téléphonie, d'assurances ou de contrats d'obsèques.

Recommandation n° 28 : Améliorer la transparence des contrats de téléphonie, d'assurance et d'obsèques et les simplifier, en imposant une présentation normalisée et lisible des engagements financiers souscrits par le consommateur.

Recommandation n° 29 : Renforcer l'encadrement du paiement fractionné, notamment en imposant consultation systématique du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) avant l'octroi d'un tel produit.

INTRODUCTION

Le pouvoir d'achat est, depuis plusieurs années, au cœur des préoccupations des Français. Première inquiétude déclarée dans les enquêtes d'opinion ⁽¹⁾, il cristallise un sentiment de déclassement diffus que les données statistiques publiques peinent à saisir – ou, plus précisément, qu'elles semblent parfois contredire. C'est précisément cette tension, entre les chiffres produits par les institutions et le vécu quotidien de nos concitoyens, qui a conduit vos rapporteurs à engager une mission d'information approfondie sur le sujet, au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

L'histoire de la notion de « pouvoir d'achat » est celle de la construction progressive d'une notion statistique, toujours inachevée, et encore régulièrement contestée. En France, les premières tentatives de mesure systématique remontent aux lendemains de la Libération : c'est dans le contexte des grandes négociations salariales de l'après-guerre qu'apparaissent les indices de prix syndicaux, dont le célèbre « indice CGT », établi par la Confédération générale du travail pour mesurer l'évolution du coût de la vie des ménages ouvriers. Cet indice, construit à partir d'un panier de consommation populaire, fut longtemps opposé aux statistiques officielles dans les conflits sociaux, témoignant dès l'origine de la dimension profondément politique de la mesure du pouvoir d'achat. La question n'était pas seulement technique : elle portait sur la répartition des gains de productivité, sur le partage de la valeur ajoutée, sur la légitimité des revendications salariales.

Cette dimension politique n'a pas disparu. Elle resurgit régulièrement dans les débats publics, chaque fois que les institutions proclament une progression du pouvoir d'achat que les ménages peinent à ressentir. Elle a été théorisée et documentée dans plusieurs travaux de référence qui avaient très tôt mis en évidence les limites des indicateurs agrégés et la nécessité de disposer d'outils de mesure plus proches de la réalité vécue des ménages ⁽²⁾. Plus récemment, l'économiste François Geerolf a systématisé la critique des conventions statistiques françaises, montrant que « le » pouvoir d'achat n'existe pas comme réalité objective, mais résulte de choix méthodologiques – le numérateur retenu, l'indice de prix utilisé au dénominateur – qui ne sont ni neutres ni incontestables, et qui orientent structurellement la mesure officielle à la hausse.

(1) Voir par exemple l'enquête de BVA X sight : <https://www.bva-xsight.com/sondages/union-europeenne-preoccupations-et-perceptions-des-citoyens-europeens/>

(2) Voir par exemple le rapport de l'IGF, dit rapport « Quinet » : A. Quinet, « *Mesure du pouvoir d'achat des ménages* », 6 février 2008.

Le mouvement des Gilets jaunes, qui éclate à l'automne 2018, constitue à cet égard un révélateur important. Né dans les territoires ruraux et périurbains, là où la voiture individuelle est une nécessité et où la hausse du prix du carburant se traduit immédiatement par une amputation du revenu disponible, ce mouvement a mis en lumière un décalage profond entre le discours officiel – qui affichait alors une progression du pouvoir d'achat – et la réalité vécue par des millions de Français captifs de leurs dépenses contraintes. Ce décalage n'était pas le fruit d'une incompréhension ou d'une irrationalité mais le reflet d'une inflation différenciée selon les catégories sociales et les territoires, que les indicateurs moyens sont structurellement incapables de saisir. Les mesures d'urgence économiques et sociales adoptées en décembre 2018 en réponse à la crise (revalorisation de la prime d'activité, défiscalisation des heures supplémentaires...) ont certes contribué à une hausse mécanique du pouvoir d'achat en 2019, mais sans résoudre les fragilités de fond.

Pour vos rapporteurs, cette mission doit permettre de dresser un bilan de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages depuis 2017, c'est-à-dire sur l'ensemble des deux derniers quinquennats, marqués successivement par la crise des Gilets jaunes, le choc sanitaire de 2020-2021, le choc inflationniste d'une ampleur inédite depuis les années quatre-vingt à partir de 2021, et un début de reflux en 2024-2025. Il convient d'emblée de souligner que vos rapporteurs n'ont toutefois pas pu suffisamment documenter les effets ou risques induits par la guerre des États-Unis en Iran. L'essentiel des analyses et contributions recueillies lors des auditions l'ont été, en effet, avant le déclenchement de cette guerre, entre la fin d'année 2025 et le début d'année 2026. De surcroît, les données statistiques relatives à l'année 2025, et *a fortiori* à 2026, demeurent parcellaires ou provisoires. La plupart des études réalisées et des enquêtes sur les conditions de vie disponibles au moment de la rédaction du présent rapport s'arrêtent à 2023 ou, au mieux, à 2024. Cette rareté des données récentes est elle-même significative : elle illustre les délais inhérents à la production statistique, qui condamnent le pilotage des politiques publiques à s'appuyer sur des photographies nécessairement décalées de la réalité sociale.

Par ailleurs, le périmètre de la présente mission a été délibérément circonscrit. Il appartient en effet à la commission des finances d'analyser les grandes évolutions macroéconomiques (dynamique des salaires, politiques fiscales, équilibres budgétaires...) qui conditionnent le niveau de vie des Français sur le long terme. Ces dimensions sont néanmoins évoquées dans le présent rapport lorsqu'elles s'avèrent indispensables à la compréhension des phénomènes analysés. Vos rapporteurs ont ainsi concentré leurs travaux sur deux axes : une critique méthodologique rigoureuse de la mesure officielle du pouvoir d'achat, et une analyse plus approfondie du vécu des ménages et de leur comportement d'achat et de consommation.

Pour conduire ces travaux, vos rapporteurs ont procédé à une vingtaine d’auditions, auprès d’acteurs variés. Outre les grands opérateurs de la statistique publique – l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la Banque de France et la direction générale du Trésor – interrogés sur leurs méthodes et leurs analyses, ont été auditionnés des économistes aux approches parfois divergentes, dont François Geerolf et Mathieu Plane (OFCE) ; des instituts de sondage (CSA) ; des associations de défense des consommateurs (Familles rurales) ; des agences et observatoires de l’État (FranceAgrimer, l’Anil, le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan). Les auditions ont également permis de scruter le fonctionnement des marchés et des stratégies d’achat et de consommation, en entendant notamment la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ainsi que des acteurs du monde économique comme EDF, Engie et le Médiateur national de l’énergie. Cette diversité paraît essentielle aux yeux de vos rapporteurs pour permettre de rendre compte de la complexité du phénomène.

Le rapport est structuré en trois parties. La première examine la construction de la mesure officielle du pouvoir d’achat et ses biais cumulatifs. La deuxième analyse les disparités sociales et territoriales que la mesure agrégée dissimule, ainsi que le décalage croissant entre statistiques et vécu des ménages. La troisième s’attache aux manifestations concrètes de l’érosion du pouvoir d’achat dans trois secteurs de consommation clefs (alimentation, énergie, logement) et aux nouvelles vulnérabilités des consommateurs.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : LE POUVOIR D'ACHAT : AU-DELÀ DES CHIFFRES OFFICIELS, UNE LECTURE À RENOUVELER

I. EN APPARENCE SIMPLE, LA NOTION DE POUVOIR D'ACHAT EST CONSTRUITE À PARTIR DE CONVENTIONS STATISTIQUES QUI SUSCITENT DES INTERROGATIONS

A. LE POUVOIR D'ACHAT : UNE DÉFINITION EN APPARENCE ÉVIDENTE MAIS QUI RELÈVE DE CHOIX MÉTHODOLOGIQUES ET POLITIQUES

Le pouvoir d'achat, particulièrement depuis le retour de l'inflation, est au cœur des préoccupations des Français. Pourtant, derrière cette notion en apparence intuitive – le volume de biens et services qu'un revenu permet d'acheter – se cache un édifice statistique complexe, édifice statistique dont les fondations sont moins solides qu'il n'y paraît.

Comme l'a déclaré l'économiste François Geerolf devant vos rapporteurs : « *“Le” pouvoir d'achat n'existe pas* ». La définition retenue par l'Insee est le fruit de **choix méthodologiques** qui ne sont ni neutres, ni incontestables, ni universels – la plupart des États ont d'ailleurs fait le choix de ne pas en donner de définition unique. Le décalage persistant entre les chiffres officiels et le vécu des ménages ne saurait être réduit à un simple défaut de pédagogie : il trouve aussi sa source dans la construction même des indicateurs.

1. L'indicateur privilégié par l'Insee : le revenu disponible brut déflaté par le déflateur de la consommation

Le pouvoir d'achat désigne, dans son acception la plus courante, **la quantité de biens et de services qu'un revenu permet d'acquérir**. Cette définition a le mérite de la simplicité. Concrètement, l'évolution du pouvoir d'achat, sur une période donnée, se calcule comme la différence entre le taux de croissance d'un revenu et celui d'un indice de prix. Si les revenus progressent plus vite que les prix, le pouvoir d'achat augmente ; dans le cas inverse, il diminue.

En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a fait le choix de retenir, comme indicateur officiel, le **revenu disponible brut (RDB)⁽¹⁾ déflaté⁽²⁾ par le déflateur de la dépense de consommation**

(1) Voir définition au 2.

(2) Déflater consiste à corriger une valeur monétaire de l'effet de la hausse des prix (l'inflation), afin d'exprimer cette valeur en termes réels, c'est-à-dire en mesurant ce qu'elle représente effectivement en termes de biens et services, indépendamment des variations du niveau général des prix.

finale ⁽¹⁾. Cet indicateur est publié chaque trimestre, **au même niveau que le PIB**, dans le cadre des comptes nationaux ⁽²⁾.

Il est essentiel de comprendre que ce choix n'a rien d'évident. Comme l'a souligné François Geerolf lors de son audition, la comptabilité nationale ne définit pas officiellement le pouvoir d'achat. La publication d'un indicateur unique, au même rang que la croissance du PIB, constitue une **particularité proprement française** : « *les autres pays ne procèdent généralement pas à une publication simultanée* ». L'argument selon lequel cet indicateur serait « *dérivé des comptes nationaux* » relève, toujours selon cet économiste, « *d'avantage d'une affirmation d'autorité que d'une réalité méthodologique rigoureuse* ».

Or, ce choix, qui est laissé à l'institut en charge du calcul, détermine entièrement le résultat ⁽³⁾. Par définition, n'importe quel couple revenu/indice de prix peut servir à calculer un pouvoir d'achat. Présenter une mesure unique comme « *le* » pouvoir d'achat revient à fermer un débat qui devrait rester ouvert.

2. Au numérateur : le revenu disponible brut (RDB)

Le revenu disponible brut est défini ainsi par l'Insee : « *Revenus dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution. Il comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie...) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). On y ajoute principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés* » ⁽⁴⁾.

Le revenu disponible brut est donc un agrégat très large. Il additionne des revenus d'activité (salaires et revenus d'indépendants), des revenus du patrimoine (intérêts, dividendes, assurance-vie), des revenus fonciers et des prestations sociales, desquels sont soustraits cotisations et impôts. Son caractère englobant est à la fois sa force – il couvre l'ensemble des ressources des ménages – et sa faiblesse : il inclut des éléments très hétérogènes, dont certains ne correspondent à aucun flux monétaire réel.

Le point le plus discutable concerne la prise en compte des loyers imputés, c'est-à-dire un revenu fictif attribué aux propriétaires occupants, calculé comme si ceux-ci se versaient à eux-mêmes un loyer. Lors de l'audition conduite par vos rapporteurs, l'Insee a justifié cette convention par la nécessité de favoriser les comparaisons internationales.

(1) Définition du pouvoir d'achat sur insee.fr.

(2) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) F. Geerolf, « Mesurer "le" pouvoir d'achat », 9 juillet 2024.

(4) Définition sur insee.fr.

Toutefois, cette imputation rend le revenu mesuré déconnecté de tout flux monétaire réel, et contribue à gonfler artificiellement le revenu disponible brut.

Par ailleurs, si les prestations sociales en espèces correspondent bien à une ressource réelle, elles n'en demeurent pas moins dans la plupart des cas un moyen de pallier la stagnation des revenus du travail.

3. Au dénominateur : le déflateur de la consommation des ménages

Pour mesurer l'évolution réelle du pouvoir d'achat, il faut diviser le revenu nominal par un indice de prix. L'Insee a retenu à cet effet le **déflateur de la dépense de consommation finale des ménages**, indice de prix issu de la comptabilité nationale. Ce déflateur n'est pas un indice des prix à la consommation au sens courant du terme : il n'a pas été conçu pour mesurer l'inflation, mais pour distinguer, dans les statistiques économiques nationales, ce qui relève d'une hausse des prix de ce qui traduit une augmentation effective des quantités consommées ⁽¹⁾.

Comme l'a expliqué l'Insee dans sa réponse aux rapporteurs, le déflateur est « *construit à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC)* », mais « *son champ est un peu plus large* ». Il inclut notamment :

- la consommation de services de logement imputée aux propriétaires occupants (loyers imputés),
- les services d'intermédiation bancaire consommés par les ménages (Sifim),
- la consommation de services d'assurance-vie.

En outre, le déflateur de la consommation intègre, par convention, certains produits discutables, qu'on ne retrouve pas dans les indices de prix qui servent de référence pour mesurer l'inflation. C'est notamment le cas des primes d'assurance dommages comme l'ont relevé certains économistes ⁽²⁾.

Il existe en France **trois indices de prix** qu'il importe de bien distinguer, car ils sont souvent confondus dans le débat public.

• **L'indice des prix à la consommation (IPC)** est l'indice national de référence pour mesurer l'inflation. Il est fondé sur le suivi mensuel d'un « panier » de biens et services dont les pondérations sont révisées chaque année. L'IPC mesure les prix *bruts*, c'est-à-dire avant tout remboursement par la Sécurité sociale : pour la santé, par exemple, il intègre le prix total d'une consultation, y compris la part remboursée par la Sécurité sociale.

(1) F. Geerolf, 9 juillet 2024, déjà cité.

(2) S. Billot et A. Bourgeois, « *Quelle(s) mesure(s) du pouvoir d'achat ?* », *L'économie française – Comptes et dossiers*. Insee références, 2019.

L'Insee précise que l'IPC « *constitue généralement l'indicateur de référence pour la mesure de l'inflation sur le champ de la consommation des ménages* » et que « *le concept de prix brut est le plus adapté pour bien effectuer le partage volume-prix des postes de la consommation* » ⁽¹⁾.

• **L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)** est le concept européen, également calculé par l'Insee et transmis à Eurostat. Il est produit à partir des mêmes relevés de prix et selon les mêmes méthodes que l'IPC, mais mesure les prix *nets* : pour la santé, il retient le prix après remboursement de la Sécurité sociale. La santé pèse donc *moins* dans l'IPCH que dans l'IPC, tandis que l'énergie pèse *davantage*. Surtout, l'IPCH est sensible aux variations de taux de remboursement (déremboursements, hausses de franchises), ce que l'IPC ne capte pas. L'Insee reconnaît que « *pour les comparaisons internationales entre pays européens, il est plus adapté d'utiliser l'IPCH, à concepts directement comparables entre pays* ». La Banque de France a confirmé aux rapporteurs que l'IPCH était son indicateur privilégié, car c'est celui utilisé comme référence par la BCE pour le suivi de l'inflation et de la politique monétaire ⁽²⁾.

Le déflateur de la consommation des ménages, enfin, se distingue des deux précédents sur deux points fondamentaux :

– son **champ est plus large** : il couvre les loyers imputés, les Sifim et l'assurance-vie, absents de l'IPC et de l'IPCH ;

– il s'agit d'un **indice de Paasche** ⁽³⁾, alors que l'IPC et l'IPCH sont des **indices de Laspeyres**. Un indice de Laspeyres pondère les prix par les quantités consommées *en début de période* (panier fixe) ; un indice de Paasche pondère par les quantités consommées *en fin de période* (panier mobile). Conséquence : lorsque le prix d'un bien augmente, les consommateurs réduisent leur consommation de ce bien, et l'indice de Paasche lui attribue un poids plus faible. Il en résulte une **sous-estimation structurelle de l'inflation**.

Pourquoi l'Insee utilise-t-il ce déflateur plutôt que l'IPC ou l'IPCH ? Parce que l'indicateur officiel de pouvoir d'achat est présenté comme un dérivé des comptes nationaux, et que le déflateur est l'indice de prix correspondant au poste « *dépense de consommation finale des ménages* » dans ces comptes. Toutefois, François Geerolf a souligné devant la mission que cet indice « *n'a pas été conçu pour mesurer l'inflation ou le pouvoir d'achat* » et que « *dans l'ensemble des pays, l'indice des prix est utilisé pour déflater les salaires, mais pas en France* ».

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) F. Geerolf, 9 juillet 2024, déjà cité.

B. DES CONVENTIONS STATISTIQUES QUI SUSCITENT DES INTERROGATIONS : LES BIAIS ET LES LIMITES DE LA MESURE OFFICIELLE

Les auditions conduites par la mission ont permis d'identifier des biais affectant tant le numérateur (le revenu disponible brut) que le dénominateur (le déflateur) de l'indicateur officiel. Ces biais ne sont pas anecdotiques : cumulés, ils orientent systématiquement la mesure du pouvoir d'achat à la hausse.

1. Un problème de cohérence entre le numérateur et le dénominateur

Le premier problème est d'ordre conceptuel. Le revenu disponible brut finance à la fois la consommation et l'investissement des ménages, notamment dans le logement. Or, le déflateur de la consommation exclut l'investissement immobilier. Les deux termes du rapport ne couvrent donc pas le même périmètre, ce qui biaise le calcul : on divise une grandeur large par un indice de prix construit sur une assiette plus étroite. Les règles européennes de comptabilité nationale exigent pourtant que les deux éléments d'un tel ratio portent sur le même champ ⁽¹⁾.

2. Un numérateur gonflé par des biais et des conventions discutables

Le revenu disponible brut est affecté par plusieurs biais qui conduisent à surestimer le revenu réel des ménages.

- **Les loyers imputés**, déjà évoqués, gonflent le revenu disponible brut d'un revenu qu'aucun ménage ne perçoit concrètement. François Geerolf a souligné devant la mission l'absurdité de cette convention du point de vue du vécu des Français : dans bien des cas, un propriétaire occupant ne s'enrichit pas du simple fait qu'il occupe son logement ; au contraire, cela induit parfois des charges supplémentaires et incompressibles que n'intègre pas la notion de loyers imputés.

- **La « taxe inflationniste »** constitue un biais plus technique mais tout aussi significatif. En période d'inflation, les taux d'intérêt nominaux augmentent mécaniquement, ce qui fait croître les revenus d'épargne (livrets, assurances-vie) et gonfle le revenu disponible brut. Toutefois, cette hausse est largement illusoire : l'inflation dévalue simultanément les stocks de patrimoine financier ⁽²⁾.

- **La moyenne masque la médiane.** Lors de son audition, François Geerolf a insisté sur le fait que la moyenne, utilisée par l'Insee, « *masque la médiane, notamment en raison de l'explosion des dividendes* ». Les revenus du patrimoine étant très concentrés, leur dynamisme bénéficie à une petite partie de la population mais tire vers le haut le revenu moyen de tous les ménages. L'Insee a d'ailleurs reconnu devant la mission que la hausse du pouvoir d'achat moyen « *masque des effets de composition du revenu importants* ».

(1) *Système européen des comptes (SEC 2010), Eurostat.*

(2) *F. Geerolf, 9 juillet 2024, déjà cité.*

• **Les effets de structure** augmentent également le revenu disponible brut de manière trompeuse. Le vieillissement de la population et l'élévation du niveau d'éducation entraînent mécaniquement une hausse des salaires moyens, alors même qu'à âge et diplôme équivalents, les rémunérations peuvent stagner. Le salaire moyen par tête est affecté par un effet de pyramide des âges, ce qui conduit à un déclasserement réel des jeunes générations, non visible dans les moyennes.

3. Un dénominateur qui sous-estime l'inflation

Le déflateur de la consommation sous-estime l'inflation pour plusieurs raisons convergentes.

• **La nature même de l'indice.** Comme évoqué, le déflateur de la consommation est un *indice de Paasche*, contrairement à l'IPC et à l'IPCH qui sont des *indices de Laspeyres* ⁽¹⁾. L'*indice de Paasche* pondère les prix par les quantités consommées en fin de période. Lorsque le prix d'un bien augmente, les consommateurs réduisent leur consommation de ce bien au profit de substituts moins chers. L'indice attribue alors un poids plus faible aux biens dont les prix ont le plus augmenté, ce qui mécaniquement minore l'inflation. Par exemple, d'après cet indice, la hausse du prix du tabac entraîne une baisse de consommation mais ne se traduit pas par une perte de pouvoir d'achat.

• **Des ajustements de qualité surestimés.** Lorsqu'un produit est remplacé par un modèle plus récent, l'Insee détermine quelle part de la hausse de prix correspond à une amélioration de qualité. L'exercice est légitime mais il soulève un problème d'ampleur : la France recourt de manière quasi-systématique à la **méthode par recouvrement** (*bridged overlap*), qui considère que toute différence de prix entre l'ancien et le nouveau produit reflète un gain de qualité, alors que les États-Unis et l'Allemagne privilégient davantage les approches hédoniques ⁽²⁾. Cette méthode surestime les gains de qualité et **Eurostat a mis en garde contre son utilisation systématique** dès juin 2021 ⁽³⁾.

L'exemple des *smartphones* est éclairant : lorsqu'un nouvel appareil est vendu plus cher que son prédécesseur, l'Insee attribue cet écart de prix à une meilleure qualité. Or, les nouveaux modèles sont aussi lancés plus chers pour des raisons de marketing et de discrimination tarifaire. La décote qui advient dans les mois suivant la sortie des nouveaux modèles témoigne ainsi de la fragilité des effets qualités pour un certain nombre de produits.

(1) Ibid.

(2) Les méthodes hédoniques consistent à décomposer le prix d'un produit en fonction de ses caractéristiques objectives (puissance, taille de l'écran, capacité de stockage, etc.) afin d'isoler ce qui, dans une variation de prix, traduit une amélioration réelle des performances du produit par rapport à ce qui constitue une hausse de prix au sens strict.

(3) Eurostat, « HICP recommendation on bridged overlap », juin 2021.

De nombreux travaux mettent en évidence que les effets qualité sont plus marqués en France que dans les autres pays, tant pour les indices de prix à la consommation (IPC/IPCH) que pour les déflateurs. Même l’Insee a démontré dans une étude ⁽¹⁾ que, s’agissant des seuls biens de l’information et de la communication, l’écart entre les IPCH français et allemand depuis 2000 excède 6 points par an pour le matériel de téléphonie et de télécopie (incluant les téléphones portables) et avoisine 3 points par an pour le matériel audiovisuel, photographique et de traitement de l’information, qui comprend les ordinateurs et les tablettes.

Inversement, un autre indicateur mis en avant par l’Insee, le revenu disponible brut ajusté, intègre les « transferts sociaux en nature » (éducation, santé) sans qu’y soit appliqué d’ajustements de qualité. Des critères objectifs (nombre d’élèves par classe, maillage territorial des services publics, délai de prise en charge en établissement de santé) permettraient pourtant de caractériser la baisse de qualité des services publics et d’appréhender combien celle-ci est indissociable du déclassement vécu par de nombreux Français en termes de pouvoir d’achat.

Une piste d’amélioration consisterait à accroître la transparence des méthodes d’ajustement de la qualité. La dernière étude de l’Insee quantifiant l’impact des ajustements de qualité date de 2004 et estimait cet impact à 0,3 point d’inflation par an ⁽²⁾. Le bureau de la statistique du travail américain (*Bureau of Labor Statistics*) publie, pour chaque catégorie de produit, la méthode utilisée – transparence qui fait défaut en France.

● **La transition écologique, source d’inflation masquée.** La méthode par recouvrement pose un problème spécifique dans le contexte de la transition écologique. Lorsqu’un consommateur achète un véhicule électrique plus coûteux ou effectue une rénovation énergétique, le surcoût est considéré comme un gain de qualité. Or, ces dépenses sont souvent contraintes réglementairement. Le rapport Pisani-Ferry et Mahfouz (2023) ⁽³⁾ soulignait déjà que les rénovations énergétiques ne génèrent en moyenne pas d’économies suffisantes pour compenser leur coût initial. Lors de son audition devant vos rapporteurs, François Geerolf a qualifié la transition écologique de « *source majeure de divergence méthodologique* » entre la France et ses partenaires.

● **Une mesure des loyers sous-estimée.** Le déflateur de la consommation calculé par l’Insee sous-estime très fortement le poids des loyers. D’après François Geerolf, Ils ne représentent qu’environ 6 % du panier de consommation en France, contre environ 20 % dans d’autres pays européens. Plusieurs sources de sous-estimation sont identifiées : l’exclusion des meublés, la prise en compte insuffisante des sauts de loyers à la relocation, et l’absence de collecte mensuelle des loyers, ceux-ci étant évalués par enquête trimestrielle alors que d’autres instituts

(1) L. Aeberhardt, F. Hatier, M. Leclair, B. Pentinat, et J.-D. Zafar, « L’économie numérique fausse-t-elle le partage volume-prix du PIB ? L’expérience française », Économie et Statistique, 2020.

(2) D. Guédès, « Impact des ajustements de qualité dans le calcul de l’IPC », n°F0404, Insee, 2004.

(3) J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz, « Les incidences économiques de l’action pour le climat – Rapport thématique : inflation », France Stratégie, 2023.

européens recourent à la collecte automatisée de données ⁽¹⁾ sur les plateformes immobilières.

Recommandation n° 1 : Recourir à la collecte automatisée de données sur les plateformes immobilières pour mieux prendre en compte les évolutions de prix.

C. POUR UNE RÉFORME DE LA MESURE DU POUVOIR D'ACHAT ET DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE

Les biais identifiés ne sont pas des détails techniques. Cumulés, ils conduisent à présenter aux Français une image du pouvoir d'achat systématiquement plus favorable que la réalité vécue. Les rapporteurs considèrent que trois axes de réforme s'imposent.

1. Réformer la mesure officielle du pouvoir d'achat

Les biais identifiés dans la partie précédente appellent des corrections concrètes. Il ne s'agit pas de remettre en cause la compétence des agents de l'Insee, dont le travail statistique est reconnu internationalement. Il s'agit de corriger des choix méthodologiques contestables et d'aligner les pratiques françaises sur les standards européens.

Sur le numérateur d'abord, l'intégration des loyers imputés dans le revenu disponible brut répond à une logique de comptabilité nationale, mais elle n'a pas sa place dans un indicateur destiné à mesurer l'évolution du niveau de vie vécu par les ménages. Un propriétaire occupant ne perçoit aucun revenu supplémentaire du fait qu'il habite son logement. Les rapporteurs recommandent de retirer ce revenu fictif du calcul.

Recommandation n° 2 : Supprimer les loyers imputés du calcul du pouvoir d'achat.

Sur le **dénominateur** ensuite, les biais identifiés convergent tous dans le même sens : une sous-estimation de l'inflation. Le recours systématique à la méthode par recouvrement est le biais le mieux documenté et le plus critiquable, parce qu'il contredit une recommandation explicite d'Eurostat depuis 2021. Les rapporteurs recommandent donc d'aligner les pratiques françaises sur celles de l'Allemagne et des États-Unis, qui recourent davantage aux méthodes hédoniques, mais aussi de publier pour chaque catégorie de produit, à l'instar du bureau américain de la statistique du travail (*Bureau of Labor Statistics*), la méthode d'ajustement de qualité utilisée et une estimation régulière de l'impact de ces ajustements sur l'évolution de l'IPC.

(1) Également connu sous le nom de « scraping ».

Recommandation n° 3 : Se conformer aux recommandations d'Eurostat sur les ajustements de qualité et publier la méthode d'ajustement de qualité par catégorie de produit.

Enfin, la présentation systématique de la moyenne masque des réalités très différentes. La hausse du pouvoir d'achat moyen masque des effets de composition du revenu importants, alors que les salaires réels n'ont toujours pas retrouvé leur niveau de 2021. Les rapporteurs préconisent que la médiane soit publiée au même niveau que la moyenne chaque fois que l'Insee communique sur l'évolution du pouvoir d'achat, afin de ne plus masquer la concentration des gains sur une minorité de ménages.

Recommandation n° 4 : Publier la médiane plutôt que la seule moyenne pour la communication sur le pouvoir d'achat.

2. Mettre en avant d'autres indicateurs, plus proches du vécu des Français

Plutôt que de définir de manière monolithique « *le* » pouvoir d'achat, l'Insee devrait maintenir et promouvoir une pluralité d'indicateurs. Plusieurs indicateurs complémentaires existent déjà, mais ne sont pas assez mis en avant dans le débat public.

Il convient de rappeler que par « pouvoir d'achat » l'Insee entend le **pouvoir d'achat des ménages** appréhendé à un niveau agrégé. La mesure officielle qu'il publie porte en effet sur l'ensemble des ménages et vise à retracer l'évolution globale du pouvoir d'achat du secteur institutionnel correspondant. Cet indicateur est notamment utilisé pour analyser la répartition du produit intérieur brut entre les différents agents économiques. Par construction, il ne permet toutefois pas de rendre compte des situations individuelles et ne reflète pas, en tant que tel, le vécu d'un ménage particulier.

Pour mieux approcher le vécu individuel, l'Insee calcule également le **pouvoir d'achat par unité de consommation (UC)**. Il est obtenu en divisant le revenu disponible brut par le nombre d'unités de consommation au sens de l'échelle d'équivalence de l'OCDE : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour chaque personne supplémentaire de 14 ans ou plus, et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans. Cette échelle tient compte des économies d'échelle : les besoins d'un ménage ne croissent pas en stricte proportion du nombre de personnes qui le composent.

Le pouvoir d'achat par UC est considéré par l'Insee comme « *le plus proche du ressenti, car il tient compte des économies d'échelle au sein d'un ménage* » ⁽¹⁾. Il progresse moins vite que le pouvoir d'achat global, parce que la population augmente et que la taille moyenne des ménages a tendance à baisser. Pour autant, cette correction démographique ne répond pas aux critiques méthodologiques de

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

fond portant sur la construction du numérateur et du dénominateur, qui sont communs aux deux indicateurs.

La Banque de France publie, quant à elle, le **pouvoir d'achat par habitant**, à défaut de pouvoir projeter le nombre d'UC dans ses exercices de prévision.

François Geerolf privilégie, pour sa part, le **pouvoir d'achat du salaire net déflaté par l'IPCH**⁽¹⁾. Cet indicateur mesure l'évolution du salaire rapportée à celle des prix. Son principe est simple : on prend le salaire net (ou le salaire moyen par tête, SMPT) perçu par un salarié et on le divise par l'IPCH, c'est-à-dire l'indice des prix harmonisé au niveau européen. Le résultat indique si, d'une année sur l'autre, un salarié peut acheter davantage ou moins de biens et de services avec sa fiche de paie.

Ce calcul est à la fois plus intuitif et plus parlant que l'indicateur officiel, et ce pour trois raisons. D'abord, le salaire est le revenu que la grande majorité des Français perçoivent concrètement chaque mois : il ne contient ni loyers imputés, ni dividendes, ni revenus fictifs. Ensuite, l'IPCH est l'indice de prix recommandé par les manuels statistiques internationaux, car il mesure les prix *nets* effectivement supportés par les ménages – contrairement à l'IPC, qui intègre aussi les dépenses de santé remboursées. Enfin, l'IPCH est un indice de Laspeyres, qui ne souffre pas du biais de substitution propre à l'indice de Paasche utilisé dans le déflateur de la consommation.

La Banque de France utilise d'ailleurs un indicateur voisin – **le pouvoir d'achat de la masse salariale déflaté par l'IPCH** – et reconnaît que la consommation des ménages est « *plus étroitement liée* » à cet indicateur qu'au pouvoir d'achat des ménages »⁽²⁾. Autrement dit, c'est le revenu du travail – et non les dividendes ou les intérêts – qui détermine la consommation effective des ménages.

Recommandation n° 5 : Publier une pluralité d'indicateurs de pouvoir d'achat.

3. Renforcer l'indépendance et la transparence de la statistique publique

L'Insee a été créé par la loi de finances du 27 avril 1946. Plus de soixante-dix ans après cette date, il demeure une **direction générale du ministère de l'Économie et des Finances**⁽³⁾. Son directeur général est nommé en Conseil des ministres, comme tout haut fonctionnaire, sans mandat à durée déterminée. Il ne peut être démis de ses fonctions que par une décision du Conseil des ministres.

Ce positionnement au sein de l'exécutif distingue la France de la majorité de ses partenaires européens. Comme le relevait Jean-Luc Tavernier, alors directeur

(1) F. Geerolf, 9 juillet 2024, déjà cité.

(2) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) « Connaître l'Insee », *insee.fr*.

général de l’Insee, dans un article de référence publié en 2018, « *ce positionnement au sein des services mêmes de l’exécutif tend à devenir minoritaire, beaucoup de pays ayant conféré à leur institut statistique une indépendance institutionnelle pour mieux garantir son indépendance professionnelle* »⁽¹⁾.

C’est seulement en 2008 que la loi de modernisation de l’économie (LME) du 4 août 2008 introduit, pour la première fois, la notion d’indépendance professionnelle : « *La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle* »⁽²⁾.

Mais cette inscription dans la loi n’a pas modifié le statut de l’institut. L’Insee et les services statistiques ministériels **restent juridiquement des administrations comme les autres**. Il s’agit, de l’aveu même de l’Insee, d’une **indépendance de facto et non de jure**⁽³⁾.

Afin de renforcer la transparence de la statistique publique, l’article 144 de la loi LME de 2008 a également créé une Autorité de la statistique publique (ASP), avec pour mission de veiller « *au respect du principe d’indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d’objectivité, d’impartialité, de pertinence et de qualité des données produites* ». Elle est composée de neuf membres nommés pour six ans (par les présidents de l’Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil économique social et environnement, le premier président de la Cour des comptes, les chefs de l’IGAS et de l’IGF, et le ministre chargé de l’économie).

Toutefois, l’ASP présente des limites structurelles. Son secrétariat est assuré par l’Insee lui-même, et ses bureaux sont abrités par l’institut qu’elle est censée superviser. Elle est composée principalement de membres institutionnels et dépend de moyens humains hiérarchiquement rattachés à l’Insee. Cette situation crée une ambiguïté qui n’est pas de nature à dissiper les doutes sur l’indépendance réelle du dispositif de contrôle.

Au-delà de l’ASP, le **Comité des utilisateurs de l’indice des prix à la consommation** est le lieu où les utilisateurs de l’IPC échangent avec l’Insee sur les méthodologies, les données diffusées et leurs attentes. Son compte rendu précise lui-même qu’il « *n’est pas une instance décisionnelle* » et qu’il « *n’y a pas de liste préétablie des membres* »⁽⁴⁾. D’après les informations recueillies par vos rapporteurs, il a été réuni pour la dernière fois le 4 mars 2025 – après **cinq années d’inactivité**.

Les rapporteurs considèrent que la question de l’indépendance ne peut être détachée de ses enjeux politiques. L’IPC sert de référence pour l’indexation du

(1) J.-L. Tavernier, « *Un système statistique intégré à l’administration centrale* », *Courrier des statistiques* n°1, 2018.

(2) Article 144 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008.

(3) J.-L. Tavernier, 2018, déjà cité.

(4) *Compte-rendu du Comité des utilisateurs de l’IPC, 4 mars 2025.*

SMIC, des pensions de retraite et de nombreuses prestations sociales. Sous-estimer l'inflation, c'est **mécaniquement freiner la revalorisation de ces revenus**.

La question de l'indépendance de l'Insee n'est pas nouvelle. Dès 2008, une mission d'information de l'Assemblée nationale, conduite par le député Hervé Mariton, recommandait d'inscrire cette indépendance dans la loi et envisageait la transformation de l'institut en autorité indépendante ⁽¹⁾. Au vu de ces constats, les rapporteurs reprennent à leur compte la recommandation de **renforcer l'indépendance de l'Insee en droit français**. Ils proposent, *a minima*, de transformer l'ASP en un **véritable comité scientifique indépendant**, composé d'économistes et de statisticiens extérieurs à l'institut, doté de moyens propres, et chargé d'évaluer régulièrement les choix méthodologiques de l'Insee. Ce comité aurait vocation à garantir la qualité et la non-instrumentalisation de la statistique publique, et à **renforcer l'indépendance de l'institut vis-à-vis du pouvoir exécutif**.

Recommandation n° 6 : Faire évoluer l'autorité de la statistique publique en un comité scientifique indépendant de l'Insee, composé d'économistes et de statisticiens extérieurs à l'institut, pour s'assurer de la qualité et de la non-instrumentalisation de la statistique publique.

*

Au terme de cet examen, les rapporteurs forment un constat sans ambiguïté : la mesure officielle du pouvoir d'achat, telle qu'elle est construite et communiquée aujourd'hui, repose sur des conventions qui conduisent systématiquement à surestimer la progression du niveau de vie des Français. Ce n'est pas un jugement porté sur la bonne foi de l'Insee, mais un appel à la rigueur, à la transparence et au pluralisme des indicateurs.

Le décalage entre « les chiffres » et « le ressenti » ne saurait être réduit à un problème de perception ou de culture économique insuffisante de nos concitoyens. Il résulte aussi, pour partie, d'un problème de mesure. Et, en démocratie, c'est au législateur qu'il revient de s'assurer que les indicateurs sur lesquels s'appuient les politiques publiques reflètent la réalité vécue par les Français.

(1) H. Mariton, *Rapport d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales, rapport d'information n° 815, déposé le 16 avril 2008, Assemblée nationale, XIIIe législature.*

II. DEPUIS 2017, UNE ÉVOLUTION APPAREMMENT POSITIVE DU POUVOIR D'ACHAT TOUTEFOIS HEURTÉE PAR DES CRISES SUCCESSIVES

A. UNE PROGRESSION GLOBALE EN TROMPE-L'ŒIL

Les chiffres officiels du pouvoir d'achat, tels que publiés par l'Insee dans le cadre de la comptabilité nationale, font apparaître une progression d'ensemble d'environ **13 %** du pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) des ménages entre 2017 et 2024. Rapporté au nombre d'unités de consommation, cette hausse est d'environ **9 %**.

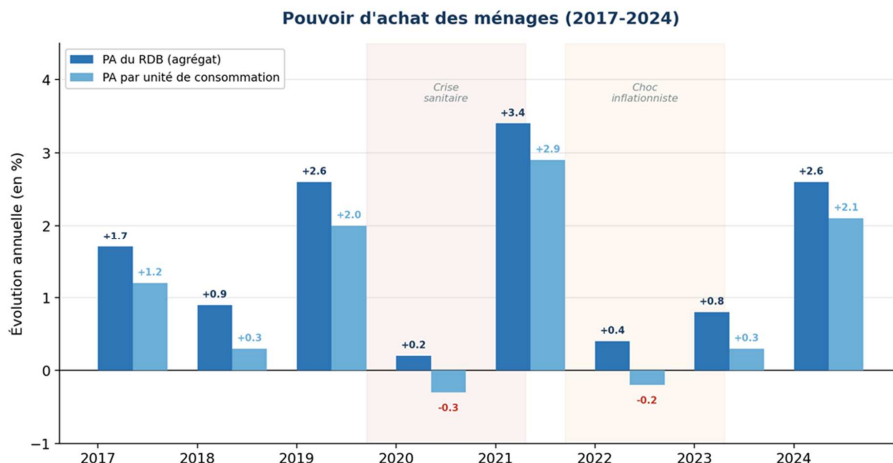
Ce bilan d'apparence favorable appelle cependant plusieurs réserves majeures. D'une part, cette progression a été très heurtée, le pouvoir d'achat par unité de consommation ayant reculé en 2020 et en 2022. D'autre part, et c'est sans doute le point le plus préoccupant, **le pouvoir d'achat des salaires a, lui, reculé sur la période**. La hausse agrégée du pouvoir d'achat ne reflète donc pas l'expérience vécue par la majorité des Français, qui tirent l'essentiel de leurs ressources de leur travail.

POUVOIR D'ACHAT ET CONSOMMATION DES MÉNAGES DEPUIS 2017 (VARIATION ANNUELLE EN %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	+1,7	+0,9	+2,6	+0,2	+3,4	+0,4	+0,8	+2,6
Pouvoir d'achat par unité de consommation	+1,2	+0,3	+2,0	-0,3	+2,9	-0,2	+0,3	+2,1
Consommation (en volume)	+1,5	+1,1	+1,7	-6,5	+5,2	+3,2	+0,6	+1,0

Source : Insee

POUVOIR D'ACHAT DU REVENU DISPONIBLE BRUT ET PAR UNITÉ DE CONSOMMATION DEPUIS 2017 (EN %)



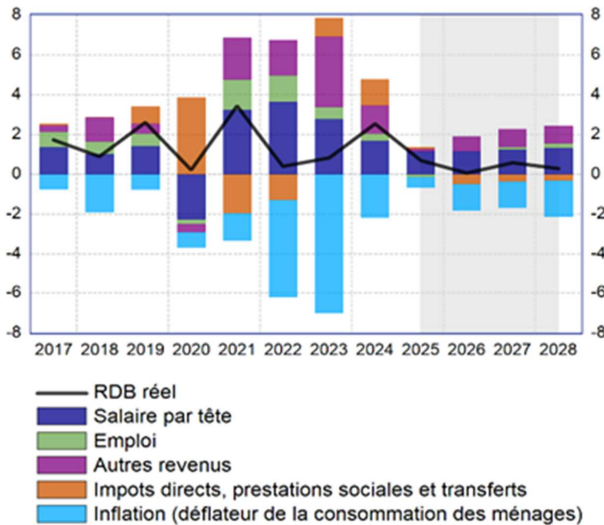
Source : Assemblée nationale, d'après les données de l'Insee

Le graphique ci-après, qui a été transmis par la Banque de France à vos rapporteurs, décompose les contributions à la variation du pouvoir d'achat du revenu disponible brut. Il est particulièrement éclairant sur les mécanismes qui ont soutenu – ou freiné – le pouvoir d'achat depuis 2017. On observe que la contribution du salaire par tête (bleu foncé) est restée modeste voire négative, tandis que ce sont l'emploi (vert), les transferts publics et baisses d'impôts (orange) et, plus récemment, les autres revenus (violet), principalement les revenus du capital, qui ont soutenu la hausse du revenu disponible brut réel. On constate également que l'inflation (bleu clair), négligeable jusqu'en 2021, a constitué un frein massif en 2022 et surtout en 2023.

Autrement dit, la hausse du pouvoir d'achat affichée par les statistiques officielles reflète avant tout la création d'emplois, les baisses de prélèvements obligatoires – 35,6 milliards d'euros cumulés entre 2017 et 2024⁽¹⁾ – et la dynamique des revenus du capital. Ce n'est pas le salaire des Français qui a progressé : c'est la masse des revenus, gonflée par des facteurs que le salarié ordinaire ne perçoit pas dans sa fiche de paie.

(1) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

CONTRIBUTIONS À LA VARIATION DU REVENU DISPONIBLE BRUT RÉEL DES MÉNAGES



Source : graphique issu des réponses écrites de la Banque de France au questionnaire de vos rapporteurs.

B. LES QUATRE PHASES DU POUVOIR D'ACHAT DEPUIS 2017

Le pouvoir d'achat a connu quatre phases bien distinctes depuis 2017, reflet des chocs macroéconomiques successifs qu'a traversés l'économie française.

DÉCOMPOSITION DU POUVOIR D'ACHAT (VARIATION ANNUELLE EN %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Revenu disponible brut nominal	+2,6 %	+2,7 %	+3,4	+1,0	+4,8	+5,3	+7,9	+4,8
Déflateur consommation	+0,8	+1,5	+0,8	+0,8	+1,4	+4,9	+7,0	+2,2
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	+1,7	+0,9	+2,6	+0,2	+3,4	+0,4	+0,8	+2,6
Pouvoir d'achat par unité de consommation	+1,2	+0,3	+2,0	-0,3	+2,9	-0,2	+0,3	+2,1
Taux d'épargne	14,0	14,2	14,6	20,4	19,1	16,9	17,0	18,2

Source : Assemblée nationale, d'après données de l'Insee

1. 2017-2019 : une embellie modérée, portée par l'emploi et les baisses d'impôts

Entre 2017 et 2019, la mesure officielle du pouvoir d'achat fait état d'une croissance modérée. Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut progresse de

1,7 % en 2017, 0,9 % en 2018 et 2,6 % en 2019. Par unité de consommation, les gains sont plus modestes : hausse de 1,2 % en 2017, de 0,3 % en 2018 et de 2,0 % en 2019. Cette dynamique repose sur un marché du travail en redressement – le taux de chômage passe d'environ 9,5 % fin 2016 à 8,1 % fin 2019 – et sur une inflation contenue, qualifiée par l'Insee de « *retour à la normale* » après une période d'inflation très faible de 2014-2016 ⁽¹⁾.

Les rapporteurs relèvent toutefois que la progression est très inégale selon les années. En 2018, le gain par UC n'est que de **+0,3 %**, un niveau à peine perceptible pour les ménages. Si le pouvoir d'achat accélère nettement en 2019, c'est essentiellement sous l'effet des **mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)**, adoptées en décembre 2018 en réponse au mouvement des « Gilets jaunes » : revalorisation de la prime d'activité, défiscalisation des heures supplémentaires, baisse de l'impôt sur le revenu pour les premières tranches. La Banque de France estime la contribution de ces mesures à **0,7 point** de pouvoir d'achat en 2019 ⁽²⁾.

Comme le montre le graphique précédent de la Banque de France, la hausse du pouvoir d'achat en 2019 provient principalement de la composante « impôts, prestations et transferts » (orange) et non d'une accélération des salaires. Autrement dit, c'est la politique budgétaire et non la dynamique du marché du travail, qui a porté l'amélioration constatée. Sans la crise des « Gilets jaunes » et la réponse budgétaire qui l'a suivie, la hausse du pouvoir d'achat serait restée faible sur l'ensemble de la période 2017-2019.

2. 2020-2021 : un pouvoir d'achat sous choc sanitaire

La crise du Covid-19 provoque un choc économique d'une ampleur inédite. Le PIB recule de 7,5 % en 2020 et la consommation des ménages s'effondre de **6,5 %** en volume.

Pourtant, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut résiste, avec une hausse infime de 0,2 %. Ce paradoxe apparent a une explication simple : l'État a pris en charge, via l'activité partielle et les aides directes, une part importante des revenus que le marché ne fournissait plus, au prix d'un effort budgétaire considérable.

Toutefois, cette résistance de l'agrégat masque une dégradation à l'échelle individuelle. Par unité de consommation, le pouvoir d'achat recule de **0,3 %**. Le graphique de la Banque de France montre que la contribution du salaire par tête est fortement négative en 2020 (de l'ordre de 3 points), compensée par une contribution massive des prestations et transferts (de l'ordre de 3 points). Le pouvoir d'achat n'a donc été préservé qu'au prix d'un effort budgétaire considérable.

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire de vos rapporteurs.

Le corollaire de cette situation est un bond spectaculaire du taux d'épargne, qui passe de **14,6 %** en 2019 à **20,4 %** en 2020, les ménages ne pouvant pas dépenser du fait des confinements. Cette « épargne forcée » constitue un stock considérable, qui ne sera que très partiellement consommé par la suite.

L'année 2021 marque un net rebond. Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut progresse de **3,4 %** (soit 2,9 % par UC). Le revenu disponible brut nominal augmente de 4,8 %, porté par la reprise vigoureuse de l'emploi et le démantèlement progressif de l'activité partielle, tandis que l'inflation reste modérée (déflateur à +1,4 %). La consommation repart fortement (+5,2 % en volume), mais le taux d'épargne demeure élevé à 19,1 %, signe que les ménages n'ont pas puisé dans leur épargne accumulée pendant la crise.

3. 2022-2023 : le choc inflationniste, une érosion masquée par les chiffres agrégés

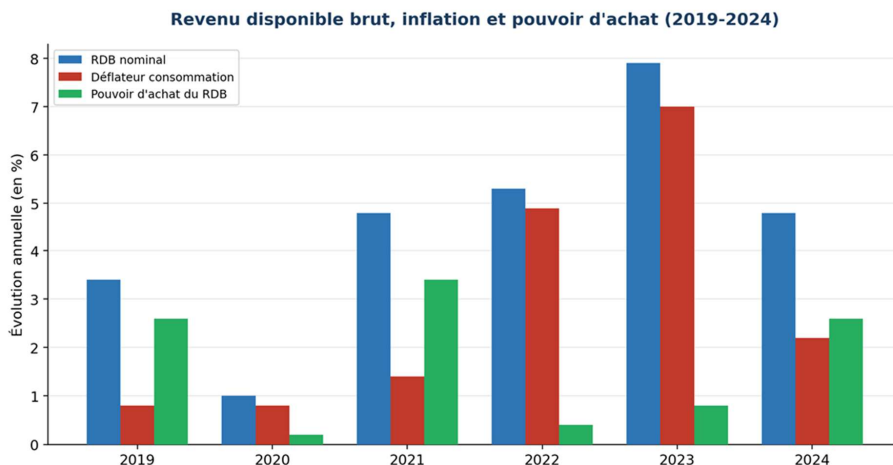
L'invasion de l'Ukraine en février 2022 déclenche un choc sur les prix de l'énergie et des matières premières, qui se propage progressivement à l'ensemble des prix à la consommation. Cette transmission se fait en trois temps : la flambée des prix de l'énergie en 2022, la répercussion sur les prix alimentaires et manufacturés, puis l'impact retardé sur les prix des services via les hausses de salaires. Le pic d'inflation est atteint en février 2023, à 6,3 % en glissement annuel.

Le déflateur de la consommation des ménages accélère à **+4,9 %** en 2022 puis **+7,0 %** en 2023. Le revenu disponible brut nominal reste certes dynamique (+5,3 % puis +7,9 %), mais cette hausse est presque intégralement absorbée par l'inflation. Le résultat est une quasi-stagnation du pouvoir d'achat du revenu disponible brut : +0,4 % en 2022 et +0,8 % en 2023. Par unité de consommation, il recule même de 0,2 % en 2022 et ne progresse que de 0,3 % en 2023. Les rapporteurs tiennent à souligner que **deux années consécutives de stagnation ou de recul du pouvoir d'achat par UC constituent un événement significatif**, même si les chiffres agrégés du RDB restent légèrement positifs.

Les boucliers tarifaires sur l'électricité et le gaz, les remises sur les carburants et les aides ciblées ont néanmoins permis de contenir l'effet de ce choc. D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs, le système socio-fiscal aurait permis d'absorber plus de 40 % des pertes de pouvoir d'achat liées à l'inflation pour les 30 % les plus modestes en 2022 ⁽¹⁾. Toutefois, ce soutien a eu un coût budgétaire considérable, contribuant à la dégradation des finances publiques.

(1) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

REVENU DISPONIBLE BRUT, DÉFLATEUR ET POUVOIR D'ACHAT (2019-2024)



Source : Assemblée nationale, d'après les données de l'Insee

4. 2024 : un rebond qui ne se traduit pas en consommation

L'année 2024 marque un tournant. L'inflation ralentit enfin (déflateur à +2,2 %) et le revenu disponible brut nominal continue de croître (+4,8 %). Le pouvoir d'achat rebondit nettement : +2,6 % pour le revenu disponible brut, +2,1 % par UC.

Toutefois, ce rebond ne se traduit que marginalement en consommation supplémentaire. La consommation ne progresse que de 1,0 % en volume, et le taux d'épargne remonte à 18,2 %, nettement au-dessus du niveau d'avant crise (14,6 % en 2019). Comme le souligne l'Insee, depuis 2017, le pouvoir d'achat a crû bien davantage que la consommation : l'épargne a absorbé une part croissante des gains de revenus réels ⁽¹⁾.

Ce « *rebond sans consommation* » conduit à s'interroger. La direction générale du Trésor l'attribue à « *la montée de l'incertitude et à des facteurs plus psychologiques liés à l'inflation* » ⁽²⁾. Les rapporteurs y voient surtout le signe que les ménages ont appris, à leurs dépens, que la hausse du pouvoir d'achat telle que la mesurent les statisticiens ne signifie pas nécessairement qu'ils vivent mieux.

C. LE POUVOIR D'ACHAT DES SALAIRES : LE GRAND DÉCROCHAGE

C'est sans doute le constat le plus frappant de cette période : alors que le pouvoir d'achat agrégé des ménages a progressé d'environ 13 %, **le pouvoir d'achat du salaire moyen a, lui, reculé**. En d'autres termes, la rémunération du

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

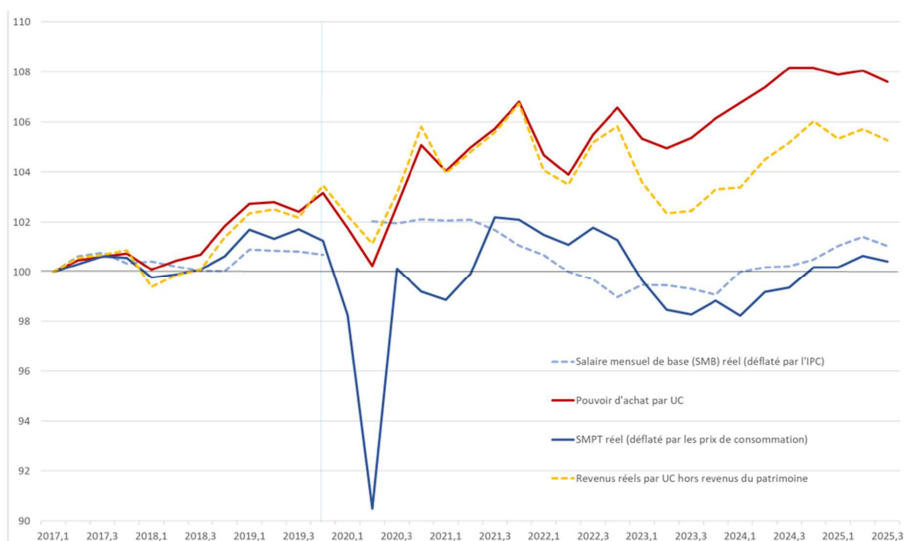
(2) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

travail salarié ne constitue plus, pour une large fraction des actifs, un vecteur efficace de progression du niveau du pouvoir d'achat.

D'après les données présentées par M. François Geerolf (OFCE) devant la mission ⁽¹⁾, le salaire moyen par tête (SMPT) du secteur privé a progressé de 22 % en nominal entre le premier trimestre 2017 et le troisième trimestre 2025, tandis que l'IPCH augmentait de 24 % sur la même période.

Le graphique ci-après illustre avec force ce décrochage. En 2025, le pouvoir d'achat par UC a augmenté d'environ 7,6 % par rapport au niveau de 2017, alors que le salaire moyen par tête (SMPT) déflaté par les prix de consommation a progressé de moins de 1 %. La hausse du pouvoir d'achat reste par ailleurs supérieure de plus de deux points à celle des revenus réels par UC hors revenus du patrimoine – signe que ce sont bien les revenus du capital qui ont tiré l'écart vers le haut.

LA DYNAMIQUE DU POUVOIR D'ACHAT NE REFLÈTE PAS CELLE DU SALAIRE RÉEL



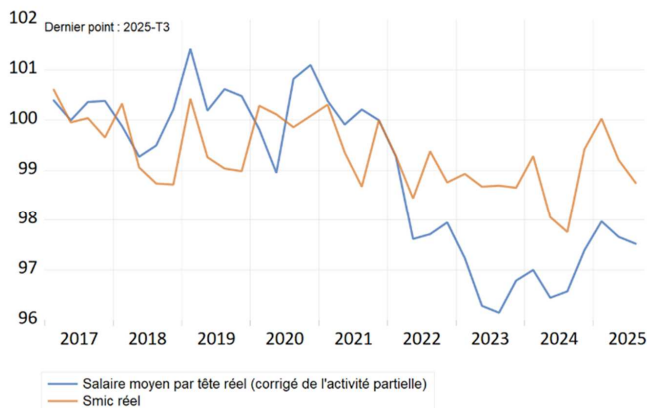
Source : Réponses écrites de l'OFCE au questionnaire de vos rapporteurs ⁽²⁾, données Insee, calculs OFCE.

La Banque de France confirme et précise ce diagnostic à travers le graphique ci-après, qui retrace l'évolution du salaire moyen par tête réel (corrige de l'activité partielle) et du Smic réel depuis 2017.

(1) Audition de François Geerolf, économiste à l'OFCE.

(2) Audition de Mathieu Plane, économiste à l'OFCE.

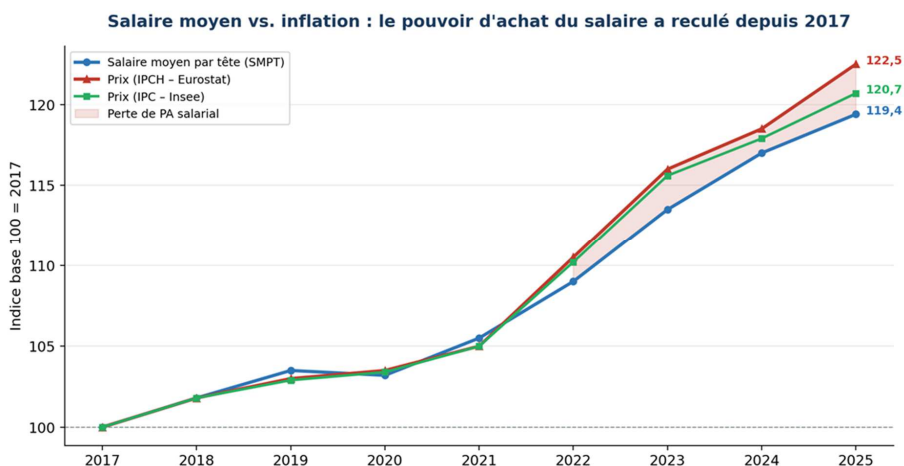
SALAIRE MOYEN PAR TÊTE RÉEL ET SMIC RÉEL (BASE 100 EN 2017)



Source : Banque de France, réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

Le constat est sans appel. Le salaire moyen par tête réel se situe, au troisième trimestre 2025, à un indice d'environ **97**, soit une perte de l'ordre de **3 %** par rapport au début 2017. Le Smic réel, qui bénéficie de mécanismes d'indexation automatique sur l'inflation, s'établit aux alentours de 99, en quasi-stagnation. L'Insee confirme que « *les salaires réels n'ont toujours pas retrouvé leur niveau de 2019, ni même de 2021* » ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION COMPARÉE DU SALAIRE MOYEN PAR TÊTE ET DES INDICES DE PRIX (BASE 100 EN 2017)



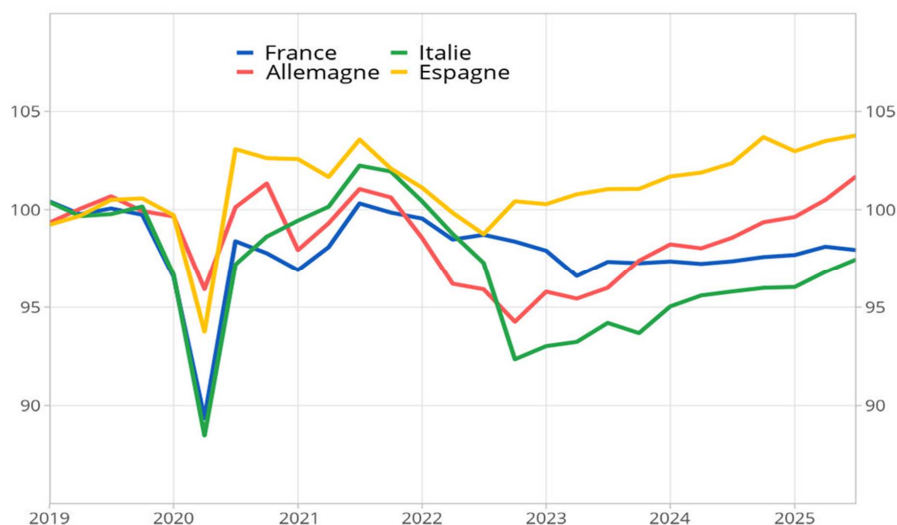
Source : Assemblée nationale, d'après données transmises par François Geerolf (OFCE).

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

Vos rapporteurs tiennent à souligner la portée de ce constat. Pour un salarié qui n'a pas changé d'emploi, son salaire lui permet d'acheter aujourd'hui moins qu'en 2017. La hausse du pouvoir d'achat agrégé a été portée par des facteurs extérieurs au salaire individuel : créations d'emplois, baisses de prélèvements obligatoires, dynamisme des revenus du patrimoine. C'est là, pour vos rapporteurs, l'une des principales explications du décalage entre les chiffres officiels et le vécu des Français.

Ce décrochage du salaire réel français prend toute sa portée en comparaison européenne. Comme le souligne l'Insee : « la faiblesse de l'inflation française reflète la progression très modérée des salaires par rapport à ce que l'on constate dans les autres pays européens »⁽¹⁾. Le lien de causalité est ici inversé par rapport à la séquence observée chez nos voisins : en Allemagne et en Espagne, des négociations salariales plus dynamiques ont alimenté l'inflation, mais ont permis aux salaires réels de retrouver, voire de dépasser, leur niveau d'avant-crise.

ÉVOLUTION DU SALAIRE MENSUEL PAR TÊTE (BASE 100 EN 2019)



Source : Insee, réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

D. LA FRANCE EN EUROPE : UNE PERFORMANCE DE FAÇADE

En apparence, la France fait figure de bon élève. Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut y a progressé de 13,6 % entre le premier trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2025, contre 12,3 % en zone euro, 8,7 % en Allemagne et 4,5 % en Italie. Seule l'Espagne fait mieux (hausse de 18,3 %)⁽²⁾.

(1) Ibid.

(2) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

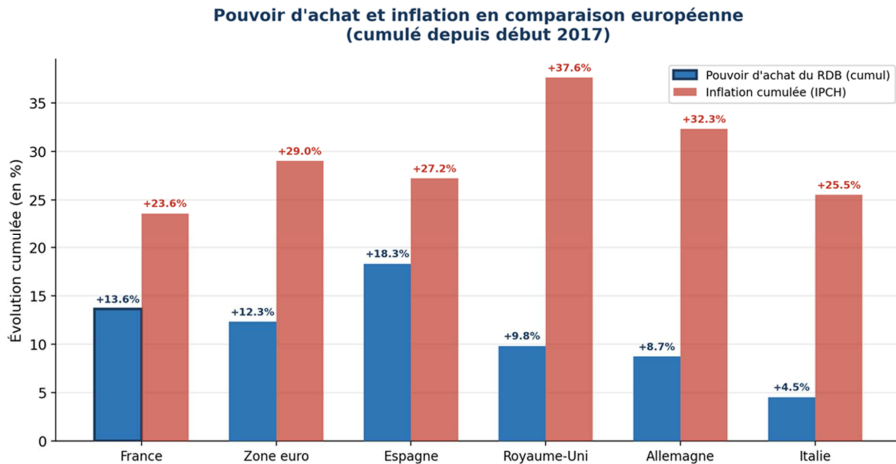
Cette bonne performance relative tient en grande partie à une **inflation plus modérée**. L'inflation cumulée (IPCH) depuis début 2017 s'élève à 23,6 % en France, contre 29,0 % en zone euro, 32,3 % en Allemagne et 37,6 % au Royaume-Uni. Plusieurs facteurs l'expliquent : le bouclier tarifaire sur l'électricité et le gaz, un mix énergétique français profitant largement de son parc nucléaire et réduisant ainsi sa dépendance au gaz russe, mais surtout une progression plus modérée des salaires.

COMPARAISONS EUROPÉENNES DEPUIS 2017

Pays	Pouvoir d'achat du revenu disponible brut	Inflation, indice des prix à la consommation harmonisé (cumul depuis 2017)
France	+13,6 %	+23,6 %
Zone euro	+12,3 %	+29,0 %
Espagne	+18,3 %	+27,2 %
Allemagne	+8,7 %	+32,3 %
Italie	+4,5 %	+25,5 %
Royaume-Uni	+9,8 %	+37,6 %

Source : Assemblée nationale, d'après les données de la direction générale du Trésor

POUVOIR D'ACHAT ET INFLATION EN COMPARAISON EUROPÉENNE



Source : d'après les données de la direction générale du Trésor

Toutefois, ce classement flatteur appelle une lecture critique. Si l'inflation a été plus faible en France, c'est aussi parce que les salaires français ont moins progressé qu'ailleurs. L'Insee le confirme : « les salaires réels n'ont toujours pas

retrouvé leur niveau de 2019, ni même de 2021, contrairement à ce que l'on constate en Espagne ou en Allemagne » ⁽¹⁾.

La France a en réalité fait un choix différent de ses voisins : **soutenir le pouvoir d'achat par la dépense publique et les baisses de prélèvements, plutôt que par une hausse des rémunérations des actifs**. Ce choix a produit de bons chiffres agrégés. Toutefois, il a pesé lourdement sur les finances publiques, n'a pas amélioré la condition des salariés, et a laissé les ménages modestes au bord du chemin. Les rapporteurs considèrent que cette approche a atteint ses limites et appellent à rompre avec la mauvaise dépense publique tout en favorisant un travail qui paie plus.

À cet égard, les rapporteurs proposent ainsi d'inciter les entreprises à augmenter les salaires par une réduction des charges et cotisations qui pèsent sur la production.

Recommandation n° 7 : Permettre aux entreprises d'augmenter les salaires en réduisant le coût du travail.

*

* *

(1) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

DEUXIÈME PARTIE : LA MESURE DU POUVOIR D'ACHAT À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS SOCIALES ET POLITIQUES

Les agrégats macroéconomiques publiés par l'Insee font état d'une progression cumulée du pouvoir d'achat des ménages de 8,6 % par habitant entre 2017 et 2024.

ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT EN FRANCE EN 2024

	Évolution cumulée 2017-2024
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut par personne	+ 8,6%
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut par ménage	+ 4,5%
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut par unité de consommation	+ 7,1%

Source : Réponses écrites de la DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR au questionnaire des rapporteurs à partir de l'étude de l'Insee, *Revenu et pouvoir d'achat des ménages en 2024*, Les comptes de la Nation en 2024.

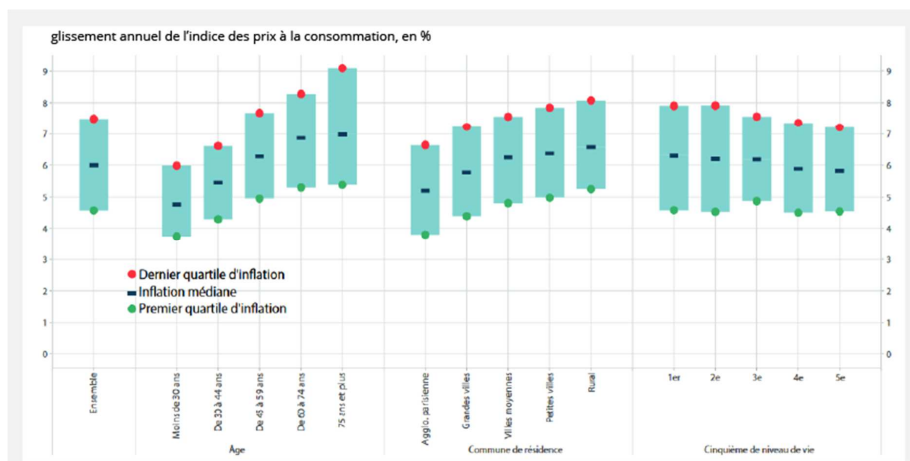
Cette moyenne dissimule de **profondes hétérogénéités dans la répartition des gains et des pertes selon les catégories sociales**. Comme évoqué précédemment (voir *supra* p. 19) et rappelé par l'Insee dans une note publiée sur son blog ⁽¹⁾, **la moyenne résume une distribution en un chiffre unique, mais masque la dispersion des situations individuelles**. En effet, pour une même catégorie de ménages – qu'il s'agisse des 10 % des ménages aux revenus les plus modestes, des retraités ou de ceux vivant en zone rurale –, il n'y a jamais de panier type de consommation et l'inflation relative au panier individuel peut être très différente d'un ménage à l'autre.

Pour « faire pièce à la dictature de la moyenne » ⁽²⁾, l'Insee tâche donc de montrer la variabilité de l'inflation en fonction du panier de chaque ménage d'un échantillon, en faisant évoluer des paramètres tels que l'âge, le niveau de revenu ou le lieu d'habitation (voir *figure ci-après*). L'enjeu est de **restituer la diversité des réalités plutôt que de les « aplatir » derrière un chiffre réducteur**.

(1) J.W.- Angel, 20 juillet 2023, « Pour les statisticiens, avoir la moyenne ne suffit pas », le Blog de l'Insee.

(2) Ibid.

DISPERSION DE L'INFLATION AU SEIN DE CHAQUE CATÉGORIE DE MÉNAGES, EN JANVIER 2023



Note : la commune de résidence s'entend au sens de l'appartenance à une unité urbaine de plus ou moins grande taille.

Lecture : en janvier 2023, chez les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans, 25 % d'entre eux supportaient une inflation inférieure à 3,7 %.

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

Source : Article du blog de l'Insee précité (J.W.-. Angel, 20 juillet 2023) à partir des indices des prix à la consommation, enquête Budget de famille 2017, calculs Insee.

L'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat ne peut donc se satisfaire de l'examen des seules tendances moyennes. Pour guider utilement la décision publique, il convient de regarder à la fois des analyses statistiques au niveau d'échelles sociales et territoriales pertinentes (I) et le vécu des ménages qui est, trop souvent, délaissé au motif qu'il serait le reflet de biais cognitifs (II).

I. LES ÉVOLUTIONS DU POUVOIR D'ACHAT DEPUIS 2017 MASQUENT EN RÉALITÉ D'IMPORTANTES DISPARITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES

A. DES DISPARITÉS SOCIALES : LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES MODESTES EN PARTIE SACRIFIÉ DEPUIS 2017

Trois approches complémentaires convergent pour établir que **le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes a été structurellement défavorisé** : l'analyse de l'évolution du niveau de vie par décile ⁽¹⁾ et de ses déterminants (1), l'étude de la manière dont chaque ménage est affecté par l'inflation en fonction de la structure de son panier de consommation (2), et l'examen de l'impact redistributif des réformes socio-fiscales conduites depuis 2017 (3).

(1) Le décile est une mesure de position qui divise une distribution statistique en dix parts égales, chacune représentant 10 % de la population classée par ordre croissant de revenus. En matière de revenus, le premier décile (D1) désigne donc les 10 % des ménages les plus modestes, alors que le dernier décile (D9) désigne les 10 % les plus aisés.

1. Les analyses en matière de niveau de vie révèlent un déclassement des ménages les plus modestes

En 2023, le **niveau de vie annuel médian** s'établit à 25 760 euros par unité de consommation (UC), soit 2 150 euros mensuels pour une personne seule ⁽¹⁾. Il **progressé de 0,9 % en euros constants**, dans un contexte où l'inflation reste élevée (4,9 % en moyenne annuelle). Cette hausse est soutenue par les revalorisations successives du SMIC (+ 5,4 % en euros courants sur l'année), la bonne tenue de l'emploi salarié (110 000 créations nettes) et le dynamisme des revenus financiers ⁽²⁾. Toutefois, cette performance globale recouvre des **trajectoires radicalement divergentes selon la position dans la distribution des revenus**.

Le niveau de vie : définition et méthode de calcul (Insee)

Le niveau de vie est le **revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation (UC)** ⁽¹⁾. Il est donc identique pour tous les membres d'un même ménage. Ce revenu disponible intègre les revenus d'activité, augmentés des prestations sociales reçues et diminués des impôts versés.

Les UC permettent de comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, en tenant compte des économies d'échelle réalisées au sein du foyer : les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Le premier adulte compte pour 1 UC, les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5 UC et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3 UC.

Ainsi, un couple avec un enfant de 10 ans représente $1 + 0,5 + 0,3 = 1,8$ UC. Un revenu disponible de 3 600 €/mois donne un niveau de vie de 2 000 euros par UC, comparable à celui d'un célibataire touchant 2 000 euros.

(1) Définition retenue par l'Insee. Voir par exemple : [« Revenus et patrimoine des ménages », Édition 2021](#).

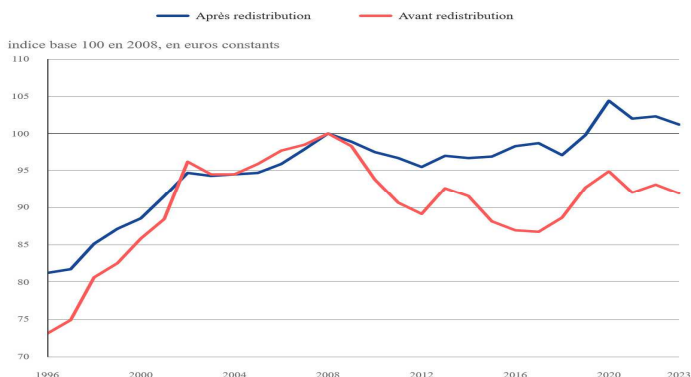
Les deux premiers déciles (D1 et D2) enregistrent en 2023 une contraction de leur niveau de vie en euros constants – notamment $-1,0$ % pour le premier décile (D1), c'est-à-dire les ménages dont le revenu compte parmi les 10 % les plus modestes (voir figure 1A ci-après). L'Insee attribue ce recul principalement à la hausse du nombre de ménages déclarant de faibles revenus d'activité indépendante, dans un contexte d'expansion des formes atypiques d'emploi, et à la non-reconduction des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat mises en place en 2022 – notamment l'indemnité inflation et la prime exceptionnelle de rentrée, dont la disparition en 2023 a directement amputé le revenu disponible des ménages des premiers déciles ⁽³⁾. Par ailleurs, la part des retraités, qui disposent d'un niveau de vie en moyenne plus élevé parmi les ménages modestes, recule dans les deux premiers déciles de niveau de vie.

(1) C. Rieg et A. Rousset, « Niveau de vie et pauvreté en 2023 – Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement », Insee Première, n° 2063, juillet 2025

(2) Ibid.

(3) Ibid.

FIGURE 1A : 1^{er} DÉCILE DE NIVEAU DE VIE DE 1996 À 2023



Note : Les données de 2020 présentent des fragilités liées aux difficultés de production en 2020.

Lecture : En 2023, le premier décile (D1) de niveau de vie est 1,2 % plus élevé qu'en 2008 en euros constants (indice 101,2, base 100 en 2008). Il diminue de 1,0 % entre 2022 et 2023. Avant redistribution, le niveau de vie médian diminue de 8,1 % entre 2008 et 2023 (indice 108,4). Il diminue de 1,3 % entre 2022 et 2023.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un logement ordinaire, dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Sources : C. Rieg et A. Rousset, « Niveau de vie et pauvreté en 2023 – Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement », Insee Première, n° 2063, juillet 2025.

À l'opposé, le neuvième décile (D9) progresse de 2,1 % (voir figure 1B ci-après) en euros constants. Cette hausse est principalement alimentée par l'augmentation des revenus financiers (placements, assurance-vie, livrets réglementés), dont les taux de rendement ont été portés par la remontée des taux d'intérêt. La dernière phase de l'exonération de la taxe d'habitation, qui a concerné en 2023 les 20 % de foyers les plus aisés, a apporté un gain complémentaire, partiellement atténué par la baisse des salaires les plus élevés en termes réels ⁽¹⁾.

FIGURE 1B – 9^e DÉCILE DE NIVEAU DE VIE DE 1996 À 2023



Lecture : En 2023, le neuvième décile (D9) de niveau de vie est 4,6 % plus élevé qu'en 2008 en euros constants (indice 104,6, base 100 en 2008). Il augmente de 2,1 % entre 2022 et 2023. Avant redistribution, le niveau de vie médian diminue de 8,0 % entre 2008 et 2023 (indice 108,0). Il diminue de 1,5 % entre 2022 et 2023.

(1) Ibid.

Source : C. Rieg et A. Rousset, « Niveau de vie et pauvreté en 2023 – Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement », Insee Première, n° 2063, juillet 2025.

Le mouvement simultané de recul des bas niveaux de vie et de progression des hauts niveaux de vie accroît fortement les inégalités. Les 20 % les plus modestes ne perçoivent plus que 8,5 % de la masse totale des revenus, contre 38,5 % pour les 20 % les plus aisés – soit un rapport de 4,5, qui atteint son maximum depuis 1996. **L'indice de Gini**, qui capture les inégalités monétaires, remonte ainsi à 0,297, proche de son pic historique de 0,298 enregistré en 2011.

De surcroît, **le taux de pauvreté monétaire** s'établit à 15,4 % en 2023, contre 14,4 % en 2022 (+ 0,9 point), son niveau le plus élevé depuis le début 1996. Ce sont 9,8 millions de personnes – soit environ 650 000 de plus qu'en 2022 – qui vivent sous le seuil de pauvreté, fixé à 1 288 euros mensuels pour une personne seule. **Les familles monoparentales sont les catégories les plus touchées par cette dégradation**, entraînant une hausse de la pauvreté parmi les enfants, tandis que les retraités sont relativement préservés du fait de la revalorisation de leurs pensions en 2023.

Au total, cette publication de l'Insee ⁽¹⁾ permet de dresser le **tableau d'une polarisation croissante, qui a été accentuée par la crise inflationniste.**

2. Les ménages modestes sont davantage contraints par la hausse des prix sur la période 2017-2022

L'analyse de l'évolution des niveaux de vie, aussi précise soit-elle, ne rend pas pleinement compte de la manière dont chaque ménage est affecté par l'inflation. À revenu comparable, un ménage dont les dépenses incompressibles représentent une part élevée du budget se trouve en situation structurellement plus vulnérable lors d'un choc inflationniste. Or, **la structure des dépenses des ménages peut varier considérablement et créer un différentiel d'exposition à l'inflation** dont les indicateurs macroéconomiques standards ne rendent pas compte.

Autrement dit, la question se pose de savoir si la perte de pouvoir d'achat des ménages les plus modestes est strictement le fait d'une stagnation, voire d'une diminution de revenus, ou s'ils sont également confrontés davantage à la hausse des dépenses.

a. Le poids de l'inflation supporté par les ménages les plus modestes fait débat parmi les statisticiens

Plusieurs travaux institutionnels émanant de l'Insee, de la direction générale du Trésor et de l'OFCE ⁽²⁾, ont conclu à **une faible différenciation de l'inflation**

(1) Ibid.

(2) Voir par exemple : Insee (2023), Note de conjoncture, octobre 2023 ; Insee (2022) Note de conjoncture, juin 2022 ; A. Bénassy-Quéré. (2022), « Injuste inflation », Billet de la DG Trésor, septembre 2022 ; P. Madec, M. Plane, R. Sampognaro (2023) « Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023 », OFCE Policy Brief n°112, février 2023

selon le niveau de revenu. Le raisonnement repose sur une décomposition sectorielle : si l'alimentation et l'énergie pèsent davantage dans le budget des ménages modestes et jouent bien dans le sens d'une inflation plus forte pour eux, cet effet serait presque intégralement compensé par les services – dont la hausse de prix a été modérée et la part dans le budget est plus élevée chez les ménages aisés. La conclusion serait donc une inflation globalement comparable entre déciles.

La direction générale du Trésor a ainsi indiqué à vos rapporteurs que, « *lors d[u choc inflationniste de 2021], les écarts d'inflation entre ménages modestes et ménages aisés sont restés limités. En effet, en avril 2023 et sur un an glissant, si l'inflation est légèrement plus forte pour les ménages modestes (environ 6,5 % pour le premier quintile de la distribution de niveau de vie), elle est aussi très élevée pour le reste de la population, y compris les plus aisés (environ 6 % pour le cinquième quintile de niveau de vie). En revanche, des différences notables se sont manifestées selon l'âge et le lieu de résidence (taille de la commune) (...). Au final, une baisse relative du pouvoir d'achat des ménages les plus modestes par rapport aux plus aisés se serait bien produite depuis 2017, davantage liée à des évolutions de revenus avant redistribution qu'à des différences d'évolution des prix* » ⁽¹⁾.

Pourtant, cette lecture a été contestée par l'économiste François Geerolf ⁽²⁾, qui identifie trois biais méthodologiques systématiques dans ces études.

Le **premier biais est mathématique** : la formule de décomposition utilisée suppose qu'un bien à inflation nulle est neutre sur l'écart d'inflation entre catégories. Or, un tel bien réduit l'inflation de ceux qui le consomment davantage. La méthode standard efface ainsi le rôle protecteur des loyers – quasi stables sur la période – pour les locataires, surreprésentés dans les premiers déciles.

Le **deuxième biais tient au traitement du logement des propriétaires** dans l'indice des prix : ni l'indice français (IPC) ni l'indice harmonisé européen (IPCH) n'intègrent les coûts de logement des propriétaires occupants. Or, la hausse des prix des loyers ayant été moins rapide que l'inflation, ceux qui consacrent une part importante de leurs dépenses au loyer sont considérés comme relativement mieux protégés de l'inflation que ceux qui n'ont aucune dépense relative à la charge des loyers. Autrement dit, par construction, les locataires – ceux des premiers déciles notamment – apparaissent artificiellement avantagés, sans que cela reflète leur situation réelle.

Le **troisième biais est un biais d'agrégation** : au sein même d'une catégorie de biens comme l'alimentation, les prix des marques de distributeurs – davantage consommées par les ménages modestes – ont progressé plus vite que ceux des grandes marques. Ce différentiel interne est invisible dans les indices agrégés.

(1) Réponses de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) F. Geerolf, « [L'analyse de l'inflation par catégories de ménages : quelques problèmes méthodologiques](#) », Blog de l'OFCE, Sciences Po, CEPR, 2024.

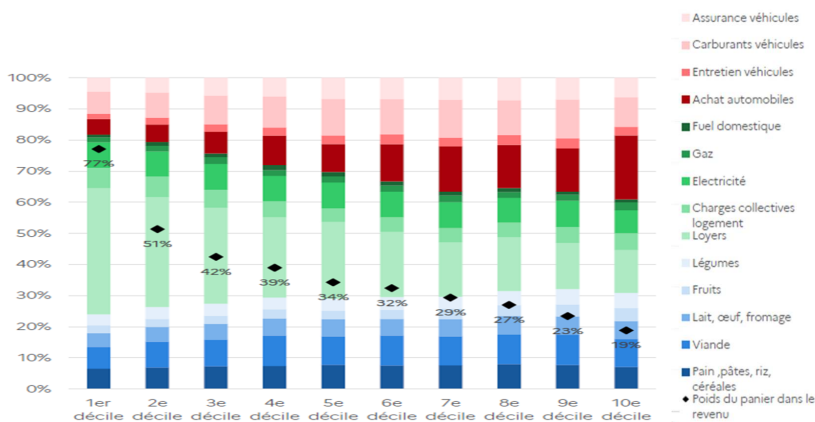
Corrigées de ces biais, les analyses de François Geerolf suggèrent que **l'inflation réellement supportée par les ménages modestes a été structurellement plus élevée** que ne l'indiquent les mesures conventionnelles. Ses conclusions complètent utilement celles des travaux du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (HCSP) qui s'est efforcé d'analyser l'incidence différenciée du choc inflationniste en fonction du revenu des ménages.

b. La structure des dépenses contraintes : un poids très différencié selon le niveau de vie

France Stratégie ⁽¹⁾, aujourd'hui intégré au HCSP, dans sa note d'analyse de février 2023, a mesuré **l'impact de l'inflation à travers le prisme du panier alimentation, logement et transport**, considéré comme le socle des **dépenses contraintes**. Cette approche s'appuie sur l'enquête Budget de famille 2017 de l'Insee, seule source disponible permettant de reconstituer les structures de consommation individuelles.

Les principaux postes du panier alimentation, logement et transport représentaient en 2022 environ 77 % du revenu disponible des ménages du premier décile (10 % les plus modestes), mais moins de 20 % du revenu disponible des ménages du dixième décile (10 % les plus riches). Cette disproportion fondamentale explique mécaniquement pourquoi toute hausse des prix sur ces postes affecte bien plus sévèrement les ménages modestes : leur marge de manœuvre pour substituer des dépenses ou arbitrer entre différents postes est quasi inexistante.

STRUCTURE DU PANIER DES DÉPENSES D'ALIMENTATION, DE LOGEMENT ET DE TRANSPORT SELON LE DÉCILE DE NIVEAU DE VIE



Source : Réponses du HCSP au questionnaire des rapporteurs, d'après Insee, enquête Budget de famille 2017, calculs HCSP.

D'après le graphique, à mesure que le décile de niveau de vie s'élève, **la part des dépenses d'alimentation et de loyer décroît fortement** dans le panier

(1) P.-Y. Cusset et A. Trannoy, « Alimentation, logement, transport : sur qui l'inflation pèse-t-elle le plus ? », La Note d'analyse, n° 119, France Stratégie, février 2023.

contraint, tandis que la part des dépenses liées à l'automobile – achat de véhicule, carburant, entretien – augmente. Pour les ménages modestes, les loyers et les dépenses alimentaires de première nécessité constituent l'essentiel du panier, sans possibilité de déclassement ou de substitution vers des biens moins chers en cas de hausse des prix, à la différence des ménages plus aisés qui peuvent réduire leurs loisirs ou leur consommation de restauration.

La typologie des biens de consommation selon la théorie économique

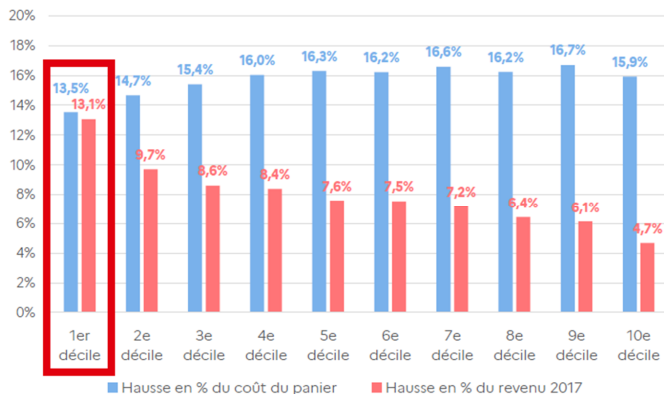
Tous les biens ne réagissent pas de la même façon aux variations de prix ou de revenu. L'analyse économique distingue plusieurs catégories selon la nature de la relation entre la demande et ces deux variables, mettant en évidence des comportements parfois contre-intuitifs qui s'écartent de la loi ordinaire de l'offre et la demande. Deux cas sont bien connus :

Biens de Giffen : il s'agit du cas paradoxal où la demande d'un bien augmente lorsque son prix monte. Ce renversement s'observe sur des **biens de première nécessité** : la hausse du prix réduit si fortement le revenu réel que le ménage ne peut plus se payer de substituts et consomme davantage du bien bon marché (l'effet revenu l'emporte sur l'effet substitution). L'exemple classique est celui des pommes de terre pendant la famine irlandaise du XIX^{ème} siècle, étudié par Robert Giffen. Il s'agit donc d'un cas particulier de « biens inférieurs » (alimentation de base, énergie domestique...), qui se caractérisent par une élasticité-revenu négative : à mesure que leur pouvoir d'achat s'élève, les ménages lui substituent un produit jugé de meilleure qualité – la margarine cède la place au beurre, les pâtes alimentaires aux protéines animales, etc.

Bien de Veblen, ou « de luxe » : leur demande croît avec leur prix, non par nécessité, mais parce que la cherté constitue elle-même un signal de statut social. Thorstein Veblen (*La Théorie de la classe de loisir*, 1899) a théorisé cette « *consommation ostentatoire* » : montres de luxe, voitures de sport et maroquinerie haut de gamme voient leur attrait renforcé par leur prix élevé.

En rapportant la hausse du prix de ce panier au revenu initial des ménages (observé en 2017), le HCSP met en évidence que, même si le coût du panier a davantage augmenté en valeur absolue pour les ménages aisés, la hausse représente une part bien plus grande du revenu des ménages modestes. **Pour les 10 % les plus pauvres, la hausse du panier correspond à 13 % de leurs ressources, contre moins de 5 % pour les 10 % les plus riches.** Entre 2017 et 2022, la hausse moyenne du panier s'est établie à 16 %, avec de fortes disparités selon les produits – les hausses les plus spectaculaires concernant les énergies fossiles, **pouvant atteindre 140 % pour le fioul.**

INFLATION DU PANIER ALIMENTATION, LOGEMENT ET TRANSPORT ENTRE 2017 ET 2022 (EN %) SELON LE DÉCILE DE NIVEAU DE VIE



Source : Réponses de HCSP au questionnaire des rapporteurs, d'après Insee, Enquête Budget de famille 2017, calculs HCSP.

D'après le graphique ci-dessus, **les ménages du premier décile ont ainsi subi une perte de pouvoir d'achat en part de revenu nettement supérieure à celle des ménages aisés, sans disposer des outils d'adaptation (substitution, épargne de précaution, revenus financiers) que ces derniers peuvent mobiliser.**

Vos rapporteurs ne peuvent que regretter le manque de données disponibles pour affiner et actualiser ces calculs. En effet, les données utilisées sont celles de **l'enquête Budget de famille, qui datent de 2017**, soit avant la crise inflationniste. Les structures de consommation effectivement observées en 2022-2023 ont pu diverger, notamment **sous l'effet des comportements de substitution et des stratégies d'adaptation** (voir *infra*, recommandation n° 8, p. 56).

3. L'impact redistributif asymétrique des réformes socio-fiscales 2017-2022

D'après la direction générale du Trésor « *le système socio-fiscal français a permis de limiter les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des plus modestes, grâce aux mécanismes d'indexation des prestations sociales sur l'inflation (pensions de retraite, minima sociaux). En outre, en 2022, plusieurs mesures exceptionnelles à destination des ménages les plus modestes ont été mises en œuvre pour aider les ménages à faire face à la crise inflationniste* »⁽¹⁾.

Cependant, l'Institut des politiques publiques (IPP) a conduit une évaluation exhaustive des effets redistributifs des mesures socio-fiscales décidées sur l'ensemble du quinquennat 2017-2022⁽²⁾, dont les **conclusions nuancent sensiblement le bilan souvent présenté comme globalement favorable à l'ensemble des ménages.**

(1) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire des rapporteurs.

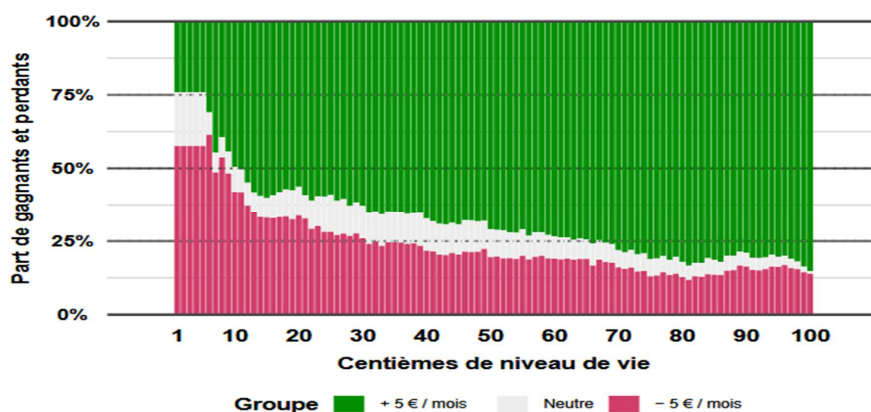
(2) P. Dutronc-Postel, B. Fabre, C. Lallemand, N. Loisel et L. Puschnig, « [Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages](#) », Note IPP, n° 81, mars 2022.

En première analyse, le gain moyen de ces mesures pour les ménages s'établit à 1,9 % du niveau de vie, résultant essentiellement de baisses de prélèvements obligatoires. Cet effet moyen recouvre cependant une forte hétérogénéité selon le niveau de revenu. Si ces mesures ont bien entraîné une augmentation moyenne du revenu disponible pour l'ensemble des ménages classés par centième de niveau de vie, **les gains n'ont été que de 0,8 % pour les 5 % les plus modestes, contre 3,3 % pour les 1 % les plus aisés.**

Ce résultat s'explique par la nature des principales réformes conduites. La **suppression de la taxe d'habitation** a certes concerné une large partie de la population, mais les ménages les plus modestes en bénéficiaient déjà partiellement via des abattements spécifiques, de sorte que le gain net a été proportionnellement plus élevé pour les déciles intermédiaires et supérieurs. La transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la mise en place du **prélèvement forfaitaire unique (PFU)** sur les revenus du capital ont, en revanche, profité quasi exclusivement aux ménages les plus aisés. En sens inverse, certaines mesures ont pesé sur les ménages modestes : hausses de la fiscalité indirecte (tabac, énergie), réforme de l'assurance chômage défavorable aux chômeurs (- 1,1 % de niveau de vie), réduction des aides au logement ou sous-valorisation des pensions.

Le graphique ci-après, extrait de l'étude de l'IPP citée, illustre la part des gagnants et des perdants au sein de chaque centième de niveau de vie. Il fait apparaître que **seuls 33 % des ménages du premier décile ont été gagnants nets des réformes, contre 81 % dans le dernier décile.**

PART DES « GAGNANTS » ET DES « PERDANTS », PAR CENTIÈME DE NIVEAU DE VIE



Notes : Cette figure représente pour chaque centième de niveau de vie initial la part des individus dans trois catégories de ménages : les ménages pour lesquels les variations de transferts nets par UC sont négatives et dont ces baisses sont supérieures ou égales à 5 euros par mois (ménages « perdants »), les ménages pour lesquels ces variations sont positives et supérieures ou égales à 5 euros par mois (ménages « gagnants »), et les ménages pour lesquels ces variations sont strictement inférieures à 5 euros par mois en valeur absolue (ménages « neutres »).

Source : Note IPP n° 81 précitée, mars 2022.

Est ainsi mise en évidence la progression régulière de la proportion de gagnants à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus, et l'inflexion nette au niveau du centième supérieur, où les réformes de la fiscalité du capital ont produit des gains très concentrés. L'hétérogénéité est également forte au sein de chaque centième, avec 24 % de perdants en moyenne malgré des gains moyens positifs, ce qui traduit le fait que les réformes n'ont pas uniformément bénéficié à tous les ménages, y compris dans les déciles médians.

Remarques méthodologiques sur l'évaluation de l'IPP

L'évaluation de l'IPP appelle plusieurs **réserves d'interprétation**. En premier lieu, la distinction entre les mesures « décidées » et les mesures « entrées en vigueur » durant le quinquennat conduit l'IPP à des périmètres légèrement différents de ceux retenus par la direction générale du Trésor ou par l'Insee, ce qui explique des résultats divergents entre institutions. En outre, l'IPP se contente d'évaluer les mesures pérennes et non les mesures strictement conjoncturelles ou exceptionnelles. En deuxième lieu, les effets macroéconomiques induits par les réformes – notamment l'impact de la revalorisation de la prime d'activité sur les comportements d'offre de travail – ne sont pas captés par le modèle utilisé. Enfin, les effets de l'inflation différentielle, qui a frappé plus durement les ménages modestes sur la période 2021-2023, ne sont pas intégrés dans ce bilan, ce qui conduit à en sous-estimer les conséquences pour les premiers déciles (voir également *infra* I. C. 2.).

B. DES DISPARITÉS TERRITORIALES MARQUÉES : LA DIMENSION GÉOGRAPHIQUE DU POUVOIR D'ACHAT

L'implantation géographique d'un ménage constitue une variable déterminante de son pouvoir d'achat réel, au-delà du seul niveau de revenu. Cette corrélation résulte d'effets combinés sur les prix, sur la structure des dépenses contraintes et sur la composition des revenus selon les territoires. La crise inflationniste de 2022-2023 a renforcé la pertinence de cette lecture géographique en **accentuant des vulnérabilités préexistantes, en particulier pour les ménages des espaces ruraux et périurbains** fortement dépendants de l'automobile et de sources d'énergie fossile pour le chauffage.

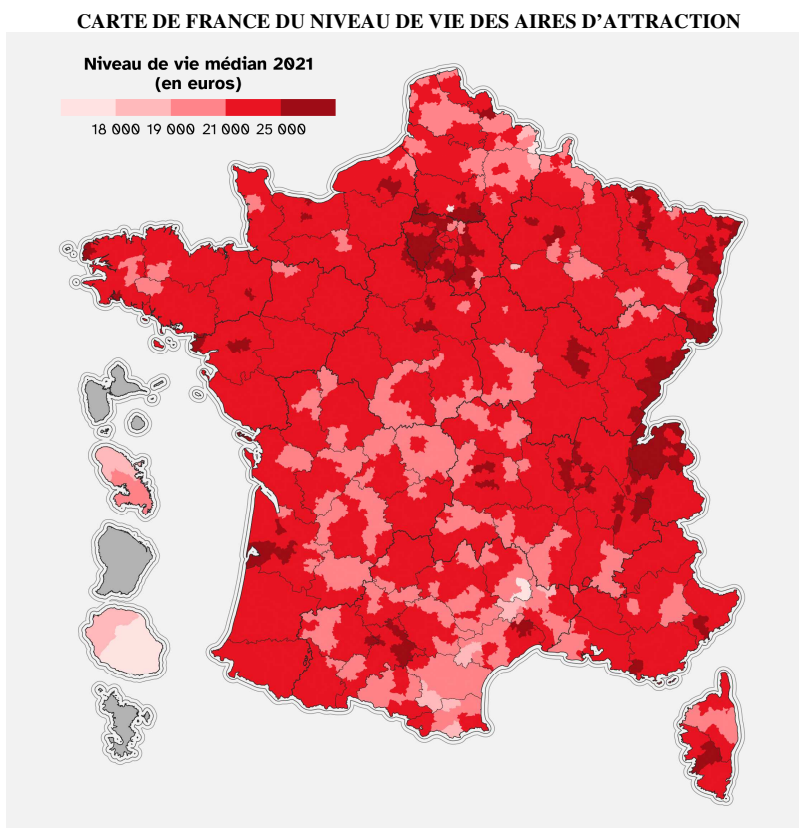
1. Des écarts de niveaux de vie territoriaux structurels

a. Une géographie des inégalités nettement structurée à l'échelle nationale

L'analyse des données de niveau de vie produites par l'Insee à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) révèle une géographie des inégalités nettement structurée. Les EPCI affichant les niveaux de vie médians les plus faibles – entre 15 000 et 19 000 euros annuels en 2021 – se concentrent principalement dans les **départements et régions d'outre-mer, les**

Hauts-de-France et l’Occitanie ⁽¹⁾. À l’inverse, les niveaux de vie les plus élevés – au-delà de 30 000 euros – se trouvent principalement **dans les EPCI proches de la frontière suisse et en région parisienne** ⁽²⁾.

La **carte du niveau de vie médian par aire d’attraction des villes** (AAV) ⁽³⁾, présentée ci-après, illustre la concentration des zones à fort revenu médian en Île-de-France, dans les métropoles de l’arc atlantique et dans les zones frontalières bénéficiant en partie des emplois suisses (Pays de Gex, Haute-Savoie) ⁽⁴⁾.



Source : Carte issue des réponses écrites de l’Insee au questionnaire de vos rapporteurs.

(1) Insee, « Niveau de vie et pauvreté par catégorie de commune », Revenus et patrimoine des ménages. Édition 2024, 17 octobre 2024.

(2) Ibid.

(3) L’Insee définit une AAV comme « un ensemble de communes, d’un seul tenant et sans enclave, constitué d’un pôle de population et d’emploi, et d’une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle », *insee.fr*.

(4) Insee, « Niveau de vie et pauvreté par catégorie de commune », déjà citée.

b. Une articulation entre les pôles et les couronnes a priori défavorable aux centres, sauf à Paris

L'Insee propose également une **lecture fine des inégalités au sein des AAV et entre celles-ci**, sur la base des dernières données disponibles portant sur l'année 2021 ⁽¹⁾. Il en ressort un résultat contre-intuitif : les niveaux de vie médians sont systématiquement plus faibles dans les pôles que dans les couronnes. Cette configuration tient à la double composition sociale des pôles urbains, qui accueillent à la fois des ménages très aisés et une proportion élevée de ménages pauvres – notamment dans le parc locatif social et les quartiers défavorisés –, quand les couronnes concentrent davantage de ménages appartenant aux classes moyennes installées en accession à la propriété ⁽²⁾.

Au sein des pôles, les **communes-centres** – c'est-à-dire la commune la plus peuplée de chaque AAV au sens du zonage Insee – affichent un niveau de vie médian inférieur à celui des autres communes du pôle, **à l'exception notable de l'aire d'attraction de Paris** ⁽³⁾. Dans la capitale, l'effet de sélectivité résidentielle liée aux prix du marché immobilier conduit à une **surreprésentation des ménages aisés** dans la commune-centre elle-même, tandis que les ménages les plus modestes sont repoussés vers les communes de banlieue ou de grande couronne.

Enfin, et de manière générale, **les niveaux de vie médians sont d'autant plus élevés que la taille de l'aire d'attraction est grande**. Le niveau de vie médian dans la commune de Paris atteint ainsi 29 730 euros annuels, quand celui des pôles des petites aires (moins de 50 000 habitants) peut descendre en dessous de 18 000 euros dans les territoires les plus défavorisés ⁽⁴⁾.

2. L'inflation territoriale différenciée : un effet prix réel, mais atténué lorsqu'il est rapporté aux revenus

a. Une structure de dépenses défavorables aux ménages ruraux lors du choc inflationniste

La crise inflationniste de 2022-2023 n'a pas frappé uniformément l'ensemble des ménages selon leur lieu de résidence. Comme le souligne la direction générale du Trésor dans sa contribution à la mission : *« les ménages les plus touchés par l'inflation de 2022 et 2023 étant ceux pour lesquels l'énergie et l'alimentation représentent la plus grande part du budget, ce sont ceux vivant dans des petites communes qui ont donc été les plus touchés (0,8 point de plus que la moyenne début 2023). Ceci est dû à la plus grande surface du logement, et au poids plus grand des dépenses de déplacement, caractéristiques de ces communes »* ⁽⁵⁾.

(1) Ibid.

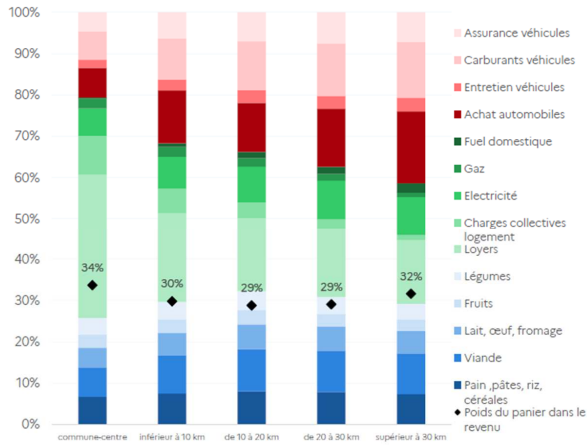
(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

STRUCTURE DU PANIER DES DÉPENSES D’ALIMENTATION, DE LOGEMENT ET DE TRANSPORT SELON LA DISTANCE AU CENTRE DE LA ZONE D’EMPLOI



Source : Réponses écrites du HCSP au questionnaire de vos rapporteurs, d’après Insee, Enquête Budget de famille 2017, calculs HCSP.

La lecture de ce graphique appelle plusieurs observations. En premier lieu, les dépenses liées au logement (loyers et charges) occupent une place prépondérante dans les budgets des ménages des centres des zones d’emploi, reflétant **la pression locative au sein de ces espaces**. En second lieu, les dépenses liées à l’automobile (carburant, assurance, entretien, achat de véhicule...) croissent de manière régulière à mesure que l’on s’éloigne du centre, traduisant la dépendance croissante à la voiture individuelle. Ces caractéristiques, déjà soulignées par Benoît Coquard dans son enquête ethnographique *Ceux qui restent* (voir encadré ci-après), expliquent la surexposition des ménages ruraux aux chocs sur les prix de l’énergie (voir aussi *infra*, Troisième partie, p. 75).

À ces facteurs de dépense s’ajoute le fait, rappelé par l’association Familles rurales dans sa contribution à la mission, que le milieu rural cumule plusieurs facteurs aggravants : « *un parc de logements plus anciens, des logements plus grands, donc plus coûteux à chauffer, une dépendance plus forte à des énergies comme le fioul, le gaz ou le bois, une part plus importante de propriétaires, qui doivent assumer directement les coûts de rénovation* »⁽¹⁾, ce qui explique la surreprésentation des passoires thermiques dans ces territoires. Familles rurales relève à cet égard qu’ « *à logement comparable, une maison mal isolée peut coûter jusqu’à deux fois plus cher à chauffer* »⁽²⁾.

(1) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs

(2) Ibid.

L'usage de la voiture : une réalité incontournable dans les campagnes

Dans *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, Benoît Coquard décrit le quotidien des classes populaires des campagnes désindustrialisées du Grand-Est. Dans un monde où les services, les usines et les cafés ont disparu, ce sont l'amitié et la « bonne réputation » qui structurent encore le lien social. Sur la question de la mobilité, les habitants de ces espaces sont tributaires de la voiture pour réaliser leurs activités quotidiennes en différents lieux distants les uns des autres, ce qui les rend particulièrement vulnérables à la hausse du prix du carburant – une dépendance qu'ils vivent comme la mise en péril d'un mode de vie populaire rural auquel ils tiennent, comme le montre l'extrait ci-après :

« La voiture est devenue le symbole politique qui [...] rassemble, un sujet sur lequel même les abstentionnistes patentés se positionnent publiquement. Les nouvelles mesures qui en restreignent l'usage incarnent l'impôt jugé injuste, et plus insidieusement la mise en péril d'un style de vie rural où, désormais, "tout est loin" et donc de moins en moins accessible en termes de temps et d'argent. [...] L'école de secteur, l'entreprise, le supermarché, la maison sont chaque fois séparés de plus d'une dizaine de kilomètres, ce qui l'amène à courir après le temps. "Bouffer de l'essence", "manger des amendes", [...]. On sait que le carburant représente souvent "le billet de trop" qui plombe les comptes des jeunes ménages déjà endettés pour accéder à la propriété et souvent exposés aux contrats courts non renouvelés et aux licenciements économiques. Cet enchevêtrement des coûts de la mobilité individuelle est la conséquence d'une économie rurale qui se délocalise, avec le retrait de l'État en toile de fond et la restriction des perspectives d'avenir »⁽¹⁾.

(1) B. Coquard, *Ceux qui restent. Faire sa vie dans les campagnes en déclin*, éd. La Découverte, 2019, p. 25-26

b. Un écart d'inflation plus contenu lorsqu'il est ramené au revenu

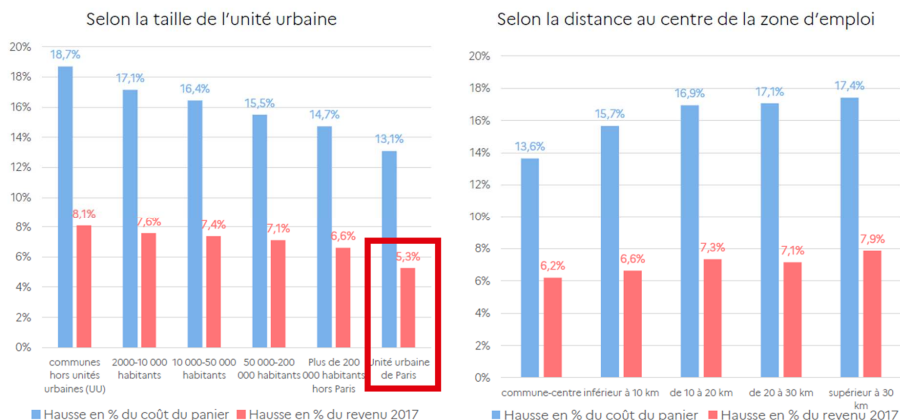
Selon les calculs du HCSP fondés sur les données de l'enquête *Budget de famille 2017*, la hausse du panier alimentation, logement et transport entre 2017 et 2022 atteint plus de 18 % en commune rurale (hors unité urbaine), contre 13 % dans l'agglomération parisienne, soit un écart de cinq points ⁽¹⁾.

Cependant, rapportée au revenu des ménages, cette hausse représente 8 % du revenu des ménages ruraux contre 5 % du revenu des ménages parisiens. Pour le HCSP, « l'écart est ramené à trois points, mais il reste significatif » ⁽²⁾. De même, la hausse du panier constatée pour les ménages vivant à plus de 30 kilomètres du centre des zones d'emploi atteint environ 17,4 %, contre 13,6 % pour les communes-centres – un écart qui se réduit également lorsque la hausse est rapportée aux revenus respectifs (voir graphique ci-après).

(1) Réponses écrites du HCSP au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Ibid.

INFLATION DU PANIER ALIMENTATION, LOGEMENT ET TRANSPORT ENTRE 2017 ET 2022



Source : Réponses du HCSP au questionnaire des rapporteurs, d'après l'Enquête Budget de famille 2017, calculs HCSP.

3. L'analyse par le « reste à dépenser » : un effet ressources apparemment dominant

a. Présentation et intérêt de la méthodologie

Le concept de « **reste à dépenser** », utilisé dans les travaux de France Stratégie puis du HCSP ⁽¹⁾, constitue un indicateur complémentaire au pouvoir d'achat traditionnel. Il désigne le revenu disponible restant après prise en compte des dépenses d'alimentation, de logement et de transport, considérées comme les postes de dépense « nécessaires » ou contraints. L'intérêt de cette approche réside dans sa capacité à révéler **ce qui reste effectivement libre d'arbitrage** dans le budget des ménages, au-delà des comparaisons de revenus bruts.

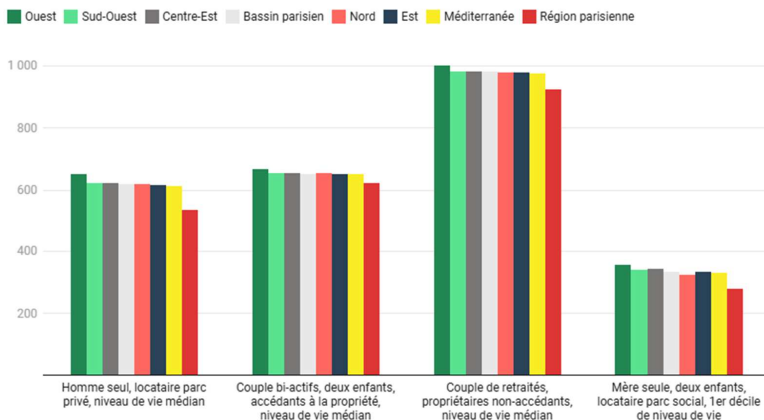
b. Un effet ressources qui domine sur l'effet prix

Selon cette approche, le HCSP établit que, à profil socio-économique donné – c'est-à-dire à niveau de vie, composition familiale et statut d'occupation comparables –, **l'effet de la localisation sur le reste à dépenser serait relativement limité** ⁽²⁾ (voir graphique ci-après).

(1) P.-Y. Cusset et A. Trannoy, note d'analyse de France Stratégie déjà citée (2023).

(2) Ibid.

RESTE À DÉPENSER MENSUEL POUR QUATRE MÉNAGES TYPES SELON LA RÉGION

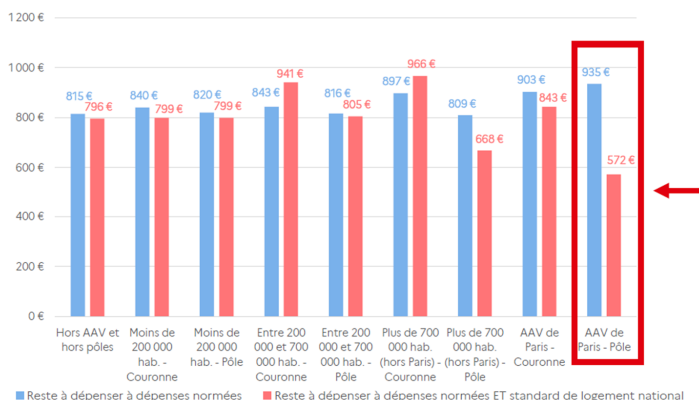


Lecture : pour un homme seul, locataire dans le parc privé, de niveau de vie médian, le reste à vivre moyen peut être estimé à 651 euros par mois s'il vit dans l'Ouest de la France mais à seulement 537 euros par mois s'il vit en région parisienne.

Source : France Stratégie, « Restes à dépenser et territoires », La Note d'analyse, n° 118, février 2023.

Le reste à dépenser plus élevé observé en moyenne dans l'aire urbaine de Paris s'explique ainsi, non par des prix plus faibles, mais par des ressources en moyenne plus élevées. Cette situation présente toutefois une contrepartie : si les ménages parisiens souhaitaient se loger avec le même standard de surface qu'en région, leur reste à dépenser serait sensiblement plus faible que dans le reste de la France ⁽¹⁾. En revanche, il existe d'autres avantages dont on peut profiter en vivant au centre des grandes métropoles et en particulier celle de Paris (vie culturelle notamment) qui ne sont pas valorisés dans cette étude.

RESTE À DÉPENSER MENSUEL MOYEN PAR UNITÉ DE CONSOMMATION



Source : Réponses écrites du HCSP au questionnaire de vos rapporteurs, d'après l'enquête Budget de famille 2017, calculs HCSP.

(1) Ibid.

Plus généralement, si des écarts de reste à dépenser s’observent d’un territoire à l’autre, c’est d’abord parce que les différents territoires accueillent des ménages différents – tant en termes de revenus que de configuration familiale ou de position dans le cycle de vie. C’est dans les périphéries éloignées des zones d’emploi, comme dans leurs centres, que l’on trouve les ménages aux budgets les plus contraints, principalement parce que leurs ressources sont plus faibles.

En tenant compte de la composition sociologique réelle des différents territoires, les différences de restes à dépenser deviennent ainsi plus marquées⁽¹⁾. Les restes à dépenser les plus faibles se situent alors bien dans les communes les plus éloignées du centre, mais également dans les communes-centres elles-mêmes – phénomène qui ne s’observe pas sur cas-types – en raison de la forte hétérogénéité sociale de ces espaces, où coexistent des ménages pauvres et des ménages très aisés⁽²⁾.

La méthode de **normalisation des dépenses retenue** par le HCSP, qui consiste à neutraliser l’effet des ressources sur les niveaux de dépense, accroît encore les écarts d’une localisation à l’autre par rapport aux données brutes observées. Elle confirme ainsi que les inégalités territoriales de conditions de vie sont davantage le produit des différences de composition sociale des territoires que d’un différentiel structurel de coût de la vie⁽³⁾.

c. L’effet prix resurgit depuis la crise énergétique, sans pouvoir être pleinement capté par les analyses en termes de « reste à dépenser »

Ce constat d’un effet ressources dominant l’effet prix doit être nuancé par l’évolution récente. Il ne joue pleinement qu’à structure de prix observée avant le choc inflationniste relatif à l’énergie.

En effet, si les analyses du HCSP présentées ci-dessus apparaissent comme des contributions scientifiques de référence et pleinement pertinentes aux yeux de vos rapporteurs, elles **partagent une limite méthodologique majeure déjà signalée** (voir *supra*, p. 46) : elles reposent sur les données de l’*Enquête Budget de famille 2017* de l’Insee.

Or, cette base de données a été collectée avant le choc inflationniste de 2021-2023. Elle décrit donc une structure de consommation établie dans un contexte de prix stables et bas de l’énergie, de l’alimentation et des carburants. En prenant cette photographie de 2017 comme référence pour évaluer l’impact territorial de l’inflation après 2021, les analyses tendent à minorer au moins deux phénomènes essentiels :

– d’une part, **les effets de substitution** : face à la hausse des prix de certains biens, les ménages modifient leurs comportements d’achat (arbitrages entre produits

(1) P.-Y. Cusset et A. Trannoy, note d’analyse de, *France Stratégie déjà citée* (2023).

(2) Ibid.

(3) Ibid.

alimentaires, réduction des déplacements non essentiels, report vers des énergies moins chères, etc.). Ces adaptations sont, par construction, absentes des paniers de 2017 puisque l’Insee se limite à analyser la seule collecte des données de caisses ;

– d’autre part, **les phénomènes de privation et de renoncement** : lorsque les prix contraints dépassent les capacités budgétaires, certains ménages ne substituent plus, ils renoncent. La réduction du chauffage, le saut de repas, le renoncement aux soins, la limitation des déplacements professionnels : autant de comportements non captés par une enquête antérieure au choc inflationniste.

Les enquêtes de Familles rurales, menées avec l’Ifop, apportent un éclairage qualitatif sur l’ampleur de ces phénomènes : près de trois Français sur dix déclarent avoir dû sauter des repas faute de moyens suffisants, et une part importante de la population déclare renoncer à des soins pour des raisons financières ⁽¹⁾. Ces données, qui ne sauraient être captées par une structure de panier figée à 2017, plaident pour une actualisation méthodologique substantielle.

Il convient également de souligner que la définition normative du panier contraint retenue par le HCSP ne capture pas l’ensemble des dépenses devenues incompressibles, ou presque, pour les ménages aujourd’hui : santé, équipements du foyer, abonnements numériques (téléphonie mobile, internet). Elle tend donc à sous-estimer le degré de contrainte effectif des ménages les plus vulnérables.

Votre rapporteur Robert Le Bourgeois considère, à titre personnel, que l’approche par les restes à dépenser constitue un outil d’analyse pertinent et complémentaire au pouvoir d’achat agrégé. Elle permet en effet de révéler des situations de contrainte budgétaire que les indicateurs de revenus et d’inflation standards ne capturent qu’imparfaitement. Toutefois, son utilité opérationnelle est conditionnée à une actualisation régulière de ses bases de données et à l’enrichissement de sa méthodologie.

Recommandation n° 8 de M. Robert Le Bourgeois : Actualiser et enrichir les analyses territoriales par les restes à dépenser.

Confier à l’Insee, en lien avec France Stratégie et le HCSP, la réalisation d’une actualisation de l’*Enquête Budget de famille* permettant d’alimenter les analyses par les restes à dépenser avec des données postérieures à 2021, afin de prendre en compte les effets de substitution et les comportements de renoncement induits par le choc inflationniste. Cette actualisation devrait également intégrer une définition élargie du panier contraint (santé, numérique) et être conduite selon un rythme régulier permettant le suivi longitudinal des écarts territoriaux de conditions de vie.

⁽¹⁾ D’après les chiffres de la Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees), cités par Familles rurales dans ses réponses écrites au questionnaire des rapporteurs.

4. Le pouvoir d'achat dans les territoires d'outre-mer : le problème du coût de la vie chère

Vos rapporteurs sont particulièrement sensibles aux contraintes économiques structurelles auxquelles font face ces territoires. La contribution du Conseil économique, social et environnemental (CESE) soumise à vos rapporteurs en dresse un tableau préoccupant.

a. Un niveau de pauvreté structurellement élevé

Environ 900 000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté dans les départements et régions d'outre-mer (DROM). Selon le territoire, cela représente une proportion deux à cinq fois plus élevée que dans l'Hexagone ⁽¹⁾. Ce niveau de **pauvreté** s'articule à un **chômage structurellement élevé**, touchant particulièrement les jeunes : dans plusieurs territoires, près d'un quart des jeunes ne se trouvent ni en emploi ni en formation. La dépendance aux transferts sociaux est massive : dans les DROM, 21,7 % des personnes de 15 ans ou plus sont allocataires d'un minimum social, contre 8 % en moyenne nationale, et la part des allocataires du RSA y est plus de quatre fois supérieure à celle de l'Hexagone ⁽²⁾.

b. Des prix structurellement plus élevés que dans l'Hexagone

Les trois enquêtes spatiales de prix de l'Insee menées en 2010, 2015 et 2022 confirment le caractère structurel et durable de la « vie chère » dans les DROM, avec une tendance à l'accentuation des écarts au cours de la dernière période. Les produits alimentaires y sont environ 30 % plus chers que dans l'Hexagone. Or, les dépenses alimentaires représentent une part structurellement plus importante dans le budget des ménages modestes. Cette situation a des conséquences directes et mesurables sur les comportements : 55 % des personnes interrogées déclarent renoncer régulièrement à des dépenses du quotidien afin d'assurer l'essentiel.

c. Les facteurs structurants de la « vie chère »

Plusieurs facteurs structurants expliquent ces surcoûts persistants. En premier lieu, une forte dépendance aux importations : la part des produits alimentaires frais issus de filières locales reste limitée (10 à 30 % selon les territoires), exposant les économies ultramarines aux fluctuations des prix internationaux et aux surcoûts logistiques du fret maritime. La taille réduite des marchés locaux limite par ailleurs les économies d'échelle et renchérit les coûts unitaires. En second lieu, des dépenses contraintes multiples : aux surcoûts alimentaires s'ajoutent des charges de logement, d'énergie, de transport et de carburant élevées, dans des territoires où les distances sont importantes et les alternatives à l'automobile limitées. Si l'Autorité de la concurrence n'a pas mis en évidence de « surmarges » *stricto sensu*, le CESE souligne que l'accumulation des

⁽¹⁾ Réponses écrites du CESE au questionnaire des rapporteurs, d'après les données Insee.

⁽²⁾ Ibid.

marges tout au long de la chaîne d’approvisionnement contribue à expliquer une partie des écarts de prix.

Face à cette situation, vos rapporteurs formulent les recommandations suivantes :

Recommandation n° 9 : Passer à trois ans (contre cinq à sept ans actuellement) la fréquence des enquêtes spatiales de prix de l’Insee dans les Drom, et y faire respecter l’obligation de transmission continue des données de caisse des distributeurs.

Recommandation n° 10 : Favoriser le développement de l’agriculture locale et de la transformation directement sur les territoires ultramarins.

Recommandation n° 11 : Inviter le Gouvernement à poursuivre le débat lancé à l’occasion de l’examen de la proposition de loi visant à prendre des mesures d’urgence contre la vie chère et à réguler la concentration des acteurs économiques dans les territoires d’outre-mer.

Votre rapporteur Robert Le Bourgeois doute cependant que ce texte puisse proposer des solutions à la hauteur des problèmes constatés. Il considère que le rôle éminemment inflationniste de l’octroi de mer – une taxe perçue au profit des collectivités locales des départements d’outre-mer (départements et communes) qui s’applique aux marchandises introduites dans ces territoires en provenance de l’Hexagone ou d’autres pays –, demeure l’une des problématiques majeures du coût de la vie dans les territoires ultramarins.

Recommandation n° 12 de M. Robert Le Bourgeois : Réformer l’octroi de mer en l’appliquant aux seuls produits entrant en concurrence avec ceux produits localement ou importés de pays non membres de l’Union européenne. Il propose de compenser les pertes aux collectivités territoriales via la dotation globale de fonctionnement.

II. UNE MESURE STATISTIQUE DU POUVOIR D’ACHAT EN DÉCALAGE CROISSANT AVEC LE VÉCU DES FRANÇAIS

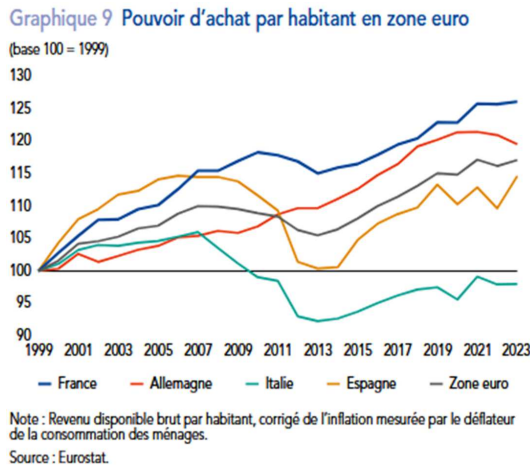
Les données produites par les institutions statistiques (direction générale du Trésor, Insee et Banque de France) font état, sur la période récente, d’une progression du pouvoir d’achat des ménages. Ces chiffres coexistent cependant avec un sentiment de dégradation largement et durablement documenté dans les enquêtes d’opinion. Cette tension n’est pas sans conséquences : elle alimente une méfiance à l’égard des institutions, fragilise la crédibilité des politiques publiques et risque de perturber les mécanismes de transmission des décisions économiques.

A. EN APPARENCE RASSURANTES, LES DONNÉES STATISTIQUES NE COÏNCIDENT PAS AVEC UN VÉCU DURABLEMENT DÉGRADÉ

1. Un effondrement historique de la confiance des ménages

La direction générale du Trésor, dans sa note de conjoncture de février 2025, indique que « *entre 2019 et 2024, l'ensemble des principales économies avancées ont enregistré des gains de pouvoir d'achat* »⁽¹⁾. Si ces gains ont été particulièrement marqués aux États-Unis (+ 12,3 points) et en Espagne (+ 8,8 points), la France a également enregistré une progression positive sur cette période, quoique d'une amplitude plus modérée (+ 7,2 points).

Dans la même logique, la Banque de France, dans sa *Lettre au Président de la République* d'avril 2024, soulignait : « *Au risque de surprendre par rapport à la perception de nos concitoyens, le pouvoir d'achat du revenu disponible par habitant a significativement progressé en France, de 26 % en cumulé depuis 1999, contre 17 % seulement dans l'ensemble de la zone euro* »⁽²⁾, à l'appui du graphique ci-après.



Cette affirmation, relayée par le gouverneur de la Banque de France sur France Inter le 23 avril 2024, a suscité une réaction de surprise de la part de la journaliste Sonia Devillers : « *Pourquoi les Français ne le ressentent-ils pas ? [...] Les Français sont-ils des crétins qui n'y comprennent rien ?* ». L'économiste François Geerolf a analysé cette séquence comme symptomatique d'une déconnexion entre le discours des institutions et l'expérience concrète des ménages⁽³⁾.

(1) Direction générale du Trésor, Flash conjoncture pays avancés – « *Le pouvoir d'achat dépasse son niveau pré-crise dans l'ensemble des économies avancées* », 25 février 2025

(2) Banque de France, Lettre au Président de la République, avril 2024.

(3) F. Geerolf, « *Mesurer « le » pouvoir d'achat* », juillet 2024, fgeerolf.com.

En effet, face à ces conclusions issues de données chiffrées, le vécu des Français semble tout autre. L'indicateur synthétique de confiance des ménages de l'Insee offre une première mesure, directe et de longue série, du ressenti. En septembre 2025, cet indice s'est établi à 87, soit un niveau demeurant depuis plusieurs années largement au-dessous de sa moyenne de longue période (de 100) ⁽¹⁾. L'indice s'est de surcroît maintenu durablement à des niveaux bas tout au long de 2022 et 2023, témoignant d'une détérioration profonde et persistante du jugement des ménages sur leur situation économique, qui dépasse la simple réaction conjoncturelle.

2. Une contraction réelle de la consommation et une montée des privations

Au-delà des indicateurs d'opinion, les données de consommation effectives confirment la **réalité matérielle de cette dégradation**. La consommation des ménages en biens, mesurée en volume par l'Insee, a enregistré une baisse profonde et prolongée au cœur de la crise inflationniste : **- 1,3 % en mars 2022, - 1,9 % sur l'ensemble du quatrième trimestre 2022, - 2,4 % en mars 2023 pour la seule composante alimentaire** ⁽²⁾. Comme le souligne M. François Geerolf, « *la consommation des ménages en biens, notamment alimentaires, a considérablement chuté, bien plus qu'au cours de la période d'austérité de 2012-2013* » ⁽³⁾. Cette observation est d'autant plus significative que la période 2012-2013 constitue habituellement la référence des épisodes de restriction sévère dans l'analyse conjoncturelle française. Dans la dernière note publiée par l'Insee à ce sujet, après un léger rebond en septembre 2025, la consommation des ménages en biens diminue de nouveau en décembre 2025 ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, l'Insee recense, dans ses enquêtes annuelles sur les conditions de vie des ménages, une montée des **privations matérielles et sociales** ⁽⁵⁾. Parmi les treize dimensions de privation étudiées, les augmentations les plus notables concernent l'impossibilité de maintenir son logement à bonne température et la réduction de la consommation de protéines animales. Ces indicateurs ne relèvent ni d'un biais cognitif ni d'une perception subjective : ils **mesurent des impossibilités matérielles déclarées** (voir graphique ci-après).

(1) Insee, Informations rapides n° 245 – « En septembre 2025, la confiance des ménages est stable », 25 septembre 2025.

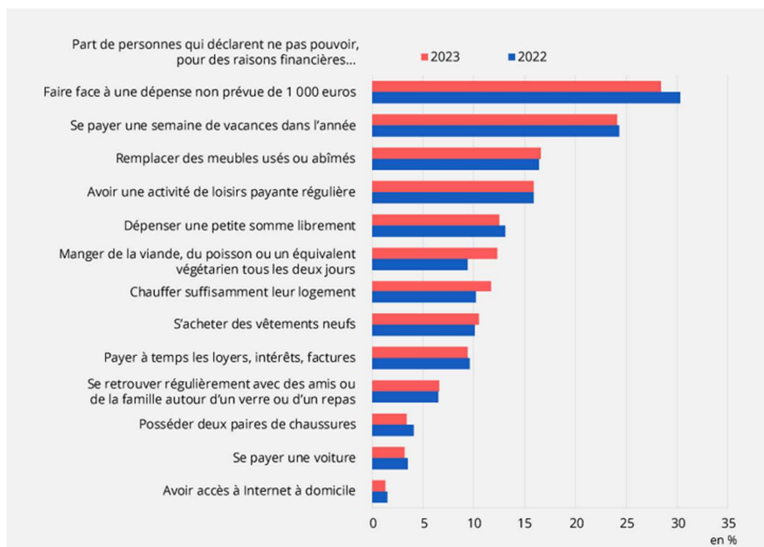
(2) Insee, Informations rapides sur la consommation des ménages en biens, (mars 2022 - mars 2023).

(3) F. Geerolf, « Mesurer « le » pouvoir d'achat », déjà cité.

(4) Insee, « La consommation des ménages en biens diminue de nouveau en décembre 2025 (-0,6 % après -0,3 %) » Informations rapides sur la consommation des ménages en biens, 30 janvier 2026.

(5) Insee, Enquêtes Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2022 et 2023

PART DE PERSONNES AYANT DÉCLARÉ SUBIR UNE PRIVATION



Note : La fréquence de la privation relative aux meubles en 2022 a été rétroplacée pour éviter une rupture de série (modification de la formulation des questions sur l'impossibilité de remplacer des meubles en 2023). Lecture : Début 2023, 24,1 % de la population déclare ne pas pouvoir partir en vacances une semaine par an pour des raisons financières.

Champ : France métropolitaine, population vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquêtes Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2022 et 2023

Ce graphique fait apparaître une hausse significative de plusieurs types de privations entre 2022 et 2023, en particulier sur la prise de repas protéinés et les vacances. D'après les données disponibles, début 2023, **24,1 % de la population déclarait ne pas pouvoir partir en vacances une semaine par an pour des raisons financières.**

3. Des difficultés financières documentées à l'échelle internationale

D'après une enquête internationale menée dans 28 pays ⁽¹⁾, près d'un tiers des Français (31 %, en hausse de trois points sur un an) déclare éprouver des difficultés à joindre les deux bouts, tandis que seulement 26 % se disent à l'aise financièrement – une proportion nettement inférieure à la moyenne européenne (32 %). Les populations les plus exposées sont les 35-44 ans, les parents d'enfants de moins de 15 ans, ainsi que les employés et ouvriers. **Rapportée au rang de la France parmi les grandes puissances économiques mondiales, cette situation apparaît structurellement préoccupante.**

En réponse à ce sentiment de fragilité, une majorité de Français (54 %) déclarent avoir réduit leurs dépenses au cours des derniers mois, et 17 % prévoient de le faire prochainement. Ce taux de restriction place la France au 5^e rang mondial

(1) BVA Xsight / WIN, « Quel impact du coût de la vie ? », mai 2024

et dépasse sensiblement les moyennes européenne (46 %) et mondiale (42 %). Les femmes, les ménages avec enfants et les moins diplômés sont les plus enclins à ces arbitrages budgétaires.

B. DES BIAIS COGNITIFS RÉELS, MAIS INSUFFISANTS À EXPLIQUER UN TEL DÉCALAGE

Face à ce décalage, la réponse des institutions a souvent consisté à invoquer des **biais cognitifs** dans la perception de l'inflation. Plusieurs de ces biais sont bien documentés. Les individus sont plus sensibles aux hausses de prix qu'aux baisses, et davantage aux achats fréquents (essence, pain, fruits et légumes) qu'aux biens dont le prix est stable ou en baisse. Les ménages soumis à des contraintes de liquidité ressentent plus fortement la hausse des prix, car elle affecte immédiatement leur capacité à couvrir leurs dépenses essentielles ⁽¹⁾.

D'autres biais tiennent aux conventions statistiques et contribuent mécaniquement à l'écart entre inflation mesurée et inflation vécue (voir *supra*, première partie).

Vos rapporteurs estiment toutefois que ces biais cognitifs n'épuisent pas l'explication. L'écart entre inflation vécue et inflation mesurée tient, pour une part déterminante, à la nature même de l'indicateur statistique : fondé sur une **moyenne**, il occulte par construction la diversité des trajectoires individuelles. Comme le souligne l'économiste François Geerolf, « *il n'existe pas de mesure unique et universelle du pouvoir d'achat* » ⁽²⁾. Les choix méthodologiques opérés – notamment l'utilisation d'un indice de Paasche comme déflateur – tendent à sous-estimer systématiquement l'inflation. **Ces limites méthodologiques, déjà exposées dans la première partie du présent rapport, constituent un fond structurel à ce décalage que les seuls biais perceptuels ne peuvent expliquer.**

Un ménage modeste consacrant une part élevée de son budget aux dépenses contraintes subit une inflation effectivement plus intense que ne le suggère l'indice agrégé. **Son ressenti n'est ni irrationnel ni infondé, mais le reflet d'une réalité que la moyenne ne saisit pas.** En renvoyant systématiquement le ressenti négatif des ménages au registre des biais cognitifs, les institutions risquent de disqualifier une information précieuse sur les conditions de vie effectives de la population.

(1) D'après les réponses écrites de la Banque de France et de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) F. Geerolf, « Mesurer « le » pouvoir d'achat », déjà cité.

C. LES EFFORTS DE L'INSEE ET DE LA BANQUE DE FRANCE POUR RÉDUIRE ET COMPRENDRE CE DÉCALAGE

1. La réalisation des enquêtes de conjoncture et des mesures des conditions de vie

Depuis plusieurs décennies, l'Insee et la Banque de France interrogent chaque mois des échantillons représentatifs d'entreprises et de ménages sur leur perception de la situation économique. Ces enquêtes, à base qualitative, sont converties en soldes d'opinion. Elles apportent un éclairage complémentaire pertinent sur les évolutions conjoncturelles à court terme et sont largement mobilisées dans les notes de conjoncture de l'Insee et les analyses de la Banque de France. Cette dernière a par ailleurs développé des travaux dédiés à la mesure du ressenti inflationniste des ménages, en s'appuyant notamment sur ses enquêtes de conjoncture régionales, à l'aide d'instituts de sondages, et ses données microprudentielles.

Par ailleurs, l'Insee dispose de son enquête sur les conditions de vie des ménages (SRCV), harmonisée au niveau européen, qui renseigne treize dimensions de privation matérielle et sociale. Cette enquête permet de calculer le taux de pauvreté en conditions de vie, complémentaire au taux de pauvreté monétaire. Ses résultats corroborent la réalité d'une montée des difficultés matérielles que les indicateurs agrégés ne captent pas.

2. D'autres initiatives tendant à renseigner de manière plus fine sur le vécu des ménages

En réponse au constat que les moyennes masquent l'hétérogénéité des situations, **l'Insee a déployé plusieurs initiatives notables** telles que la publication de données de niveau de vie et d'inflation par catégorie de ménages ⁽¹⁾ ; le développement des comptes nationaux distribués ⁽²⁾, qui permettent de relier les agrégats macrostatistiques à leur distribution entre catégories de ménages ; la publication annuelle des dépenses pré-engagées et du revenu arbitral ; et la mise à disposition de bases de données individuelles panélistes à destination des chercheurs.

Par ailleurs, L'Insee a développé un simulateur d'inflation personnalisée, accessible en ligne ⁽³⁾. Cet outil à vocation pédagogique permet à chaque ménage de calculer l'inflation correspondant à sa propre structure de dépenses. Dans une démarche comparable, la Banque de France et la Banque centrale européenne proposent leurs propres outils de mesure individualisée ⁽⁴⁾. **Ces initiatives s'inscrivent dans un contexte de débats récurrents sur la capacité de l'indice**

(1) Insee, série « Répartition du pouvoir d'achat et de l'inflation par catégorie de ménages », [Insee.fr/fr/statistiques/series/102342213](https://www.insee.fr/fr/statistiques/series/102342213)

(2) Insee, « Comptes nationaux par catégories de ménages en 2022 », [Insee.fr/fr/statistiques/8275760](https://www.insee.fr/fr/statistiques/8275760)

(3) Insee, simulateur d'indices des prix, accessible sur [insee.fr](https://www.insee.fr).

(4) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire de vos rapporteurs.

des prix à refléter fidèlement la réalité vécue par les ménages. Le simulateur permet ainsi à chaque individu de reconstituer un indice de prix qui lui est propre, en fonction de la répartition de ses dépenses entre les principaux postes de consommation (logement, alimentation, transports, énergie, notamment), et de visualiser les écarts éventuels avec l'inflation moyenne.

S'ils contribuent utilement à une meilleure compréhension des mécanismes d'inflation, ces outils conservent une **vocation essentiellement pédagogique**. L'indice des prix à la consommation demeure, en effet, la référence pour les dispositifs d'indexation contractuels et sociaux.

3. Des avancées trop peu traduites en décisions de politique publique

Vos rapporteurs ne peuvent cependant que regretter que les données produites sur le vécu des ménages n'aient pas été, à ce stade, plus largement intégrées dans la conception et l'évaluation des politiques publiques. La direction générale du Trésor reconnaît elle-même que « *la disponibilité des sources nécessaires à ces travaux engendre un délai de quelques années, si bien que ce sont plutôt les évolutions agrégées du pouvoir d'achat qui sont commentées dans l'analyse conjoncturelle* »⁽¹⁾. Autrement dit, les politiques publiques continuent de se piloter à l'aide de mesures moyennes, quand les instruments distribués accusent un retard systématique qui les rend inopérants pour l'analyse de court terme.

Votre rapporteur Robert Le Bourgeois observe par ailleurs que les mesures de soutien au pouvoir d'achat déployées entre 2021 et 2023 – bouclier tarifaire, indemnité inflation et ristourne carburant – ont été conçues sur la base d'indicateurs agrégés, avec un ciblage insuffisant sur les ménages les plus exposés. Une intégration plus systématique des données distribuées et des enquêtes de vécu aurait permis un ciblage plus fin et d'éviter le recours massif à la dépense publique qui grève plus que jamais l'équilibre budgétaire de l'État.

Il considère également que l'écart persistant entre les discours institutionnels sur la progression du pouvoir d'achat et l'expérience quotidienne des ménages a des effets politiques durables : il alimente la défiance envers les institutions, décrédibilise l'expertise économique et discrédite la capacité de l'action publique à améliorer le quotidien. Il constitue, en ce sens, un enjeu démocratique que les seules avancées statistiques ne peuvent résoudre, mais qui appelle une évolution profonde de la façon dont les politiques publiques sont conçues, communiquées et évaluées.

(1) Réponses écrites de la direction générale du Trésor au questionnaire de vos rapporteurs.

Recommandation n° 13 de M. Robert Le Bourgeois : Systématiser l'utilisation des données distribuées dans le pilotage des politiques publiques relatives au pouvoir d'achat

Demander à la direction générale du Trésor, en lien avec l'Insee, de publier systématiquement un tableau de bord distribué du pouvoir d'achat – par décile de revenu, type de ménage et localisation géographique – à une fréquence trimestrielle, susceptible d'être mobilisé dans l'analyse conjoncturelle et la préparation des lois de finances.

Recommandation n° 14 de M. Robert Le Bourgeois : Renforcer la pédagogie publique sur les indicateurs de pouvoir d'achat

Confier à l'Insee et à la Banque de France le développement d'une campagne d'information grand public sur la signification, les limites et la diversité des mesures du pouvoir d'achat. Développer et promouvoir les simulateurs d'inflation personnalisée.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : L'ÉROSION DU POUVOIR D'ACHAT AU QUOTIDIEN : RENONCEMENTS, ARBITRAGES ET NOUVEAUX RISQUES POUR LES CONSOMMATEURS

I. L'ALIMENTATION : LE PREMIER POSTE D'AJUSTEMENT DES MÉNAGES

L'alimentation est souvent perçue comme une dépense incontournable – au même titre que le loyer ou les factures d'énergie. Pourtant, à la différence de ces postes captifs, elle demeure le seul réellement compressible lorsque le reste à vivre se réduit. C'est précisément cette caractéristique qui en fait le principal **amortisseur des tensions budgétaires des ménages modestes**.

Depuis 2021, la France a traversé un cycle inflationniste d'une intensité inédite depuis les années quatre-vingt : entre le premier semestre 2021 et le premier semestre 2025, les prix alimentaires ont progressé de 22,21 %, contre 14,13 % pour l'indice général des prix ⁽¹⁾. Les effets de cette inflation cumulée continuent de peser lourdement sur les budgets contraints, malgré un reflux amorcé en 2024.

Outre la dégradation silencieuse de la qualité alimentaire comme variable d'ajustement, vos rapporteurs souhaitent mettre en avant les limites structurelles de la régulation des prix, illustrées par les contournements des lois Égalim et la pression sur la chaîne de valeur agricole.

1. Les phénomènes de privation et de renoncement alimentaires

Face à la hausse persistante des prix depuis 2021, un nombre croissant de ménages français a **opéré des arbitrages portant directement sur leur alimentation**. Ces renoncements ne sont pas anecdotiques : ils traduisent une dégradation concrète et documentée des conditions de vie.

Selon les enquêtes menées par Familles rurales en collaboration avec l'Ifop, **près de trois Français sur dix déclarent devoir sauter des repas faute de moyens suffisants** ⁽²⁾. Ce chiffre, apparu comme un seuil d'alerte dans les travaux de l'association dès 2023, s'inscrit dans un tableau plus général : **43 % du grand public et 55 % des habitants de zones rurales ont déclaré avoir renoncé à acheter des produits alimentaires pour des raisons financières** ⁽³⁾. Comme le résume l'association Familles rurales, au regard des études qu'elle mène, « *pour un nombre de plus en plus important de ménages, il ne s'agit plus d'arbitrer entre confort et loisirs, mais entre des besoins fondamentaux* » ⁽⁴⁾. Pour les familles, l'association a indiqué à vos rapporteurs, lors de son audition, que les parents sont prêts à consentir à des sacrifices plus importants afin de ne pas avoir à priver leurs

(1) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs

(2) Ibid.

(3) Familles rurales, enquête « [Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie](#) », mai 2023

(4) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs.

enfants des besoins essentiels. Ils considèrent en effet que les dépenses pour le bien être de leurs enfants ne sont pas arbitrables.

Les données de l’Insee viennent corroborer cette réalité de terrain. Ainsi, en 2025, « *la part des personnes en situation de privation matérielle et sociale est, comme en 2023, à son plus haut niveau depuis douze ans* » et représente 13,5 % des personnes vivant dans un logement ordinaire (en France, hors Mayotte), soit neuf millions de personnes ⁽¹⁾. Plus précisément, près de 11,2 % déclarent se priver de repas avec de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien, soit un niveau bien supérieur à celui observé en 2020 (7,3 %) ⁽²⁾. Ce niveau a fortement augmenté durant les deux années de forte inflation en 2022 et 2023.

Cependant, la privation alimentaire n’est pas distribuée uniformément. Plusieurs catégories de population se distinguent par leur surexposition systémique à ces phénomènes.

Les familles monoparentales constituent le groupe le plus fragile. Début 2023, 30,2 % des personnes vivant dans une famille monoparentale se trouvaient en situation de privation matérielle et sociale – soit plus du double de la moyenne nationale ⁽³⁾. Ces ménages, souvent composés d’une seule personne en emploi ou dépendante de prestations sociales, sont dans l’impossibilité d’absorber la moindre hausse de dépenses contraintes.

La situation des étudiants, bien que moins documentée dans les enquêtes nationales sur la privation, ressort de manière préoccupante des baromètres associatifs. Leurs revenus – souvent inférieurs au seuil de pauvreté en l’absence d’aide familiale – les placent dans une extrême fragilité face à des loyers en hausse et des prix alimentaires qui ont progressé de plus de 22 % entre 2021 et 2025. La multiplication des distributions alimentaires d’urgence dans les grandes villes universitaires illustre l’ampleur du phénomène, qui demeure insuffisamment pris en compte par les statistiques nationales.

Les familles nombreuses (couples avec au moins trois enfants) **forment une troisième catégorie particulièrement exposée** : plus de 20 % d’entre elles déclarent des difficultés à finir le mois ou être en privation matérielle et sociale, début 2025. Pour ces ménages, le panier alimentaire peut représenter jusqu’à 40 % du budget total, contre 20 % pour un ménage à revenus plus élevés.

2. La réduction des protéines animales : une réorientation contrainte

Parmi les ajustements observés, **la modification de la consommation protéique est l’une des plus significatives.** Face à la hausse du prix de la viande, les ménages contraints ont opéré des substitutions vers les sources de protéines les moins onéreuses.

(1) Insee, « *Privation matérielle et sociale* », Insee Focus [n° 380](#), 15 avril 2026.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

Accord UE – Mercosur : une baisse de prix de la viande bovine annoncée, une souveraineté alimentaire fragilisée

L'accord UE-Mercosur, signé le 17 janvier 2026, ouvre un contingent annuel de 99 000 tonnes de viande bovine sud-américaine à un droit de douane réduit de 40 % à 7,5 % ⁽¹⁾. 55 % du contingent sera constitué de viande fraîche ou réfrigérée et 45 % de viande congelée de moindre valeur ⁽²⁾. Ces volumes sont de nature à peser à la baisse sur les prix en rayon.

Cette perspective ne saurait pourtant constituer une réponse satisfaisante en matière de souveraineté alimentaire. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté le 30 janvier 2025 une résolution contre cet accord et pour un juste échange garant de la souveraineté agricole et alimentaire. De son côté, le Parlement européen a également exprimé son désaccord en décidant de saisir la Cour de justice de l'UE sur la conformité de l'accord avec les traités européens, le 21 janvier 2026, après un vote serré (334 voix pour ; 324 contre), suspendant ainsi le processus de ratification pour une durée estimée entre douze et dix-huit mois.

Vos rapporteurs tiennent ainsi à rappeler que le soutien au pouvoir d'achat des Français ne peut se faire au détriment de celui des éleveurs français.

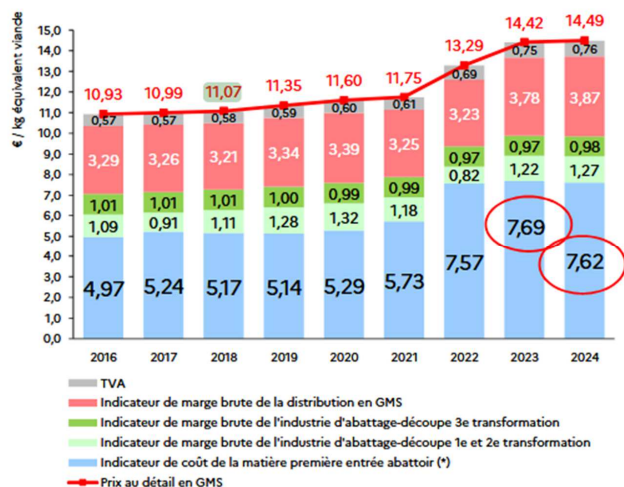
(1) D'après le [site internet de la Commission européenne](#)

(2) Ibid.

L'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM) documente précisément ces évolutions dans son rapport 2025 : le coût de la matière première pour les viandes bovine et porcine a fortement progressé entre 2021 et 2023, avant d'observer une légère baisse en 2024. Pendant plusieurs années, cette hausse s'est transmise aux prix au détail, amplifiant un mouvement de substitution déjà amorcé. Pour le panier saisonnier de viande bovine, le prix moyen en grande ou moyenne surface est passé de 11,07 euros/kg équivalent viande en 2018 à 14,49 euros en 2024, soit une hausse de 31 % ⁽¹⁾ (voir graphique ci-après).

(1) Réponses écrites de l'OFPM au questionnaire de vos rapporteurs, d'après les données FranceAgriMer, Kantar WorldPanel, et Culture Viande.

DÉCOMPOSITION DU PRIX MOYEN ANNUEL AU DÉTAIL EN GMS DU PANIER SAISONNIER DE VIANDE DE BOEUF

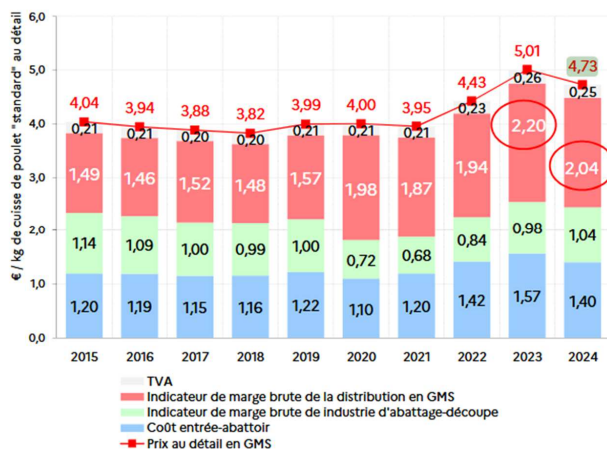


Note : GMS : grandes et moyennes surfaces.

Source : Réponses écrites de l'OFMP au questionnaire de vos rapporteurs, d'après des données FranceAgriMer et autres

En sens inverse, le poulet a bénéficié d'un report de consommation important. La cuisse de poulet, produit accessible, a vu son prix au détail passer de 4,04 euros/kg en 2015 à 4,73 euros en 2024 – une progression nettement plus contenue en valeur absolue, bien que la marge brute des grandes et moyennes surfaces sur ce produit ait diminué selon l'OFPM, témoignant d'une pression à la baisse sur les prix finaux pour maintenir les volumes. Les œufs et les légumineuses, notamment les lentilles et pois chiches, ont également vu leur consommation progresser dans les ménages à budget serré.

DÉCOMPOSITION DU PRIX DE LA CUISSE DE POULET 2015-2024



Source : Réponses écrites de l'OFMP au questionnaire de vos rapporteurs, d'après des données FranceAgriMer et autres.

Cette réorientation n'est pas sans conséquences nutritionnelles à long terme. **Les recommandations du Programme national nutrition santé (PNNS) préconisent une diversification protéique incluant des sources de qualité** (viandes peu grasses, poissons gras) qui deviennent inaccessibles pour une partie croissante de la population. Familles rurales souligne ainsi une dégradation préoccupante de l'accessibilité alimentaire : une part importante des consommateurs déclare renoncer à certains produits recommandés pour la santé ⁽¹⁾.

3. La renonciation à la qualité : les produits bios et labellisés en difficulté

La crise inflationniste a frappé, de plein fouet, le marché de l'agriculture biologique et des produits labellisés, révélant la fragilité structurelle d'un marché qui avait connu une décennie de croissance continue. Dès 2022, le secteur de l'agriculture biologique a enregistré une décroissance historique de ses volumes, les consommateurs arbitrant massivement en faveur des produits conventionnels ou des marques de distributeurs.

L'Observatoire des prix de Familles rurales, réalisé pour la 19^e année consécutive (édition 2025, données collectées dans 135 magasins sur 42 départements), apporte un éclairage paradoxal mais essentiel : les paniers de produits conformes aux recommandations du PNNS, en **version conventionnelle**, ont progressé moins vite que l'inflation alimentaire générale ⁽²⁾. Entre 2023 et 2025, ces paniers conventionnels n'ont augmenté que de 9,4 % contre 14,7 % pour l'inflation alimentaire d'ensemble. Pour la seule année 2025, ils ont même baissé de 0,75 % quand l'inflation alimentaire progressait encore de 1,7 % ⁽³⁾.

Ce résultat, contre-intuitif, suggérerait que **bien manger « coûte moins cher » à la marge que la moyenne du panier alimentaire**. Il se heurte toutefois à une contrainte de revenu importante : pour une famille de quatre personnes respectant scrupuleusement le PNNS avec un panier diversifié, le coût mensuel s'établit à 539 euros ⁽⁴⁾. Pour une famille vivant sous le seuil de pauvreté (environ 1 200 euros mensuels pour une famille avec deux enfants après aides sociales), ce seul poste alimentaire représente 45 % du budget total.

L'agriculture biologique, elle, souffre d'une dynamique inverse. *L'Observatoire des prix 2025* révèle que l'inflation du panier bio a atteint 1,7 % en 2025, mais surtout que les marges brutes au bout de la chaîne de valeur sur les produits bio peuvent être jusqu'à trois fois supérieures à celles du conventionnel – l'abricot bio affichant une marge brute supérieure de 291 % à celle de l'abricot conventionnel. Cette réalité interroge la cohérence du système : les produits que la politique publique cherche à promouvoir au titre de la transition agroécologique

(1) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs. Voir aussi leur [publication de L'Observatoire des prix 2025](#).

(3) Familles rurales, 2025, déjà cité.

(4) Ibid.

sont précisément ceux qui supportent les marges les plus importantes dans la distribution.

Ce phénomène illustre une contradiction structurelle : l'écart entre l'alimentation moyenne observée et l'alimentation « normée de qualité » selon les recommandations publiques ne se réduit pas – il s'élargit. La distance économique entre ce que mange la population contrainte et ce qu'elle devrait manger selon les critères de santé publique constitue un problème de justice sociale autant que de santé publique.

Face à ce constat, vos rapporteurs partagent l'objectif de Familles rurales de **garantir l'accès à un panier de cent produits préconisés par le PNNS**. Pour votre rapporteur Robert Le Bourgeois, l'atteinte de cet objectif peut nécessiter d'en passer par une réduction temporaire de la TVA sur ces produits.

Recommandation n° 15 de M. Robert Le Bourgeois : Mettre en place une TVA à 0 % sur 100 produits essentiels en cas d'inflation supérieure à 3 %.

Instaurer temporairement un taux de TVA à 0 % sur une liste de 100 produits de première nécessité alimentaires, définis en référence aux groupes d'aliments du PNNS (fruits, légumes, légumineuses, céréales complètes, protéines abordables) ainsi qu'aux produits d'hygiène de base, lorsque l'inflation alimentaire mesurée par l'Insee dépasse le seuil de 3 %. Le dispositif est désactivé lorsque l'inflation revient en dessous de ce seuil pendant trois mois.

Votre rapporteur Thierry Benoit tient à indiquer qu'il ne souscrit pas pleinement à la présente recommandation et estime, pour sa part, qu'une réouverture du débat relatif à la TVA sociale serait opportune.

B. LES LIMITES DE LA RÉGULATION DES PRIX ALIMENTAIRES : CONTOURNEMENTS DES LOIS ÉGALIM ET PRESSION SUR LA CHAÎNE DE VALEUR AGRICOLE

1. Le partage de la valeur agricole à l'épreuve de l'inflation : le bilan de l'OFPM

Le rapport 2025 de l'OFPM apporte des éclairages essentiels sur les mécanismes qui ont gouverné la formation des prix au cours du cycle inflationniste 2021-2024. La séquence documentée par l'OFPM suit un schéma récurrent, observable à chaque choc de prix agricoles sur longue période :

- Lors de la phase initiale de hausse des coûts (2021-2022), les filières aval – industrie agroalimentaire et grande distribution – ont d'abord absorbé la hausse des matières premières agricoles en comprimant leurs marges brutes, limitant ainsi la transmission aux prix à la consommation. Ce mécanisme d'amortissement est historiquement documenté de 2010 à 2021.

- En 2022, la flambée exceptionnelle des prix des matières premières agricoles, de l'énergie et des emballages a conduit à un resserrement généralisé des

marges nettes : amélioration du résultat des exploitations agricoles (pour celles directement exposées aux hausses de prix de vente), mais compression des marges nettes de l'industrie agroalimentaire et de la distribution, qui ont enregistré des résultats courants parfois négatifs (viande bovine et porcine notamment).

- En 2023, la dynamique s'est inversée. Sur l'ensemble des 29 produits suivis, la hausse des prix au détail entre 2022 et 2023 a été portée principalement par la progression des marges brutes aval. Les données de l'OFPM montrent un fort effet de rattrapage : les marges brutes de l'industrie agroalimentaire et des grandes et moyennes distributions, comprimées en 2022, progressent en valeur, parfois au-delà des niveaux pré-inflation, en lien avec la progression des autres charges depuis fin 2021 (énergie, emballages, salaires, services...). En revanche, l'OFPM qualifie prudemment l'évolution des marges nettes de « contrastée », celles-ci variant à la hausse ou à la baisse selon les filières et les produits, et progressant le plus souvent à un niveau inférieur à celui de l'inflation ⁽¹⁾.

- En 2024, avec le retour d'une inflation plus modérée, le coût de la matière première a diminué pour la majorité des produits suivis (céréales, viandes bovine et porcine, volaille, produits laitiers conventionnels, poissons). Cependant, ces baisses ne se sont pas intégralement répercutées sur les prix à la consommation.

Le constat transversal de l'OFPM sur l'ensemble du cycle 2021-2024 est éclairant : **la hausse du prix de la matière première agricole ne représente que la moitié de la hausse cumulée des prix au détail, l'autre moitié relevant de la hausse des marges brutes aval – avec des évolutions décalées dans le temps** ⁽²⁾. Autrement dit, si l'inflation agricole a constitué le facteur déclencheur de la hausse des prix alimentaires, les marges des intermédiaires – industrie agroalimentaire et distribution – ont amplifié et prolongé cette hausse bien au-delà de la phase de tensions sur les matières premières.

Sur la question spécifique des fruits et légumes, aliments au cœur des recommandations nutritionnelles, Familles rurales met en évidence un problème structurel de répartition de la valeur. En moyenne sur la période 2021-2023, **les producteurs ont vendu leurs fruits et légumes pour 12,5 milliards d'euros à l'entrée de la chaîne de distribution, tandis que les consommateurs les ont payés 22,7 milliards d'euros, sans aucune transformation du produit** ⁽³⁾. Ce doublement de valeur au seul stade de la distribution interroge, même si l'OFPM souligne qu'il intègre des coûts réels (logistique, conditionnement, gestion des invendus) qui ne sauraient être ramenés à de la pure marge – ou marge nette.

Ces données confortent la préoccupation de Familles rurales concernant **les mécanismes de péréquation des marges entre rayons** : les profits dégagés sur les fruits et légumes peuvent compenser des pertes sur d'autres rayons (boulangerie industrielle, par exemple, dont les marges nettes sont négatives selon l'OFPM en

(1) Réponses écrites de l'OFPM au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Ibid.

(3) Familles rurales, 2025, déjà cité.

2023). Cette logique de compensation croisée, documentée dans le rapport de l'OFPM, est cohérente avec le fonctionnement économique de la grande distribution, mais pose une question d'alignement avec les objectifs de santé publique.

2. Les lois Égalim : principes, périmètre et limites

Trois ans après l'entrée en vigueur d'Égalim 2, la mission d'évaluation de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ a dressé un bilan contrasté. Le contexte de volatilité exceptionnelle des prix entre 2022 et 2024, allié au manque de transparence sur les marges de plusieurs acteurs, rend difficile l'évaluation des effets propres de la loi. Nos collègues constatent que si la loi a eu un impact juridique certain sur les relations contractuelles, la contractualisation a insuffisamment progressé et les négociations commerciales restent inabouties.

Les lois Égalim : rappel des principaux jalons posés

Égalim 1 (loi du 30 octobre 2018, dite « Égalim ») : issu des États généraux de l'alimentation, ce texte visait à rééquilibrer les relations commerciales dans la filière agricole. Il a introduit : le relèvement du seuil de revente à perte de 10 % (SRP +10), garantissant à la grande distribution une marge minimale sur les produits alimentaires ; l'encadrement des promotions (plafonnement à 25 % en valeur et 34 % en volume) ; une expérimentation de « rémunération du producteur » dans les contrats.

Égalim 2 (loi du 18 octobre 2021) : elle résulte du constat de l'insuffisance de certaines dispositions prévues dans la loi Égalim 1. Elle introduit donc : la sanctuarisation du coût des matières premières agricoles dans les négociations commerciales – le tarif des industriels ne peut être renégocié à la baisse si les coûts agricoles n'ont pas diminué ; la non-négociabilité de la part alimentaire agricole du prix des produits transformés ; l'obligation de contractualisation pluriannuelle dans plusieurs filières.

Égalim 3 (loi du 30 mars 2023, dite « loi Descrozaille ») : elle étend l'encadrement des promotions aux produits d'hygiène et d'entretien (DPH) à compter de mars 2024.

Sources : textes de loi ; rapport d'évaluation Égalim 2, Assemblée nationale, février 2025.

Le principal constat de la mission d'évaluation porte sur le **contournement organisé du cadre légal par le recours aux centrales d'achat européennes**. Plusieurs grandes enseignes françaises ont recours à des structures centralisées, implantées dans d'autres États membres de l'Union européenne (Pays-Bas, Belgique, Suisse), pour négocier directement avec les géants de l'agroalimentaire mondial (Nestlé, Coca-Cola, Unilever). Ces centrales se fournissent aux prix les plus bas, sans que la sanctuarisation de la matière première agricole française garantie par Égalim 2 ne soit applicable à ces flux. Comme indiqué dans le rapport, « ces négociations pourraient également servir à contourner le régime de sanctions et les mesures de lutte contre les pratiques commerciales déloyales ».

(1) [Rapport du 11 février 2025](#), réalisés par nos collègues M. Julien Dive, Mme Mathilde Hignet, MM. Harold Huwart et Richard Ramos, au nom de la commission des affaires économiques.

La sénatrice Anne-Catherine Loisier, co-rapporteuse du groupe de suivi des lois Égalim au Sénat, exprime la même préoccupation dans son rapport de novembre 2024 : les centrales d'achat et de services à l'échelle européenne sont devenues une voie de contournement des lois Égalim, voire le **support de pratiques abusives**. Le rapport sénatorial souligne également que le « *rapport de force pur et dur* » est revenu dans les négociations commerciales du cycle 2023-2024, et que certaines hausses du coût des matières premières agricoles ont paradoxalement abouti à des demandes de baisses de tarifs de la part des distributeurs.

Reprenant en partie ces constats et ces recommandations, vos rapporteurs tiennent à limiter ces contournements.

Recommandation n° 16 : Rendre inopérantes les stratégies de contournement par les centrales d'achat européennes

- Établir la responsabilité solidaire des enseignes françaises pour les manquements commis par leur centrale d'achat européenne, conformément aux recommandations de la mission d'évaluation Égalim 2, déjà citée ;
- Négocier au niveau européen une extension du principe de sanctuarisation de la matière première agricole aux achats effectués via des centrales transfrontalières ;
- Renforcer les pouvoirs d'enquête de la DGCCRF pour documenter les flux passant par ces centrales.
- Améliorer la coopération entre l'Autorité européenne de la concurrence et les autorités nationales en charge de la concurrence, notamment la DGCCRF en France.

Concernant le seuil de revente à perte à 10 % (SRP +10), le bilan est tout aussi sévère du côté des associations de consommateurs. Selon une étude réalisée par l'UFC-Que Choisir, publiée en février 2025, le dispositif n'a eu aucun impact mesurable sur l'augmentation du revenu des agriculteurs ⁽¹⁾ – le revenu agricole ayant même baissé en 2019, année d'entrée en vigueur de la loi Égalim 1, pour trois filières étudiées (céréales, viande de porc et de bœuf). En revanche, son effet inflationniste est documenté : le surcoût pour les consommateurs est estimé entre 470 millions et 1 milliard d'euros par an. Familles rurales, UFC-Que Choisir et la CLCV avaient dès 2023 demandé la suspension de ce dispositif, le jugeant anti-concurrentiel et préjudiciable aux consommateurs modestes ⁽²⁾. Face à ce constat, vos rapporteurs ne souhaitent plus voir ce dispositif reconduit.

(1) UFC-Que choisir, « [Mais où ont « ruisselé » les milliards d'euros ponctionnés aux consommateurs ?](https://www.quechoisir.org) », quechoisir.org, 4 février 2025.

(2) Voir par exemple : <https://www.lsa-conso.fr/l-ufc-que-choisir-demande-a-elisabeth-borne-la-suspension-du-relevement-du-srp.432274>

Recommandation n° 17 de M. Robert Le Bourgeois : Supprimer ou réorienter le dispositif du SRP+10

Renoncer à la reconduction du dispositif du SRP +10, dont l'effet inflationniste est documenté par différentes associations de défense des consommateurs (surcoût estimé entre 470 M€ et 1 Md€ par an pour les consommateurs) et dont l'effet positif sur le revenu agricole n'est pas démontré.

Votre rapporteur Thierry Benoit ne partage pas cette recommandation, dès lors que SRP+10 a été prorogé jusqu'au 15 avril 2028, ce qui en modifie sensiblement la portée et l'opportunité.

II. L'ÉNERGIE ET LA MOBILITÉ : DES DÉPENSES CONTRAINTES DEVENUES INSOUTENABLES POUR UNE PART CROISSANTE DES MÉNAGES

L'énergie et les carburants constituent, avec le logement, le noyau dur des dépenses contraintes des ménages. Si le carburant demeure, pour de nombreux ménages, une dépense incompressible et indispensable pour aller travailler, le chauffage fait encore souvent office de variable d'ajustement, avec des conséquences directes sur l'état du logement et la santé de ses résidents. Depuis 2017, ces dépenses ont connu une trajectoire brutale qui a profondément fragilisé le budget des Français, en particulier les plus modestes et les habitants des territoires ruraux et périurbains.

L'énergie, qui était déjà une préoccupation latente, est devenue à partir de 2021 un facteur majeur d'appauvrissement et de renoncement. Les auditions conduites par vos rapporteurs l'ont confirmé sans ambiguïté : l'énergie n'est plus seulement un poste de dépense parmi d'autres, c'est désormais **un marqueur d'inégalité territoriale et sociale**.

A. SE CHAUFFER : LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE COMME RÉVÉLATEUR DES INÉGALITÉS

1. Une hausse des prix de l'énergie sans précédent depuis 2017

L'évolution des prix de l'énergie depuis 2017 peut se décomposer en trois phases distinctes.

● **La première phase, de 2017 à l'été 2021**, se caractérise par une hausse modérée et prévisible des tarifs. Les prix de l'électricité augmentent régulièrement sous l'effet de la progression des coûts d'acheminement (modernisation et entretien des réseaux) et, à partir de 2019, d'une évolution du mode de calcul des tarifs réglementés intégrant une part croissante d'approvisionnement sur les marchés de gros. Au cours de cette période, la facture d'un client résidentiel au tarif réglementé

d'électricité progresse d'environ 18 %⁽¹⁾. Le gaz suit une trajectoire comparable, avec des variations saisonnières mais sans rupture majeure.

● **La deuxième phase, de l'automne 2021 à fin 2023**, constitue un choc d'une ampleur inédite. La reprise après l'épidémie de covid-19 provoque une explosion de la demande mondiale d'énergie, aggravée par l'invasion de l'Ukraine et la réduction drastique des livraisons de gaz russe vers l'Europe. Les prix de gros du gaz sont multipliés par dix sur les marchés européens. L'électricité, dont le prix est corrélé à celui du gaz par le fonctionnement du marché européen, subit une contagion mécanique. En France, la situation est encore aggravée par l'indisponibilité d'une part importante du parc nucléaire, touchée par le phénomène de corrosion sous contrainte. Sans l'intervention massive de l'État – bouclier tarifaire, gel de l'accise sur l'électricité – les tarifs réglementés de l'électricité auraient plus que doublé⁽²⁾. Le coût total des dispositifs de protection, souvent insuffisamment bien orientés, s'est élevé à 26,1 milliards d'euros et a bénéficié à plus de 30 millions de ménages⁽³⁾.

● **La troisième phase, depuis 2024**, se caractérise par une normalisation partielle. Les prix de gros retrouvent des niveaux proches d'avant la crise, mais les factures des ménages restent durablement plus élevées. La sortie progressive du bouclier tarifaire, la hausse différée des coûts d'acheminement (le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité a augmenté de 27,5 % au 1^{er} juillet 2024 pour le gaz, selon la Commission de régulation de l'énergie), le relèvement de l'accise sur l'électricité et la fin de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique au 31 décembre 2025 maintiennent les prix de détail à un niveau structurellement supérieur à celui observé avant la crise. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, la facture d'un ménage type au tarif réglementé d'électricité a certes baissé de 15 % en février 2025, mais elle reste supérieure de 6 % en euros constants à son niveau de 2021⁽⁴⁾.

Pour le gaz, la situation est plus préoccupante encore : Engie a indiqué à vos rapporteurs que la facture moyenne d'un ménage chauffé au gaz en logement individuel est passée d'environ 850 euros par an sur la période 2017-2020 à environ 1 500 euros par an en 2025-2026, soit une hausse de 75 %, alors que le revenu disponible brut des ménages n'a progressé que de 34 % sur la même période⁽⁵⁾. Le poids de la facture de gaz dans le budget des ménages chauffés au gaz s'est donc alourdi de plus de 30 %. Cette hausse devrait encore s'accroître en raison du phénomène dit de « déconsommation » qui touche le gaz et des coûts prévisibles liés à l'entretien du réseau.

(1) Réponses écrites du Médiateur de l'énergie au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites du Médiateur de l'énergie au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Réponses écrites d'Engie au questionnaire de vos rapporteurs.

(4) Réponses écrites d'EDF au questionnaire de vos rapporteurs.

(5) Réponses écrites d'Engie au questionnaire des rapporteurs.

2. Plus de trois millions de ménages en précarité énergétique

En 2023, 3,1 millions de ménages, soit 10,1 % de la population, sont en situation de précarité énergétique selon l'Observatoire national de la précarité énergétique ⁽¹⁾. Ce chiffre, apparemment stable, masque en réalité une dégradation profonde de la situation de ces ménages, que l'indicateur statistique peine à capturer.

L'Observatoire national de la précarité énergétique lui-même reconnaît que sans les dispositifs publics de soutien (bouclier tarifaire et chèques énergie), la précarité énergétique aurait atteint 17,9 % des ménages en 2023, soit près d'un Français sur cinq. La stabilité apparente de l'indicateur est donc le fruit d'une intervention publique exceptionnelle et coûteuse, qui a repoussé le problème plutôt qu'elle ne l'a résolu.

Les indicateurs déclaratifs dessinent un tableau bien plus alarmant. D'après le baromètre énergie-info 2025 du Médiateur national de l'énergie, 85 % des ménages estiment que leurs factures représentent une part importante de leur budget – soit le chiffre le plus élevé enregistré depuis la création de cet indicateur en 2007 – et 36 % des foyers déclarent avoir rencontré des difficultés pour payer leurs factures de gaz ou d'électricité, contre 28 % en 2024 et 18 % en 2020 ⁽²⁾. La proportion de Français déclarant avoir souffert du froid dans leur logement a, quant à elle, doublé entre 2018 et 2024, passant de 18 % à 35 % ⁽³⁾.

Le nombre d'interventions pour impayés (coupures d'électricité et de gaz, limitations de puissance) a atteint 1,2 million en 2025, en augmentation de 20 % par rapport à l'année précédente ⁽⁴⁾. Si les coupures « sèches » d'électricité ont diminué de 30 %, passant de 203 767 en 2024 à 143 625 en 2025, c'est parce que les fournisseurs ont privilégié les limitations de puissance – une mesure certes moins brutale, mais qui traduit des difficultés persistantes : leur nombre a été multiplié par 3,5 entre 2019 et 2025, passant de 274 000 à près de 948 000.

3. Des inégalités territoriales criantes, au détriment du monde rural

L'énergie n'affecte pas tous les ménages de la même manière. Les travaux conduits par vos rapporteurs ont permis de mettre en lumière **des disparités considérables entre territoires urbains et ruraux**.

En milieu rural, 48,5 % des logements sont chauffés au fioul ou au bois, contre seulement 13,5 % en milieu urbain. L'accès au réseau de gaz y est très limité : seuls 13 % des logements ruraux sont raccordés au gaz ou au chauffage urbain,

(1) Observatoire national de la précarité énergétique, tableau de bord 2025.

(2) Réponses écrites du Médiateur national de l'énergie au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) Observatoire national de la précarité énergétique, tableau de bord 2025.

(4) Réponses écrites du Médiateur de l'énergie au questionnaire de vos rapporteurs.

contre 54 % en milieu urbain ⁽¹⁾. Les alternatives sont donc réduites, et les ménages ruraux se trouvent pris dans un étau : les réglementations environnementales récentes – interdiction d’installation de nouvelles chaudières au fioul depuis le 1^{er} juillet 2022, fin des chaudières au gaz dans les logements neufs (RE2020) – pèsent d’abord sur ceux qui ont le moins de solutions de remplacement.

Le profil des logements ruraux aggrave encore la situation. Près de 80 % comptent quatre pièces ou plus, contre la moitié en zone urbaine. Un logement sur cinq date d’avant 1919, soit deux fois plus qu’en milieu urbain. Ces logements sont plus grands, plus anciens, souvent moins bien isolés, et donc plus coûteux à chauffer et à rénover. Dans le Cantal, près de la moitié des logements sont des passoires énergétiques (classés F ou G au DPE), et ce taux dépasse 40 % en Creuse et dans la Nièvre ⁽²⁾. Au 1^{er} janvier 2025, à l’échelle nationale, 12,7 % des résidences principales – soit 3,9 millions de logements – étaient considérées comme des passoires thermiques ⁽³⁾.

Vos rapporteurs observent par ailleurs que les statistiques publiques peinent à rendre compte de la réalité vécue dans les territoires ruraux. Cette difficulté tient notamment au manque de fiabilité du DPE, déjà relevé par la commission d’enquête sénatoriale sur l’efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, et à l’invisibilisation statistique des ménages chauffés au fioul ⁽⁴⁾. La très forte volatilité du prix du fioul domestique – qui a pu doubler en quelques mois, comme entre octobre 2020 et mars 2022 (+133 %) – fragilise tout particulièrement les ménages qui dépendent de cette énergie et doivent gérer leur approvisionnement une à deux fois par an ⁽⁵⁾. Or, le fioul est de moins en moins individualisé dans les données de suivi des dépenses énergétiques des ménages, ce qui tend à masquer les difficultés spécifiques des territoires ruraux.

Recommandation n° 18 : Mesurer indépendamment le poids du fioul dans les dépenses d’énergie liées au chauffage afin de mieux documenter les disparités territoriales.

4. Le chèque énergie : un filet de sécurité insuffisant et fragilisé

Le chèque énergie, principal dispositif de soutien ciblé aux ménages les plus modestes, souffre d’insuffisances structurelles que l’ensemble des acteurs auditionnés ont soulignées.

Son montant moyen, d’environ 149 euros, ne couvre plus que 12 à 13 % de la facture annuelle moyenne d’électricité d’un ménage bénéficiaire ⁽⁶⁾. Il n’a

(1) Familles rurales, « Réussir la transition énergétique : une urgence climatique, économique et sociale », rapport d’étude, juin 2022.

(2) Observatoire national de la précarité énergétique.

(3) Ibid.

(4) [Rapport fait au nom de la commission d’enquête sur l’efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique](#), par le sénateur M. Guillaume Gontard, 29 juin 2023.

(5) Familles rurales, juin 2022, déjà cité.

(6) Réponses écrites d’EDF au questionnaire de vos rapporteurs.

pratiquement pas été revalorisé depuis 2019, alors que les prix de l'énergie ont connu une hausse sans précédent. **Ce décalage croissant entre le montant de l'aide et la réalité des factures réduit progressivement son efficacité comme outil de lutte contre la précarité énergétique.**

De surcroît, **son mode d'attribution s'est complexifié**. Depuis 2024, le chèque énergie n'est plus attribué de manière automatique en raison de la suppression de la taxe d'habitation, qui servait de base au croisement des fichiers fiscaux et de logement. Le système semi-automatique mis en place repose sur des croisements de fichiers entre les services fiscaux, les gestionnaires de réseaux et les fournisseurs. En 2025, 1,8 million de bénéficiaires potentiels n'ont pas été identifiés par ce mécanisme et ont dû effectuer une demande ⁽¹⁾. Si le Médiateur national de l'énergie préconise de rétablir une attribution pleinement automatique, fondée exclusivement sur le revenu fiscal de référence, afin de lutter contre le non-recours, les retards de versement et l'incompréhension des ménages les plus fragiles, vos rapporteurs redoutent, en revanche, que cette automatisation conduise à attribuer le chèque à des personnes qui n'en ont pas réellement besoin. Ce risque de dépenses superflues, dans un contexte de finances publiques contraintes, plaide pour un ciblage le plus fin possible.

En outre, vos rapporteurs rappellent que le chèque énergie demeure un palliatif d'urgence qui ne saurait se substituer à la problématique structurelle de la construction d'un prix de l'énergie. À cet égard, votre rapporteur Robert Le Bourgeois estime que réduire la part qu'occupe la fiscalité dans la facture des Français constitue le levier majeur pour baisser durablement son prix.

5. La rénovation énergétique : une promesse non tenue pour les plus modestes

La réponse structurelle à la précarité énergétique passe par la rénovation du parc de logements. C'est le levier le plus efficace pour réduire durablement la facture des ménages : l'étude de Familles rurales montre que la facture annuelle de chauffage peut être divisée par deux entre une passoire énergétique et un logement bien isolé, quelle que soit l'énergie utilisée ⁽²⁾. Cependant, le coût moyen de la rénovation performante d'une passoire thermique s'élève à environ 38 000 euros, et peut atteindre 60 000 euros pour un pavillon des années 1990 ⁽³⁾.

Malgré la multiplication des dispositifs d'aide (MaPrimeRénov', certificats d'économie d'énergie, éco-prêt à taux zéro), qui ne sont pas toujours justes ou lisibles, le reste à charge demeure prohibitif pour les ménages les plus modestes. Le comité d'évaluation du plan France Relance estimait, en 2021, que le reste à charge

(1) *Réponses écrites du Médiateur national de l'énergie au questionnaire de vos rapporteurs.*

(2) *Familles rurales, juin 2022, déjà cité.*

(3) *O. Sichel, « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », remis au Gouvernement, mars 2021.*

moyen pour les ménages très modestes atteignait encore 38,6 %, en cumulant l'ensemble des aides disponibles. Pour ces ménages, même un reste à payer de 1 000 euros constitue un obstacle infranchissable. De plus, selon l'Observatoire national de la rénovation énergétique, sur les 3,1 millions de maisons individuelles ayant fait l'objet de travaux de rénovation potentiellement énergétique en 2019, 25 % n'ont donné lieu à aucune amélioration effective des performances ⁽¹⁾.

Le caractère discontinu des politiques de rénovation, marquées par des « *stop and go* » (changements de règles d'éligibilité, ajustements budgétaires, empilement de dispositifs), est unanimement dénoncé par les acteurs du secteur. Il freine les investissements, décourage les ménages et empêche la structuration durable de la filière.

À titre personnel, votre rapporteur Robert Le Bourgeois souhaite formuler la recommandation suivante, qui ne fait pas l'objet d'un consensus entre les rapporteurs :

Recommandation n° 19 M. Robert Le Bourgeois : Réduire le nombre de dispositifs d'aide en les recentrant sur un dispositif de prêt à taux zéro, ouvert à l'ensemble des résidents en France et plafonné à la moitié de la valeur vénale du bien avant travaux.

6. Pour une refonte de la tarification de l'énergie au service du pouvoir d'achat

L'énergie est un bien de première nécessité. Pourtant, le taux de TVA qui s'applique au gaz, à l'électricité et au fioul domestique est de 20 %, c'est-à-dire le même que pour les produits de luxe. La contribution tarifaire d'acheminement (CTA) et l'accise sur l'électricité alourdissent encore la facture. Au total, les taxes et prélèvements représentent environ un tiers de la facture d'électricité et une part significative de celle du gaz. Les rapporteurs considèrent que cette situation n'est plus tenable. Votre rapporteur Robert Le Bourgeois considère, à titre personnel, que l'énergie de chauffage devrait bénéficier du taux réduit de TVA applicable aux produits de première nécessité, soit 5,5 %. Cette mesure, simple et immédiatement perceptible par les ménages, constituerait un signal fort de soutien au pouvoir d'achat.

Recommandation n° 20 de M. Robert Le Bourgeois : Baisser le taux de la TVA sur l'énergie de 20 % à 5,5 % (gaz, électricité, fioul et carburants) et réduire la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les carburants en cas de crise.

Votre rapporteur Thierry Benoit ne partage pas cette orientation. Toutefois, vos rapporteurs estiment conjointement qu'une autre réponse consisterait à prévoir une suspension conjoncturelle de la contribution aux certificats d'économie

(1) Résultats de l'enquête Tremi 2020, citée dans Observatoire national de la rénovation énergétique, Rapport 2022, mars 2022.

d'énergie (CEE) appliquée aux carburants, permettant une baisse des prix d'environ 15 centimes par litre.

Recommandation n° 21 : Suspendre conjoncturellement la contribution aux certificats d'économie d'énergie (CEE) appliquée aux carburants, ce qui permettrait une baisse d'environ 15 centimes par litre.

Par ailleurs, la disparition des tarifs réglementés de vente du gaz au 1^{er} juillet 2023 a accru l'exposition des ménages aux fluctuations des prix de marché. Si la Commission de régulation de l'énergie (CRE) continue de publier un prix repère, celui-ci n'a aucune valeur contraignante. En électricité, les tarifs réglementés subsistent mais sont calculés selon une méthode d'empilement des coûts qui répercute, avec un lissage de deux ans, les prix de marché de gros. Or, comme le souligne EDF, « *en l'absence de tarif réglementé de vente à prix lissé, les offres approvisionnées à prix lissé disparaîtraient au profit des offres à prix fixe simples qui exposent plus fortement les petits clients au risque du prix de marché* »⁽¹⁾.

Vos rapporteurs estiment que la France doit reprendre le contrôle de la formation des prix de l'énergie pour ses consommateurs. La corrélation entre le prix de l'électricité et celui du gaz imposée par le marché européen est aberrante pour un pays dont l'électricité est massivement décarbonée et produite à partir du nucléaire et de l'hydraulique. Les mécanismes de marché européen ont failli pendant la crise et ont démontré leur inadaptation à la protection des consommateurs.

Recommandation n° 22 : Renégocier les règles européennes de tarification de l'énergie pour rétablir des tarifs réglementés de vente du gaz et élargir les tarifs réglementés de vente de l'électricité à l'ensemble des consommateurs, tout en réformant leur mode de calcul afin de refléter les coûts complets du système de production et de fourniture.

B. SE DÉPLACER : LE POIDS DU CARBURANT DANS LES TERRITOIRES PÉRIURBAINS ET RURAUX

1. Le carburant : une dépense contrainte qui amplifie les fractures territoriales

Si le chauffage constitue la première source de précarité énergétique résidentielle, la mobilité en est le prolongement direct pour des millions de Français. Selon l'Observatoire de la précarité énergétique, quinze millions de personnes étaient en situation de précarité en matière de mobilité en 2023 : elles ne peuvent pas se déplacer autant qu'elles le souhaiteraient ou renoncent à certains déplacements faute de moyens de transport accessibles ou du fait du coût des carburants⁽²⁾.

(1) Réponses écrites d'EDF au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Observatoire national de la précarité énergétique, tableau de bord 2025.

Le prix des carburants a suivi une trajectoire erratique depuis 2017, avec un pic historique au printemps 2022 consécutif à l'invasion de l'Ukraine. Si la remise de 30 centimes d'euro par litre mise en place par le Gouvernement entre avril et décembre 2022 a temporairement allégé la facture, les prix sont, depuis, revenus à un niveau durablement élevé, autour de 1,70 à 1,80 euro le litre pour le gazole.

Puis, au moment même où les automobilistes s'habituèrent tant bien que mal à ce nouveau palier, la guerre en Iran a provoqué un deuxième choc. Depuis les frappes américano-israéliennes de fin février 2026 et la fermeture du détroit d'Ormuz, les prix à la pompe ont franchi la barre symbolique des deux euros le litre en moyenne, y compris pour le sans-plomb 95, l'essence la plus consommée en France ⁽¹⁾. Pour les ménages ruraux et périurbains qui parcourent quotidiennement plusieurs dizaines de kilomètres faute de transports en commun, ce sont des dizaines d'euros supplémentaires par mois qui viennent grever un budget déjà sous tension. **La répétition de ces chocs démontre que la dépendance aux hydrocarbures est un risque permanent pour le pouvoir d'achat des Français les plus captifs de leur véhicule.**

Dans les territoires ruraux et périurbains, où l'offre de transports en commun est inexistante ou inadaptée, la voiture individuelle n'est pas un choix : c'est une contrainte (voir *supra* p. 52). La dépendance au véhicule y est quasi-totale pour les trajets domicile-travail, les courses, l'accès aux services de santé ou de loisirs. Un sondage CSA, réalisé en juin 2025, confirme que 71 % des Français identifient l'énergie comme l'un des postes de dépenses dont les prix ont le plus augmenté au cours des douze derniers mois ⁽²⁾.

2. La transition vers le véhicule électrique : une promesse inaccessible pour les ménages modestes

La transition vers le véhicule électrique, présentée comme la solution de long terme à la dépendance aux carburants fossiles, reste hors de portée pour la majorité des ménages. Le prix d'achat d'un véhicule électrique neuf demeure deux à trois fois supérieur à celui d'un véhicule thermique équivalent, malgré des dispositifs d'aide (bonus écologique, prime à la conversion) pesant lourdement sur la dépense publique. Le marché de l'occasion électrique est encore embryonnaire. Les infrastructures de recharge, dont le déploiement s'accélère, restent néanmoins insuffisantes dans les zones rurales.

Cette situation crée un paradoxe cruel : les ménages les plus dépendants de leur voiture et les plus exposés au coût des carburants sont aussi ceux qui ont le moins les moyens de passer à l'électrique. Ils restent captifs de véhicules thermiques vieillissants, souvent plus consommateurs, et subissent de plein fouet les taxes sur les carburants fossiles – y compris lorsque ces taxes sont justifiées par des objectifs environnementaux qu'ils n'ont pas les moyens de poursuivre.

(1) UFC-Que Choisir, avril 2026

(2) Réponses écrites de l'institut CSA au questionnaire des rapporteurs.

Par ailleurs, l'objectif d'électrification quasi intégrale du parc automobile à l'horizon 2035 n'est pas non plus sans poser un certain nombre de problématiques en matière de souveraineté et de dépendance à des approvisionnements encore plus restreints, notamment en termes de batteries, au détriment des industries françaises et européennes, et à la faveur de la Chine. À terme, cette dépendance réduira encore la capacité de la France à maîtriser sa chaîne de valeur et donc ses coûts.

Les dépenses moyennes des ménages liées à l'énergie – chauffage et carburants confondus – s'élèvent désormais à 3 678 euros par an. Pour les foyers modestes, ces dépenses représentent 8 % de leurs revenus, un poids considérable⁽¹⁾. Dans les territoires où l'on cumule logements mal isolés et dépendance à la voiture individuelle, la « double peine » énergétique est une réalité quotidienne.

Sur le long terme, dans la lignée des travaux de la commission d'enquête visant à établir les freins à la réindustrialisation⁽²⁾, vos rapporteurs rappellent que la relance d'une filière automobile compétitive constitue un préalable nécessaire pour maîtriser la chaîne de valeur et ses coûts, créer de l'emploi et réduire la dépendance de la France à l'égard des importations étrangères et de matériaux stratégiques, soumis à une forte volatilité.

III. LE LOGEMENT : PREMIER POSTE DE DÉPENSES, PREMIÈRE SOURCE DE FRAGILITÉ

Le logement constitue, en France, le premier poste de dépenses des ménages et, à ce titre, l'un des principaux leviers d'explication de la dégradation ressentie du pouvoir d'achat. Son poids dans le budget familial a plus que doublé entre les années soixante et 2020, passant de moins de 18 % à près de 28 % de la consommation finale des ménages. Cette progression structurelle, documentée par le *Rapport sur le compte du logement 2024*⁽³⁾ et confirmée par les publications de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil)⁽⁴⁾, traduit une transformation profonde du modèle de vie des Français.

La crise du logement revêt désormais deux aspects. Elle se manifeste d'abord par une **sélectivité croissante dans l'accès au logement**, en – propriété comme en location, qui engendre des renoncements en chaîne et pèse tout particulièrement sur les jeunes ménages et les classes moyennes. Elle se traduit ensuite par **l'explosion des charges courantes d'occupation** – loyers, énergie, eau, charges de copropriété – dont la croissance excède durablement celle des revenus. L'association Familles rurales, résume cette réalité de façon saisissante : « certains

(1) Observatoire national de la précarité énergétique, tableau de bord 2025.

(2) [Rapport fait au nom de la commission d'enquête visant à établir les freins à la réindustrialisation de la France](#), par notre collègue Alexandre Loubet, 10 juillet 2025.

(3) Statistiques publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement (SDES), [Rapport du compte du logement 2024](#), novembre 2025.

(4) Anil, [Lumière sur « la crise du logement en France »](#), novembre 2023.

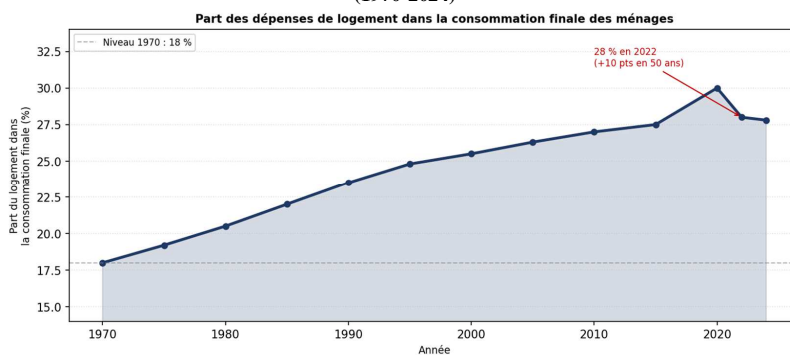
ménages sont captifs – captifs de leur logement, captifs de leur mode de chauffage »⁽¹⁾.

A. UN ACCÈS AU LOGEMENT DE PLUS EN PLUS SÉLECTIF ET LES RENONCEMENTS INDUITS

1. L'envol structurel des prix : une décorrélation durable avec les revenus

L'analyse de long terme produite par M. Jacques Friggit⁽²⁾ met en évidence une rupture : pendant trente-cinq ans, entre 1965 et 2000, l'indice des prix des logements anciens est resté dans un « tunnel » de stabilité par rapport au revenu disponible par ménage. Entre 2000 et 2007, en seulement cinq ans, ce prix s'envole pour atteindre un « plateau » à 65 %-70 % au-dessus de son niveau historique, où il se maintient depuis. Selon l'Anil⁽³⁾, « les prix dans l'ancien ont été multipliés par 2,3 en Hexagone et par 2,6 en Île-de-France entre le premier trimestre 2001 et le deuxième trimestre 2020 », contre seulement un facteur 1,3 à 1,4 pour l'indice des prix à la consommation, les loyers ou le revenu disponible brut⁽⁴⁾.

PART DES DÉPENSES DE LOGEMENT DANS LA CONSOMMATION FINALE DES MÉNAGES (1970-2024)



Source : Assemblée nationale, d'après Insee, [France, portrait social](#) (2025) et les réponses écrites de l'Anil, au questionnaire de vos rapporteurs

La conséquence directe est une dégradation inédite de la solvabilité des primo-accédants. L'Observatoire Crédit Logement, en partenariat avec le CSA⁽⁵⁾, montre que le coût relatif d'une opération d'accession s'établissait à moins de trois années de revenus dans les années quatre-vingt-dix ; il a dépassé 4,5 années au début des années 2010 et atteint aujourd'hui entre 4 et 4,5 années, malgré une légère correction récente des prix dans l'ancien. La durée moyenne des crédits immobiliers

(1) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) IGEDD, [présentation devant l'EPFIF](#), 4 décembre 2024

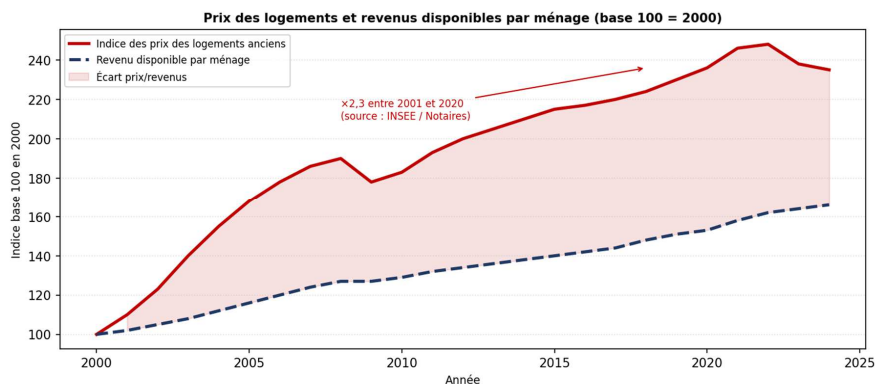
(3) Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs, d'après les données Insee et Notaires.

(4) Anil, novembre 2023, déjà cité.

(5) Voir la publication de mars 2025 de l'Observatoire Crédit Logement / CSA sur leur site internet : <https://www.observatoirecreditlogement.fr/derniere-publication>

suit la même trajectoire ascendante : passée de moins de 200 mois au début des années 2010 à plus de 240 mois aujourd’hui⁽¹⁾. Cet allongement représente en lui-même une forme d’appauvrissement différé.

INDICE DES PRIX DES LOGEMENTS ANCIENS ET REVENU DISPONIBLE PAR MÉNAGE



Note : base 100 = 2000

Sources : Assemblée nationale, d’après les données issues des Indices Insee-Notaires et des réponses écrites de l’Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

2. La remontée des taux d’intérêt : nouveau verrou pour les ménages

Au choc structurel de prix s’est superposé, à partir du milieu de l’année 2022, un choc conjoncturel de taux. Le taux moyen des crédits à l’habitat est passé d’environ 1,37 % au premier trimestre 2022 à 3,68 % au quatrième trimestre 2024⁽²⁾. L’Anil a évalué l’impact sur la capacité d’emprunt d’un couple avec un enfant en zone urbanisée (dites zone A ou B1) : à revenus constants, un passage du taux de 1,37 % à 3,68 % réduit la capacité d’emprunt de l’ordre de 20 à 25 %, réduisant fortement l’effet bénéfique du prêt à taux zéro dont bénéficient certains ménages⁽³⁾. De fait, nombre de ménages se retrouvent exclus du marché immobilier.

(1) Ibid.

(2) Anil, [Accéder à la propriété à l’heure de la crise du logement](#), mars 2025.

(3) Ibid.

Évolution des possibilités d'achat d'une maison ancienne en Île-de-France entre 2022 et 2024

L'Anil a illustré les conséquences de la remontée des taux d'intérêt sur la capacité d'achat des ménages, à partir de l'exemple de l'acquisition d'une maison ancienne en Île-de-France :

« Le prix standardisé d'une maison ancienne en Ile-de-France s'établissait, selon les notaires d'Ile-de-France, à 358 000 euros au premier trimestre 2022. Avec un apport de 30 000 € et un taux d'emprunt négocié à 1,37 %, ce montant d'acquisition était possible pour un ménage gagnant 4 100 € nets mensuellement.

« Au dernier trimestre 2024, le prix standardisé avoisine les 326 000 euros. Avec un apport équivalent, mais un crédit négocié à 3,68 %, le revenu minimum nécessaire pour accéder est de 4 700 euros, malgré la baisse des prix.

« De même, au début de l'année 2022, il était possible d'acquérir un bien à 250 000 euros, soit le prix d'entrée de marché pour un pavillon en grande couronne francilienne, avec des revenus de 2 700 euros (sous réserve d'un apport de 30 000 euros). En corrigeant de l'inflation, cela correspond en 2024 à un revenu mensuel de 2 900 euros.

« Fin 2024, ce montant est possible pour des ménages percevant mensuellement 3 500 euros nets.

« La baisse des prix n'a donc que très partiellement corrigé la perte de pouvoir d'achat générée par le retour à des crédits immobiliers à des taux compris entre 3 et 4 %, qui, constituent pourtant des valeurs modérées à l'échelle des 25 dernières années.

« Globalement, à revenus équivalents, les ménages ont perdu 25 % de pouvoir d'achat immobilier pour l'achat d'une maison ancienne ».

Source : Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

Cette exclusion d'une partie des ménages modestes s'est traduite par un blocage des parcours résidentiels : l'accession à la propriété étant ralenti depuis près de trois ans, celle-ci a augmenté la demande locative, renchérissant les loyers dans les marchés intermédiaires. Selon les données des observatoires locaux des loyers (OLL) analysées par l'Anil, les loyers ont progressé de 3,5 % en moyenne entre janvier 2023 et janvier 2024 ⁽¹⁾. Ce sont paradoxalement les marchés de taille intermédiaire (comme – Annecy, Bayonne, Nîmes ou Saint-Denis-de-la-Réunion) qui enregistrent les hausses les plus marquées, traduisant une tension de report depuis les grandes métropoles. Cette dynamique constitue un phénomène décrit par les agences départementales d'information au logement (Adil) comme un « effet d'éviction en cascade » : l'éloignement des primo-accédants du marché de l'accession gonfle le parc locatif demandé, faisant monter les loyers et dégradant à son tour la solvabilité des locataires les plus modestes.

(1) Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

3. Les renoncements induits : fragmentation des parcours et fragilisation sociale

Les renoncements engendrés par ce double choc de prix et de taux se mesurent à plusieurs échelles. C'est le cas au niveau macroéconomique : **l'activité immobilière s'est contractée de 10,5 % en 2024**, tirée par le recul de 13,3 % du montant des acquisitions dans l'ancien et la baisse de 12,8 % de l'investissement en logements neufs ⁽¹⁾. La construction neuve a particulièrement souffert, avec un affaissement de la production qui compromet l'adéquation à long terme entre l'offre et la demande.

Au niveau des ménages, le baromètre « Qualitel 2025 » révèle que 40 % des 18-35 ans considèrent le fait de devenir propriétaire comme un rêve inaccessible ⁽²⁾. Parmi les actifs de 18 à 24 ans vivant encore chez leurs parents, 59 % y sont contraints pour des motifs budgétaires ou des difficultés à trouver un logement ⁽³⁾. L'Anil souligne également que la paupérisation relative des locataires constitue une tendance lourde sur cinquante ans : analysée par M. Jacques Friggit, elle résulte non d'un appauvrissement, en valeur absolue, des personnes à revenu modeste, mais d'un déclasserement relatif des jeunes par rapport à la moyenne, qui se trouvent surreprésentés parmi les locataires ⁽⁴⁾.

Les Adil sont en première ligne pour mesurer ces renoncements. **Les consultations pour impayés de loyers et expulsions, qui représentaient 7,3 % du total des sollicitations en 2017, sont montées à 9,3 % en 2025** ⁽⁵⁾. En valeur absolue, elles ont crû de plus de vingt mille consultations en neuf ans – avec une accélération franche depuis 2022. Les locataires du parc privé représentent désormais 53 % de ces consultations, contre 43 % en 2017.

(1) SDES, 2024, déjà cité.

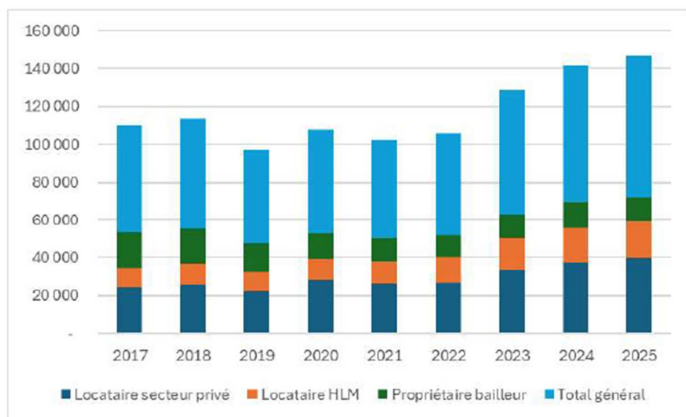
(2) [Baromètre Qualitel 2025](#), cité par l'Anil dans ses réponses écrites.

(3) Ibid.

(4) IGEDD, 4 décembre 2024, déjà cité.

(5) Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONSULTATIONS POUR IMPAYÉS ET EXPULSIONS DÉLIVRÉES PAR LES ADIL



Source : Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

Face à cette situation, vos rapporteurs souhaitent soutenir l'accès au premier logement et la rénovation.

Recommandation n° 23 : Instituer un dispositif combinant un prêt à taux zéro et un prêt à taux réduit à destination des primo-accédants à la propriété, ainsi qu'aux opérations de rénovation du bâti ancien, notamment en centre-ville, dans les bourgs et les hameaux.

B. LE POIDS CROISSANT DES CHARGES COURANTES

1. Une dynamique des dépenses courantes préoccupante

Le *Rapport sur le compte du logement 2024* ⁽¹⁾ établit que les dépenses courantes des occupants des logements ordinaires s'élèvent à 445,5 milliards d'euros en 2024, en progression de 4,6 % – rythme nettement supérieur à la moyenne des dix dernières années (+ 2,3 %) et dépassant même la dynamique déjà soutenue de 2023 (+ 4,1 %). La croissance des dépenses résulte d'une hausse des prix (+ 3,8 %) et d'une accélération des volumes (+ 0,8 %). Les loyers contribuent à plus de la moitié de la croissance (+ 2,4 points), tandis que les dépenses d'énergie, en rebond de + 12,8 %, y participent pour plus d'un tiers.

En longue période, l'Anil rappelle que la part du logement dans les dépenses des ménages a progressé à un rythme d'environ 1 % par an en moyenne depuis cinquante ans : de 18 % au début des années soixante-dix, elle atteint 27,8 % en 2024 ⁽²⁾. Ce glissement structurel signifie que chaque autre poste de dépense – alimentation, santé, loisirs, mobilité – doit se financer sur une assiette de revenu

(1) SDES, novembre 2025, déjà cité.

(2) Ibid.

disponible toujours plus réduite ⁽¹⁾. L'association Familles rurales résume cette mécanique : « *les postes les moins arbitrables – logement, énergie, alimentation – pèsent de plus en plus lourd dans le budget des ménages* » ⁽²⁾.

Les charges d'énergie, constituant le poste dont la dynamique est la plus préoccupante, ont été analysées précédemment (voir *supra*, rapport p. 75).

2. Les aides personnelles au logement : un bilan critique et mitigé

Face à la montée des charges d'occupation, les aides personnelles au logement constituent le principal dispositif de solvabilisation des ménages. En 2024, les aides aux consommateurs de service de logement s'élèvent à 22,5 milliards d'euros. Elles bénéficient à 81,6 % aux locataires – dont 41,8 % dans le secteur libre et 39,7 % dans le secteur social – et pour 16,7 % aux occupants des hébergements collectifs, les propriétaires occupants ne représentant plus que 1,8 % des bénéficiaires, contre 8,6 % il y a vingt ans ⁽³⁾. L'APL au sens strict compte près de 2,5 millions de bénéficiaires en 2024, pour un montant mensuel moyen de 229 euros ⁽⁴⁾.

L'Anil note un impact très important des aides au logement sur le taux d'effort des foyers les plus modestes qui en bénéficient, tout en soulignant que cet impact est moindre dans les marchés où les loyers sont élevés et globalement plus fort dans le locatif social que dans le locatif privé ⁽⁵⁾. Ce paradoxe traduit un effet prix du logement : là où les loyers sont les plus élevés – donc là où l'aide serait la plus utile –, son effet relatif de solvabilisation se dilue.

La réforme dite de « contemporanéisation », entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, visait à mieux synchroniser le calcul des aides avec la situation réelle des bénéficiaires. Avant cette réforme, le montant était calculé sur la base des revenus déclarés en année N-2 ; depuis, il repose sur les ressources des douze derniers mois (du mois M-13 au mois M-2), actualisées trimestriellement via la déclaration sociale nominative (DSN). La Cour des comptes ⁽⁶⁾ dresse de cette réforme un bilan contrasté.

Au crédit de la réforme, **la Cour reconnaît qu'elle a permis de résorber des asymétries de traitement injustifiables** – notamment des situations dans lesquelles des ménages continuaient à percevoir l'APL malgré une amélioration significative de leur situation financière – et de dégager des économies budgétaires substantielles. Le financement du fonds national d'aide au logement (Fnal) se maintenait en valeur autour de 17 milliards d'euros entre 2014 et 2020. La

(1) Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de Familles rurales au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) SDES, novembre 2025, déjà cité.

(4) Ibid.

(5) Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.

(6) Cour des comptes, [Observations définitives sur la contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement](#), 29 janvier 2025.

contemporanisation a contribué à réduire cette enveloppe dans un contexte budgétaire contraint, avec une baisse de 2,4 % des prestations sociales en 2024.

En revanche, **la Cour constate que la réforme « n'a pas abouti à une réelle simplification du parcours usager » et qu'elle a introduit de nouvelles vulnérabilités**. La qualité variable des déclarations de revenus, la complexité accrue des dossiers et l'insécurité des allocataires disposant de revenus irréguliers constituent des limites sérieuses. L'Anil souligne que le calcul en temps réel a rendu difficile la prévision budgétaire des ménages et augmenté le risque de non-recours ⁽¹⁾. Le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse relève de son côté que la réforme a davantage segmenté les jeunes et pénalisé les jeunes actifs qui ne sont ni étudiants ni alternants, proposant en conséquence un abattement sur leurs revenus dans la limite d'un Smic mensuel pour le calcul de l'aide ⁽²⁾.

Au cours d'une longue période, la part des ménages locataires bénéficiaires des APL, qui avait crû régulièrement jusqu'au milieu des années 2010, connaît depuis 2016 un lent reflux, notamment parmi les propriétaires accédants. Entre 2015 et 2022, les prestations sociales au logement ont reculé de 14,9 % en cumulé, avant une légère reprise en 2023-2024 ⁽³⁾. Cette érosion du périmètre des aides, conjuguée à la pression haussière sur les loyers et les charges, **accentue le taux d'effort net des locataires les plus modestes**. L'IGEDD ⁽⁴⁾ l'établit : depuis les années soixante-dix, le poids du loyer dans le revenu des locataires a plus que doublé, combinaison d'une paupérisation relative des locataires, d'une amélioration de la qualité des logements et d'effets de structure.

Devant ces constats, vos rapporteurs appellent à mieux cibler ces aides sur les ménages en difficulté et les jeunes actifs. Ils estiment cependant que l'objectif prioritaire doit rester de favoriser un travail véritablement rémunérateur.

Recommandation n° 24 : Réformer les APL pour mieux cibler les ménages en situation d'impayé et les jeunes actifs.

IV. LES STRATÉGIES DE COMPENSATION DES MÉNAGES : QUAND LA QUÊTE DU POUVOIR D'ACHAT EXPOSE À DE NOUVEAUX RISQUES

Face à l'érosion de leur pouvoir d'achat, les ménages ne restent pas passifs. Ils développent des stratégies d'adaptation, parfois ingénieuses, souvent contraintes, pour tenter de maintenir leur niveau de vie. Toutefois, ces comportements de compensation – recherche systématique du prix le plus bas, recours accru aux achats en ligne, multiplication des facilités de paiement – les exposent paradoxalement à de nouveaux risques. La quête légitime de la « bonne

(1) *Réponses écrites de l'Anil au questionnaire de vos rapporteurs.*

(2) *COJ, [Logement des jeunes : une urgence sociale](#), pp. 38-42, janvier 2025*

(3) *SDES, novembre 2025, déjà cité.*

(4) *IGEDD, novembre 2024, déjà cité.*

affaire » ouvre un terrain de chasse aux pratiques frauduleuses, tandis que le crédit, censé lisser les dépenses, peut devenir un engrenage. Loin de résoudre la question du pouvoir d'achat, ces stratégies en révèlent la profondeur.

A. LA RECHERCHE DE LA « BONNE AFFAIRE » COMME FACTEUR D'EXPOSITION AUX FRAUDES ET ARNAQUES

1. Un consommateur sous pression face à l'essor des pratiques commerciales trompeuses

L'inflation a profondément modifié les comportements d'achat des Français. Selon l'institut CSA, 54 % d'entre eux déclarent faire « *particulièrement attention aux prix des produits qu'ils achètent* » ⁽¹⁾. Cette vigilance accrue se traduit par une recherche systématique des promotions, un recours croissant aux comparateurs en ligne, une multiplication des achats sur des plateformes à bas coûts et une sensibilité exacerbée aux offres jugées avantageuses.

Or, c'est précisément cette quête du meilleur prix qui rend le consommateur plus perméable aux pratiques commerciales déloyales. Comme l'a souligné la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), « *la multiplication des offres promotionnelles est de nature à semer le trouble chez les consommateurs pour qui il devient difficile de connaître le véritable prix habituellement pratiqué* » ⁽²⁾. **Un consommateur pressé par ses contraintes budgétaires est un consommateur qui baisse la garde.**

Les chiffres de la DGCCRF attestent de l'ampleur du phénomène. En 2024, plus de 318 000 signalements ont été déposés sur la plateforme « SignalConso », un record qui porte le total à plus d'un million de signalements depuis la création de la plateforme en 2020 ⁽³⁾. Près de 65 000 établissements et sites internet ont été contrôlés, aboutissant à plus de 2 300 amendes administratives et 3 350 procès-verbaux pénaux transmis à la justice, pour un montant total de sanctions de 92,9 millions d'euros ⁽⁴⁾.

Parmi les pratiques les plus préjudiciables au pouvoir d'achat identifiées par la DGCCRF dans ses réponses à la mission d'information figurent :

– les **faux avis et avis non vérifiés**, qui orientent les consommateurs vers des professionnels peu fiables ;

– les **fausses promotions et annonces de réduction de prix trompeuses**, dont le taux d'anomalie reste élevé : en 2024, sur 5 646 établissements contrôlés

(1) Réponses écrites du CSA au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Réponses écrites de la DGCCRF au questionnaire de vos rapporteurs.

(3) DGCCRF, [Bilan d'activité 2024](#), mars 2025.

(4) Ibid.

pour la loyauté des annonces de réduction de prix et promotions, 52 % ne respectaient pas un ou plusieurs points de la réglementation ⁽¹⁾ ;

– les « **abonnements cachés** », par lesquels le prix réel est dissimulé sous forme d’abonnement dans les conditions générales de vente, le consommateur se trouvant engagé à son insu pour des services non sollicités ;

– les **interfaces truquées**, dites « *dark patterns* », qui constituent l’une des menaces les plus insidieuses pour le consommateur numérique.

Les *dark patterns* méritent une attention particulière. Ces procédés de conception des interfaces numériques visent à manipuler les choix du consommateur : fausse urgence créée par des comptes à rebours, options payantes présélectionnées par défaut, parcours de désabonnement volontairement complexifiés, tarification « goutte-à-goutte » (*drip pricing*) qui dissimule le prix réel jusqu’à la dernière étape d’achat. Selon une étude du Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs (RICPC), plus de 76 % des sites de commerce en ligne examinés utilisent au moins un *dark pattern*, et près de 67 % en utilisent plusieurs. L’UFC-Que Choisir a confirmé ce diagnostic en 2024 en révélant que les vingt places de marché les plus fréquentées en France recourent toutes à ces pratiques ⁽²⁾.

Recommandation n° 25 : Imposer aux plateformes de commerce en ligne d’afficher clairement un lien renvoyant vers la plateforme « SignalConso », afin de faciliter les signalements et de dissuader les plateformes de recourir à des pratiques trompeuses.

2. Des publics structurellement plus vulnérables

La DGCCRF a indiqué à la mission d’information que certains publics apparaissent structurellement plus exposés. **Les personnes âgées sont la cible privilégiée du démarchage téléphonique et des arnaques à la rénovation énergétique**. Les seniors cumulent en effet un manque de familiarité avec le numérique et un isolement social qui les rendent particulièrement perméables aux discours commerciaux agressifs.

De même, **dans le secteur funéraire, la vulnérabilité des familles au moment d’un décès est exploitée par certains acteurs** : sur 550 opérateurs contrôlés par la DGCCRF en 2025, 413 présentaient un ou plusieurs manquements, incluant des prestations facultatives présentées comme obligatoires ou des libellés confus permettant de facturer deux fois la même prestation ⁽³⁾. Un autre cas de figure concerne les proches d’un défunt, sans lien familial direct. Lorsque le défunt est isolé du reste de sa famille, ses proches (amis, voisins, collègues...) peuvent

(1) Réponses écrites de la DGCCRF au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) UFC-Que Choisir, « Dark patterns sur les sites d’e-commerce », juin 2024.

(3) Réponses écrites de la DGCCRF au questionnaire de vos rapporteurs.

entamer les démarches funéraires et se retrouver poussés par certains opérateurs à assumer les frais qu'ils n'ont pourtant aucune obligation légale d'assumer.

Dans le secteur bancaire, la DGCCRF a sanctionné en février 2026 le groupe BPCE pour des pratiques commerciales trompeuses consistant notamment à dépasser les plafonds légaux applicables aux commissions d'intervention et à facturer des commissions en l'absence d'irrégularité de fonctionnement du compte ⁽¹⁾. Les commissions d'intervention, plafonnées à 8 euros par opération et 80 euros par mois, peuvent représenter jusqu'à 960 euros par an – une charge particulièrement lourde pour les ménages déjà en difficulté financière.

Recommandation n° 26 : Sensibiliser les consommateurs aux pratiques de facturation, indues ou abusives, notamment par des campagnes d'information ciblées et le développement de la plateforme « SignalConso ».

3. Des moyens de contrôle à renforcer

La DGCCRF mobilise des moyens importants mais encore insuffisants au regard de l'ampleur des pratiques frauduleuses. En 2025, environ 675 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ont été consacrés à la mission de protection du pouvoir d'achat, représentant environ 25 % du plafond d'emplois de la direction, pour un coût estimé d'environ 57 millions d'euros en masse salariale ⁽²⁾. Le programme national d'enquête compte en 2026 plus de 40 enquêtes relatives à la protection du pouvoir d'achat sur les 150 qu'il comprend au total.

Le cadre juridique s'est renforcé ces dernières années. En 2024, les sanctions pénales des pratiques commerciales trompeuses en ligne ont été alourdies, passant de deux à cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 à 750 000 euros d'amende pour une personne physique. La loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques ⁽³⁾ a introduit l'interdiction du démarchage téléphonique à compter du 11 août 2026, sauf accord préalable du consommateur. Toutefois, ces avancées ne doivent pas masquer **la nécessité d'aller plus loin, en particulier dans l'environnement numérique.**

La DGCCRF appelle elle-même de ses vœux, dans le cadre de la future législation sur l'équité numérique (*Digital Fairness Act*) attendu au niveau européen pour le dernier trimestre 2026, une interdiction claire des *dark patterns* les plus préjudiciables, qui devraient être considérés comme des pratiques réputées trompeuses en toutes circonstances. Elle plaide également pour l'inscription en droit européen de listes noires de clauses abusives dans les contrats en ligne.

Au regard de l'ensemble de ces constats, vos rapporteurs estiment indispensable de renforcer significativement les moyens humains et budgétaires de

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques.

la DGCCRF. La direction ne dispose pas de ressources à la hauteur de l'explosion des pratiques frauduleuses, en particulier dans l'environnement numérique. En 2024, plus de 318 000 signalements ont été déposés sur SignalConso, un record qui témoigne autant de la confiance des consommateurs dans l'outil que de l'ampleur des abus qu'ils subissent. Face à la montée en puissance du commerce en ligne, des *dark patterns*, des abonnements cachés et des opérateurs extra-européens difficiles à contrôler, vos rapporteurs considèrent qu'un renforcement ciblé des effectifs d'enquêteurs, notamment dans le domaine du numérique, constitue un investissement directement profitable au pouvoir d'achat des Français.

Recommandation n° 27 : Accroître les moyens humains et financiers de la DGCCRF afin d'intensifier la lutte contre les abonnements et souscriptions facultatifs imposés aux consommateurs, notamment en matière de téléphonie, d'assurances ou de contrats d'obsèques.

Vos rapporteurs considèrent que la complexité volontaire de certains contrats, notamment dans les secteurs de la téléphonie, de l'assurance et du funéraire, constitue en elle-même une atteinte au pouvoir d'achat. Ils souhaitent que le législateur impose aux professionnels de ces secteurs une présentation normalisée et lisible de l'ensemble des engagements financiers, afin que le consommateur puisse identifier, dès la souscription, le coût réel et la nature exacte des services auxquels il s'engage.

Recommandation n° 28 : Améliorer la transparence des contrats de téléphonie, d'assurance et d'obsèques et les simplifier, en imposant une présentation normalisée et lisible des engagements financiers souscrits par le consommateur.

B. LE RECOURS AU CRÉDIT ET LA DYNAMIQUE DU SURENDETTEMENT

1. Le crédit à la consommation et la montée du surendettement : quand l'outil de gestion budgétaire devient facteur de fragilisation

Pour de nombreux ménages, le recours au crédit à la consommation ne relève pas d'un choix de confort mais d'une nécessité. Selon l'institut CSA, 42 % des Français déclarent en février 2026 avoir au moins un crédit à la consommation en cours – une proportion en forte hausse, puisqu'elle était stable autour de 30 % jusqu'en 2023 avant de bondir de dix points entre 2023 et 2024 ⁽¹⁾. Ce recours est particulièrement répandu chez les moins de 35 ans (55 %), les actifs (50 %) et les résidents d'Île-de-France (49 %).

Si pour une majorité d'emprunteurs le remboursement des mensualités ne pose pas de difficulté déclarée (81 %), le surendettement touche une partie non négligeable de la population. La Banque de France relève que 95 % des personnes déposant un dossier de surendettement déclarent avoir tenté de réduire leurs dépenses avant d'en arriver là, 85 % avoir suivi leur budget au jour le jour, et 75 %

(1) Réponses du CSA au questionnaire de vos rapporteurs, d'après l'étude CSA / Cofidis de février 2026.

avoir tenté de trouver des arrangements avec leurs créanciers ⁽¹⁾. Le crédit est donc rarement la première réponse des ménages en difficulté, mais il intervient souvent comme un palliatif, lorsque les autres leviers sont épuisés.

Les données de la Banque de France sont sans ambiguïté. En 2025, 148 013 dossiers de surendettement ont été déposés, en hausse de 9,8 % sur un an, après une hausse déjà marquée de 10,8 % en 2024 ⁽²⁾. Ce niveau dépasse désormais celui observé avant la crise sanitaire.

L'endettement total des ménages surendettés s'élève à 5 milliards d'euros en 2025, en hausse de 11,1 % sur un an. Près de trois quarts des dossiers de surendettement (73,3 %) comportent au moins une dette de crédit à la consommation, pour un encours total de 2,2 milliards d'euros, soit 43,7 % de l'endettement global.

Le profil des personnes surendettées est révélateur des fractures du pouvoir d'achat. Ce sont majoritairement des femmes (55 %), des personnes seules (52 %) ou des familles monoparentales (21 %, contre 10 % dans la population générale). Elles vivent très majoritairement sous le seuil de pauvreté : 62 % des surendettés en 2025, soit trois points de plus sur un an, contre 15 % dans l'ensemble de la population. Leur niveau de vie médian n'atteint que 1 206 euros, soit 42 % en dessous de celui de l'ensemble de la population. Près d'un quart de leurs revenus provient de prestations sociales ⁽³⁾.

Un fait notable mérite d'être souligné : **la part des jeunes de 18 à 29 ans parmi les surendettés a plus que doublé en trois ans, passant de 5 % en 2022 à 12 % en 2025.** Cette progression, conjuguée à l'essor des nouveaux modes de paiement, appelle une vigilance particulière.

L'ensemble de ces données converge vers un même diagnostic : **une partie croissante des ménages vit à la limite de ses capacités financières.** Selon l'institut CSA, 38 % des Français déclarent être à découvert au moins une fois par an, dont 13 % tous les mois. Le montant moyen du découvert a atteint un record en 2025, à 411 euros, en hausse de 85 euros sur un an ⁽⁴⁾. Si 47 % des Français déclarent arriver à mettre de l'argent de côté, 27 % disent boucler tout juste leur budget, et 22 % déclarent être en difficulté ⁽⁵⁾.

2. Le paiement fractionné : un piège pour les publics fragiles

L'essor du paiement fractionné et des mini-crédits constitue un sujet de préoccupation majeur. D'après les données de la Banque de France, la production de paiement fractionné a atteint 8,9 milliards d'euros en 2024, contre 7,2 milliards

(1) Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire de vos rapporteurs.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Réponses écrites du CSA au questionnaire de vos rapporteurs.

(5) Ibid.

en 2023, et représente désormais 13,4 % de la production totale de crédits à la consommation. En 2025, 16,4 % des dossiers de surendettement contiennent ce type de dettes ⁽¹⁾.

Les sondages de l'institut CSA confirment la diffusion massive de ces pratiques chez les jeunes. Selon une enquête de mars 2026, 47 % des 18-29 ans ont utilisé un moyen de paiement en plusieurs fois au cours des douze derniers mois. Toutefois, cette facilité apparente masque un risque réel : 59 % d'entre eux déclarent avoir déjà rencontré des difficultés pour honorer des échéances de paiement, et plus d'un tiers (35 %) se sont déjà considérés en incapacité d'honorer leurs dettes ⁽²⁾.

La Banque de France souligne que ces produits « *font peser des risques accrus sur les publics fragiles, dont les plus jeunes, qui y ont relativement davantage recours* » ⁽³⁾. La multiplication potentiellement illimitée de ces engagements, souvent de faible montant unitaire, peut « *complexifier la gestion de leur budget sans vraiment s'en rendre compte* » ⁽⁴⁾. L'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) recommande fortement, à ce titre, la consultation systématique du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) avant l'octroi de ces produits ⁽⁵⁾. Convaincus que le paiement fractionné ne peut continuer à se développer sans garde-fous adaptés, vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette recommandation et la reprennent à leur compte.

Recommandation n° 29 : Renforcer l'encadrement du paiement fractionné, notamment en imposant consultation systématique du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) avant l'octroi d'un tel produit.

Les stratégies de compensation des ménages face à l'érosion de leur pouvoir d'achat dessinent un cercle préoccupant. La recherche systématique du prix le plus bas expose les consommateurs à des pratiques commerciales de plus en plus sophistiquées et agressives. Le recours au crédit, et singulièrement au paiement fractionné, peut transformer une gêne passagère en spirale d'endettement durable. Ce sont les ménages les plus modestes – ceux-là mêmes qui subissent le plus durement la hausse des prix – qui sont les plus exposés à ces risques. Le renforcement de la protection du consommateur, tant par la régulation des pratiques numériques que par l'encadrement des nouveaux outils de crédit, apparaît dès lors comme un corollaire indispensable à toute politique de soutien au pouvoir d'achat.

*

* *

(1) *Ibid.*

(2) *Sondage de l'institut CSA pour Oney, mars 2026.*

(3) *Réponses écrites de la Banque de France au questionnaire des rapporteurs*

(4) *Ibid.*

(5) *Communiqué de presse de l'OIB du 27 juin 2025.*

CONCLUSION

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs estiment que le pouvoir d'achat des Français est structurellement fragilisé. Les instruments destinés à le mesurer sous-estiment systématiquement cette fragilité, et les politiques publiques mises en œuvre depuis 2017 n'ont pas suffi à enrayer le sentiment – largement fondé – d'un déclin progressif d'une large part de la population.

Ce diagnostic s'inscrit dans une tendance de long terme : montée du poids des dépenses contraintes, décrochage des salaires réels depuis 2022, concentration des gains sur les déciles les plus élevés, invisibilisation statistique des ménages modestes. La mesure par les statistiques publiques du pouvoir d'achat repose sur des conventions qui conduisent à surestimer la progression du niveau de vie réel : revenus fictifs au numérateur, indice de prix biaisé à la baisse au dénominateur, moyenne qui occulte les trajectoires individuelles. Ces biais cumulatifs alimentent un fossé entre discours institutionnels et vécu des citoyens qui, lorsqu'il persiste, fragilise la confiance dans les institutions et dans la démocratie elle-même. Partie des propositions du rapport qui sont faites visent à restaurer la crédibilité de la statistique publique et son utilité pour guider les politiques publiques.

Le rapport a également mis en lumière les renoncements concrets auxquels sont contraints les ménages les plus fragiles : sauts de repas, réduction des protéines animales, impossibilité de chauffer son logement, dépendance à un véhicule thermique vieillissant. Ces privations décrivent la vie quotidienne de millions de Français et appellent des réponses fortes : fiscalité sur l'énergie, encadrement des pratiques commerciales déloyales, accès facilité à des produits d'alimentation sains et essentiels.

En conclusion, vos rapporteurs ne peuvent pas omettre d'évoquer le contexte dans lequel s'achèvent leurs travaux. Depuis les frappes de la fin du mois de février 2026 contre l'Iran et la fermeture du détroit d'Ormuz, les prix du carburant ont franchi la barre des deux euros le litre en moyenne nationale. Ce nouveau choc sur le pouvoir d'achat, après la crise sanitaire et le choc inflationniste de 2021-2024, sonne comme une tragédie pour les ménages ruraux et périurbains, captifs de leur véhicule individuel. Ce sont des dizaines d'euros supplémentaires par mois qui viennent grever un budget déjà sous tension.

La répétition de ces chocs n'est pourtant pas un accident : c'est le coût prévisible et récurrent de la dépendance de l'économie française dans le secteur de l'énergie comme dans le secteur alimentaire. Cette dépendance est un facteur de vulnérabilité structurel du pouvoir d'achat, que nulle politique de soutien conjoncturel ne saurait durablement compenser.

Ce nouveau choc impose de penser le pouvoir d'achat à travers le prisme de la souveraineté. Souveraineté énergétique d'abord : la France dispose d'un outil de production électrique décarbonée, le nucléaire, qui lui permettrait, en principe, de s'affranchir partiellement des fluctuations des marchés d'hydrocarbures, à condition de desserrer le carcan des règles européennes de tarification qui alignent mécaniquement le prix de l'électricité française sur celui du gaz. S'agissant ensuite de la souveraineté alimentaire, la dépendance aux importations pèse sur les prix et fragilise simultanément les filières agricoles françaises, dont les éleveurs ne sauraient être les variables d'ajustement du pouvoir d'achat des consommateurs.

En résumé, les conclusions de cette mission sont doubles. Sur le court terme, il est urgent de mieux mesurer, mieux cibler et mieux communiquer sur le pouvoir d'achat, pour que les politiques publiques cessent d'être pilotées à l'aide d'indicateurs qui ne reflètent pas la réalité vécue. Sur le long terme, il est impératif de réduire les vulnérabilités structurelles qui font de nos concitoyens les victimes des crises géopolitiques, des marchés énergétiques mondiaux et des déséquilibres de nos balances commerciales, par la perte de leur pouvoir d'achat.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 29 avril 2026, la commission a examiné le rapport de la mission d'information sur l'évolution du pouvoir d'achat en France depuis 2017 au regard des indicateurs de prix et de consommation (MM. Thierry Benoit et Robert Le Bourgeois, rapporteurs).

Ce point de l'ordre du jour n'a pas fait l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/C5J2WN>

La commission a approuvé la publication du présent rapport d'information.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

M. Mathieu Plane, directeur adjoint au département « Analyse et prévision » (DAP)

M. François Geerolf, économiste, au département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), enseignant à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), affilié au Center for Economic and Policy Research (CEPR)

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

M. Cédric Audenis, directeur des études et des synthèses économiques

Direction générale du Trésor

M. Guillaume Cléaud, sous-directeur « Diagnostic et prévisions (PREV) au service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes » (SPMAE)

M. Henri Martin, chef du bureau « Retraites et redistribution (POLSOC3) au service des finances publiques et des politiques sociales » (SSOFIA)

Mme Lorraine Chouteau, adjointe au chef de bureau « Diagnostiques et Prévisions France » (PREV1) au SPMAE

M. Sofien Abdallah, conseiller parlementaire et relations institutionnelles

Institut des politiques publiques (IPP)

M. Antoine Bozio, directeur

Banque de France

M. Olivier Garnier, directeur général des statistiques et études internationales

Mme Diane Griffon, chargée de mission auprès de Mme Véronique Bensaid-Cohen

M. Erwan Gautier, chef du service des Analyses Microéconomiques de la Banque de France

Haut-commissariat à la stratégie et au plan (HCSP)

M. Antonin Aviat, haut-commissaire adjoint à la stratégie et au plan

M. Grégory Clayes, directeur du département Économie

Mme Johanna Barasz, adjointe au directeur du département société et politiques sociales

Mme Anne Bucher, directrice du département travail, emploi et compétences

Agence Nationale pour l'information sur le logement (Anil)

Mme Roselyne Conan, directrice générale

M. Clément Pavard, responsable du pôle « Data et observation »

Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM)

Mme Sophie Devienne, professeur « AgroParisTech ».

FranceAgrimer

M. Yves Guy, directeur, direction « Marchés, études et prospective ».

M. Romain Girard, chargé de mission « Observatoire de la formation des prix et des marges ».

Engie *

M. Benjamin Haas - directeur de la régulation France

M. Victor Bonnin - délégué des relations avec le Parlement

Électricité de France (EDF) *

M. Florent Jourde, directeur adjoint des affaires publiques

M. Sylvain Guedon, responsable « Prix et régulation d'EDF commerce »

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Sarah Lacoche, directrice générale

Mme Alice Vilcot, directrice de cabinet

M. Thomas Pillot, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

Conseil économique social et environnemental (Cese)

Mme Véronique Biarnaix-Roche, membre de la délégation Outre-mer du Cese

Mme Ghislaine Arlie, membre de la délégation aux Outre-mer au Cese

CSA (Consumer, Science and Analytics)

Mme Julie Gaillot, directrice du pôle « society »

Médiateur national de l'énergie

M. Bernard Doroszczuk, médiateur national de l'énergie

M. Frédérique Feriaud, directrice générale des services

M. Rémi Bernard, chargé des affaires publiques et des relations institutionnelles

Table ronde

– Familles Rurales *

Mme Guylaine Brohan, présidente

Mme Stéphanie Truquin, docteure en économie

– UNAF (union nationale des associations familiales) *

M. Jean-Philippe Vallat, directeur des politiques familiales et services aux familles

Mme Marilia Mendes, coordonnatrice au pôle habitat et cadre de vie, environnement, développement durable

M. Yvon Serieyx, chargé de mission au pôle économie, consommation et emploi

Fédération du commerce et de la distribution (FCD) *

Mme Isabelle Senand, directrice des études

Mme Hélène Allaire, directrice de la communication

Mme Judith Jiguet, déléguée générale

Mme Julie Fraisse, responsable affaires publiques

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*