



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

Synthèse et propositions

Rapport adopté par le Conseil de la famille

19 décembre 2023

Sommaire

I. Les effets du choc inflationniste sur le pouvoir d'achat, les habitudes de consommation, les privations et la précarité alimentaire des familles.....	5
Un choc d'inflation inédit depuis plus de 30 ans	5
L'exposition à l'inflation augmente avec le nombre d'enfants à charge.....	6
Une augmentation substantielle du prix du panier de biens et services des familles	7
Une perte importante de pouvoir d'achat des prestations familiales.....	7
Les ménages avec enfants déclarent plus fréquemment que les autres avoir modifié leurs habitudes de consommation pour faire des économies	7
Les familles nombreuses et monoparentales particulièrement touchées par les privations matérielles	8
Une précarité alimentaire plus élevée dans les foyers avec enfants	9
II. Les budgets normatifs augmentent plus rapidement que l'indice des prix.....	9
III. Les constats des acteurs locaux (enquête Classif).....	10
Des difficultés accrues pour les ménages précaires	10
Des demandes d'aide en nette hausse	11
IV. Quels ont été les effets des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat des familles ?.....	11
Le gain moyen par unité de consommation des mesures sociofiscales de 2021 et 2022 a été de 350 € pour les familles monoparentales	11
L'indemnité inflation, mesure la plus coûteuse, a peu soutenu le niveau de vie des familles, à l'inverse de la revalorisation anticipée des prestations sociales et familiales	12
Un coût total des mesures tarifaires 2,4 fois plus élevé que celui des mesures sociofiscales	13
La revalorisation des prestations sociales et familiales est la mesure la plus adaptée pour soutenir le pouvoir d'achat des familles en période d'inflation.....	14
V. La règle actuelle de revalorisation des prestations familiales et de solidarité est défavorable en cas de forte inflation.....	15
Une perte de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité de plus de 4 % entre 2021 et 2023	15
Compenser les pertes passées cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité.....	15

Revaloriser suffisamment les prestations familiales et de solidarité au 1^{er} avril 2024 pour stopper la perte de pouvoir d'achat.....16

Revoir la règle d'indexation pour garantir le maintien du pouvoir d'achat des prestations en cas de forte inflation.....17

VI. Comment soutenir les associations, en particulier les pourvoyeuses d'aide alimentaire ?.....17

Les associations d'aide alimentaire sous pression dans le contexte inflationniste17

Garantir les ressources des associations en cas de choc inflationniste18

Accroître le soutien aux bénévoles19

Consolider les données disponibles sur la situation des associations19



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

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

Si tous les ménages sont concernés par cette situation, les familles avec enfants ne sont évidemment pas épargnées. Or, les différents travaux portant sur les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat des ménages se sont surtout concentrés sur la dimension niveau de vie¹ et n'ont pas mis l'accent sur l'effet de la configuration familiale en matière d'exposition à l'inflation. Ce rapport contribue à combler ce manque et émet des propositions pour soutenir le pouvoir d'achat des familles face à l'inflation.

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

Un choc d'inflation inédit depuis plus de 30 ans

Entre janvier 2021 et avril 2023, l'indice des prix à la consommation (IPC) a progressé globalement de 12 %, avec des évolutions contrastées selon les différents postes de consommation : les prix de l'énergie ont progressé de 41 %, ceux de l'alimentation de 20 %, ceux des produits manufacturés de 8 % et enfin ceux des services de 7 %. Sur la période plus récente, entre avril 2022 et avril 2023, l'IPC a augmenté de 5,9 %. Les prix alimentaires ont bondi de 15 % et ceux du gaz et de l'électricité ont augmenté de 10,5 %, alors que les prix des carburants progressaient de 1,9 %. Dans les Drom, l'inflation a été moins forte que dans l'Hexagone, mais les prix y sont structurellement plus élevés.

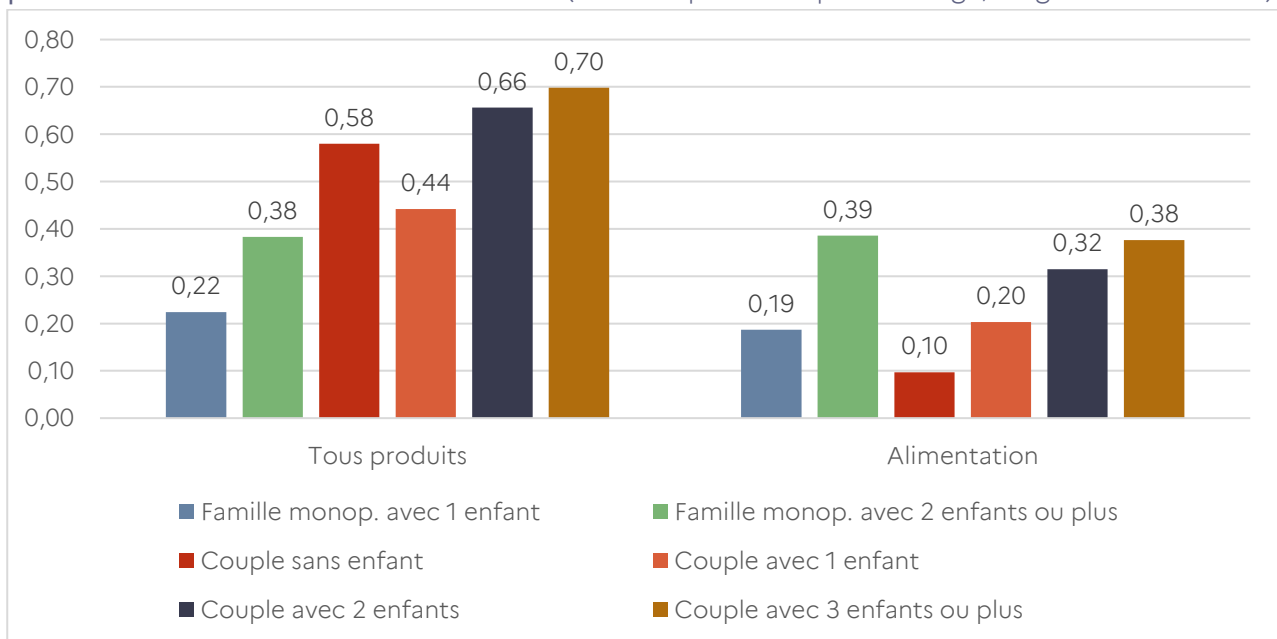
¹ Voir par exemple Cupillard R., Simon O., 2023, Début 2023, les écarts d'inflation entre les ménages sont accentués par la forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie, *Note de conjoncture*, Insee, mars ; Madec P., Plane M., Sampognaro R., 2023, Une analyse des mesures budgétaires et du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



L'exposition à l'inflation augmente avec le nombre d'enfants à charge

Toutes les catégories de ménages sont affectées par la hausse des prix. Des écarts (faibles mais significatifs) entre différentes configurations familiales s'observent néanmoins en matière d'exposition à l'inflation² « tous produits » et à l'inflation des produits alimentaires, une fois prises en compte les autres caractéristiques sociodémographiques des ménages³ (graphique 1).

Graphique 1 | Écarts d'inflation « tous produits » et d'inflation alimentaire par rapport à une personne seule selon la composition familiale en avril 2023 toutes choses égales par ailleurs (écart en points de pourcentage, en glissement annuel)



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

Champ : ménages vivant en logement ordinaire en France métropolitaine.

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

Toutes choses égales par ailleurs et à nombre d'enfants donné, en avril 2023, les couples font face à une inflation « tous produits » un peu plus élevée que les personnes célibataires. Pour les familles avec enfants, l'exposition à l'inflation « tous produits » comme à l'inflation de l'alimentation augmente avec le nombre d'enfants toutes choses égales par ailleurs.

Ces écarts d'exposition à l'inflation entre configurations familiales s'expliquent par des modes de vie et donc des structures de consommation qui diffèrent, notamment s'agissant

² Il s'agit d'une inflation « théorique » mesurée sous l'hypothèse que les ménages consomment le même panier de biens en avril 2022 et en avril 2023.

³ Âge de la personne de référence, niveau de vie, type de commune de résidence, statut vis-à-vis du logement, possession d'un véhicule.

des postes de consommation pour lesquels les prix ont particulièrement augmenté depuis 2021 (énergie du logement, alimentation).

Une augmentation substantielle du prix du panier de biens et services des familles

L'inflation se traduit par une hausse du prix du panier de biens et services consommé par chaque ménage. Sous certaines hypothèses⁴, il est possible de calculer cette augmentation moyenne en euros pour chaque configuration familiale. Ainsi, entre avril 2022 et avril 2023, le prix du panier de biens et services des familles monoparentales avec un enfant a augmenté en moyenne de 120 € par mois, celui des couples avec un enfant de 195 € et celui des couples avec deux enfants ou plus de 225 €. Alimentation et énergie du logement expliquent la moitié de la hausse du prix du panier de biens et services entre avril 2022 et avril 2023, avec une contribution de 40 % pour les prix de l'alimentation et 10 % pour ceux de l'énergie du logement.

Une perte importante de pouvoir d'achat des prestations familiales

Pour prendre la mesure de l'effet du choc d'inflation sur la situation économique des familles, il ne suffit pas d'estimer la hausse des prix qu'elles subissent, mais il convient également d'évaluer l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales qu'elles perçoivent.

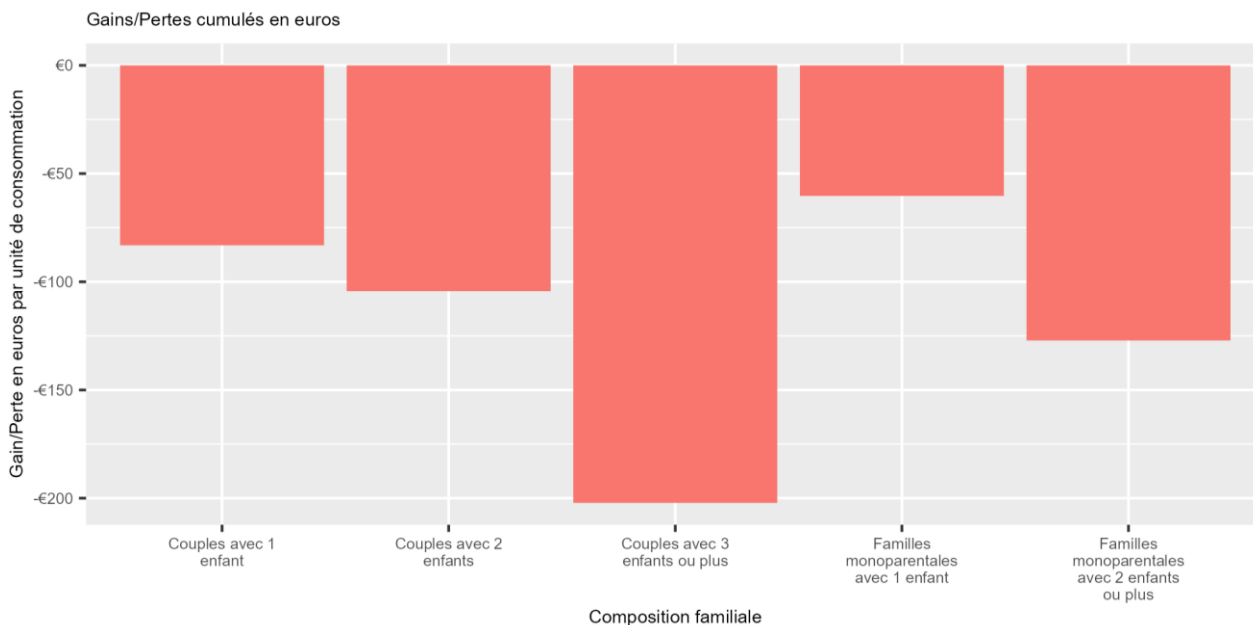
Le graphique 2 (page suivante) présente la perte cumulée de pouvoir d'achat des prestations familiales sur la période avril 2021 – avril 2023 selon la composition familiale. Selon nos estimations, entre avril 2021 et avril 2023, les familles monoparentales avec deux enfants ou plus auraient « perdu » en moyenne 125 € par unité de consommation du fait de la sous-indexation des prestations familiales. Cette perte cumulée dépasse en moyenne les 200 € par unité de consommation pour les couples avec trois enfants ou plus.

Les ménages avec enfants déclarent plus fréquemment que les autres avoir modifié leurs habitudes de consommation pour faire des économies

Face à la hausse des prix, une grande majorité des ménages a modifié ses habitudes de consommation pour limiter les dépenses : ils ont consommé moins, changé de gamme de produits ou changé de magasins. En décembre 2022, les ménages avec enfants déclarent plus souvent que les ménages sans enfant avoir changé leurs habitudes de consommation à cause de l'inflation : c'est le cas de 76 % des premiers contre 62 % des seconds. Les changements d'habitudes de consommation concernent en premier lieu l'énergie du logement et l'alimentation (d'après l'enquête Camme de l'Insee).

⁴ Voir le chapitre 1 de la partie I du rapport pour plus de détails.

Graphique 2 | Perte de pouvoir d'achat cumulée des prestations familiales par unité de consommation d'avril 2021 à avril 2023 selon la configuration familiale



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

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

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

Les familles nombreuses et monoparentales particulièrement touchées par les privations matérielles

Dans ce contexte inflationniste, la proportion de personnes en situation de privations matérielles et sociales, au sens où elles ne peuvent pas couvrir les dépenses liées à certains éléments de la vie courante, a augmenté. La difficulté à maintenir le logement à bonne température est plus souvent mentionnée par les personnes interrogées en 2022 qu'en 2020 (d'après l'enquête SRCV de l'Insee). Ceci tient à la forte hausse des prix de l'énergie du logement à partir de la mi-2021. De même, plus de personnes déclarent ne pas pouvoir pour des raisons financières « se payer une semaine de vacances dans l'année » ou « manger de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien tous les deux jours ».

Cette hausse des privations concerne plus particulièrement les couples avec trois enfants ou plus, et surtout les familles monoparentales. La part des familles monoparentales qui n'ont pas les moyens de chauffer suffisamment leur logement passe de 13 % en 2020 à 19 % en 2022. De même, les proportions de familles monoparentales qui ne peuvent pas manger de la viande ou du poisson tous les deux jours ou qui ne peuvent pas remplacer des meubles hors d'usage sont en hausse de 6 points.

Une précarité alimentaire plus élevée dans les foyers avec enfants

Les changements d'habitudes en matière de consommation alimentaire, quand ils prennent la forme d'une moindre consommation ou d'un renoncement à certains produits ou certaines qualités de produits, peuvent conduire à une insuffisance alimentaire, qu'elle soit quantitative (ne pas avoir toujours assez à manger) ou qualitative (manger des aliments qui ne sont pas ceux qu'on souhaiterait manger). On observe en effet une hausse de la précarité alimentaire (+ 4 points entre juillet et novembre 2022, d'après l'enquête Conditions de vie et aspirations des Français du Crédoc). La proportion de personnes en situation d'insuffisance alimentaire, qu'elle soit qualitative ou quantitative, est plus élevée dans les foyers avec enfants : 70 % des personnes vivant dans un foyer avec enfants se déclarent en situation d'insuffisance alimentaire (soit neuf points de plus que l'ensemble de la population), dont 22 % quantitative (elles n'ont pas assez à manger) et 49 % qualitative (elles ne mangent pas toujours les aliments qu'elles souhaiteraient).

En réponse à l'épisode inflationniste, les ménages ont certainement modifié leurs comportements portant sur d'autres dimensions. Certains ménages ont pu être amenés à désépargner ou à emprunter, ou à renoncer à un projet immobilier voire à un projet d'enfant ; des salariés ont pu être amenés à négocier une augmentation de salaire, à demander une hausse de leur temps de travail, ou à chercher un nouvel emploi mieux rémunéré. Ces dimensions ne sont pas étudiées dans ce rapport, faute de données permettant d'en évaluer l'effet sur la situation des familles.

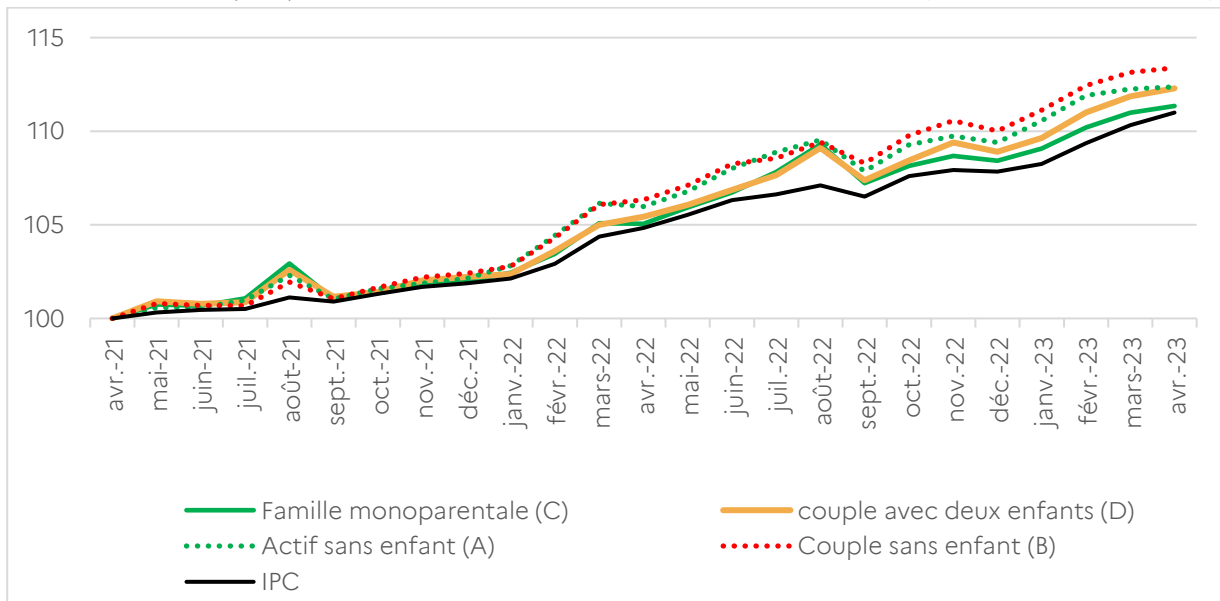
II. Les budgets normatifs augmentent plus rapidement que l'indice des prix

Une approche alternative à partir de budgets normatifs permet de compléter le diagnostic établi à l'aide des méthodes usuelles de mesure de l'inflation. Ces budgets normatifs sont issus de la valorisation d'un panier de biens et services fixé à partir de normes ou de besoins identifiés par des groupes de citoyens et des experts. Le prix de ce panier évalue le budget dont les familles devraient disposer pour pouvoir se procurer cet ensemble de biens et services jugé comme nécessaire par ces groupes de citoyens ou d'experts, pour atteindre un niveau de vie décent.

L'impact du choc d'inflation sur deux types de budgets normatifs (budgets-types Unaf et budget de référence de l'Onpes) a été évalué pour différentes configurations familiales. Tant les budgets-types de l'Unaf que les budgets de référence ont augmenté plus rapidement que l'inflation, de l'ordre d'un point de pourcentage de plus entre avril 2021 et avril 2023. Mais ce décrochage des budgets normatifs durant la période d'inflation n'est pas propre aux familles avec enfants : l'inflation a touché de façon relativement similaire le budget normatif des ménages (personnes isolées ou couples) sans enfant et celui des familles (monoparentales ou couples) avec enfants (graphique 3).



Graphique 3 | Évolution des budgets de référence et de l'indice des prix à la consommation (IPC) entre avril 2021 et avril 2023 (base 100 en avril 2021)



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

III. Les constats des acteurs locaux (enquête Classif)

Des difficultés accrues pour les ménages précaires

Le diagnostic réalisé à partir de données statistiques est complété par les remontées des acteurs locaux (collectivités locales, Caf, réseau des Udaf, associations familiales et associations de solidarité) qui, parce qu'ils sont au contact direct des familles sur le terrain, perçoivent les difficultés qu'elles rencontrent dans le contexte d'inflation.

Interrogés dans le cadre de l'enquête Classif⁵ spécifiquement réalisée pour ce rapport, les acteurs de terrain font remonter un accroissement des difficultés sociales pour les familles en lien avec l'inflation. Certains types de familles semblent particulièrement affectés par l'inflation. C'est notamment le cas des familles à revenus modestes ou bénéficiaires de prestations ou *minima* sociaux.

Les acteurs de terrain constatent que des familles sont conduites à couper dans certaines catégories de dépenses. Il ne s'agit pas forcément de celles pour lesquelles la hausse des prix est la plus marquée (alimentation, énergie, logement), mais plutôt de celles qui sont moins contraintes et sur lesquelles les familles possèdent une capacité d'arbitrage. Les postes de dépenses qui ressortent le plus fortement à ce titre sont les loisirs et l'alimentation

⁵ L'enquête Classif « Collectivités locales et associations face au choc d'inflation sur les familles » a été menée en 2023 par le secrétariat général du HCFEA auprès de certains membres du Conseil de la famille : Unaf, AMF, Uccas, Secours populaire français, Secours catholique, Uniopss, Cnaf, la FFBA, Fédération des associations familiales protestantes, Confédération syndicale des familles.

(avec notamment des restrictions en qualité), mais les soins, l'énergie et l'habillement sont également signalés.

Les privations qui s'appliquent aux enfants d'une part et celles que les parents s'appliquent à eux-mêmes pour préserver les conditions de vie des enfants d'autre part ne sont pas les mêmes. Pour les parents, le premier poste de privation est l'alimentation, alors que ce sont les loisirs pour les enfants. Les coupes en matière d'alimentation et de cantine sont néanmoins bien présentes aussi parmi les privations qui affectent les enfants.

Des demandes d'aide en nette hausse

Ces difficultés se traduisent par une nette augmentation des demandes d'aide adressées aux structures. Le Secours populaire constate en mai 2023 une « forte accélération des demandes d'aide depuis le début de l'année avec, dans certaines régions, jusqu'à 50 % de personnes en plus »⁶. Il estime à + 10 % le nombre de personnes aidées par l'association et à + 15 % celui de personnes aidées par l'association sur le plan alimentaire sur 2022-2023. Les Restos du cœur, qui gèrent 35 % de l'aide alimentaire en France, constatent, en septembre 2023, une hausse de 20 % du nombre de personnes inscrites à leurs distributions par rapport à 2022 (1,3 million contre 1,1 million). Les réseaux associatifs soulignent en particulier la présence accrue de familles avec de très jeunes enfants. Cela incite ces associations à réfléchir à une offre d'aide alimentaire plus adaptée à ce public particulier.

IV. Quels ont été les effets des mesures exceptionnelles de soutien au pouvoir d'achat des familles ?

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

Le gain moyen par unité de consommation des mesures sociofiscales de 2021 et 2022 a été de 350 € pour les familles monoparentales

Du côté des mesures sociofiscales exceptionnelles, le rapport évalue : l'indemnité inflation et le chèque énergie exceptionnel mis en œuvre en 2021 ; la revalorisation anticipée des prestations familiales et des prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, aides au logement), la prime de rentrée exceptionnelle et le chèque énergie exceptionnel mis en œuvre en 2022. Le coût total de ces mesures sociofiscales s'élève à 8,6 Md€⁷.

⁶ Interview de Jean Stellittano secrétaire général du Secours populaire sur *FranceTVinfo*, 17 mai 2023.

⁷ Il s'agit d'un montant simulé à l'aide du modèle Ines. Ce montant peut différer du montant effectivement versé, tiré de sources administratives, en particulier parce que le modèle Ines porte



Avec un coût de 3 Md€ et 72 % des ménages bénéficiaires, l'indemnité inflation de fin 2021 est la mesure la plus coûteuse et celle qui couvre le plus de ménages. Mais la mesure la plus significative en termes de gain de pouvoir d'achat pour les ménages est la revalorisation anticipée des prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, aides au logement). Le gain par ménage bénéficiaire s'élève en moyenne à 240 €, pour un coût total de 2,4 Md€ ; 33 % des ménages ont bénéficié de cette revalorisation, parce qu'ils perçoivent un minimum social, la prime d'activité ou des aides au logement. L'anticipation de la revalorisation des prestations familiales a eu un impact plus limité sur le pouvoir d'achat et ne bénéficie qu'à 21 % des ménages, ceux qui perçoivent des prestations. Les ménages bénéficiaires ont perçu en moyenne 90 € pour un coût total de 530 M€.

L'effet moyen par unité de consommation des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021-2022 est de (graphique 4, page suivante) :

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

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

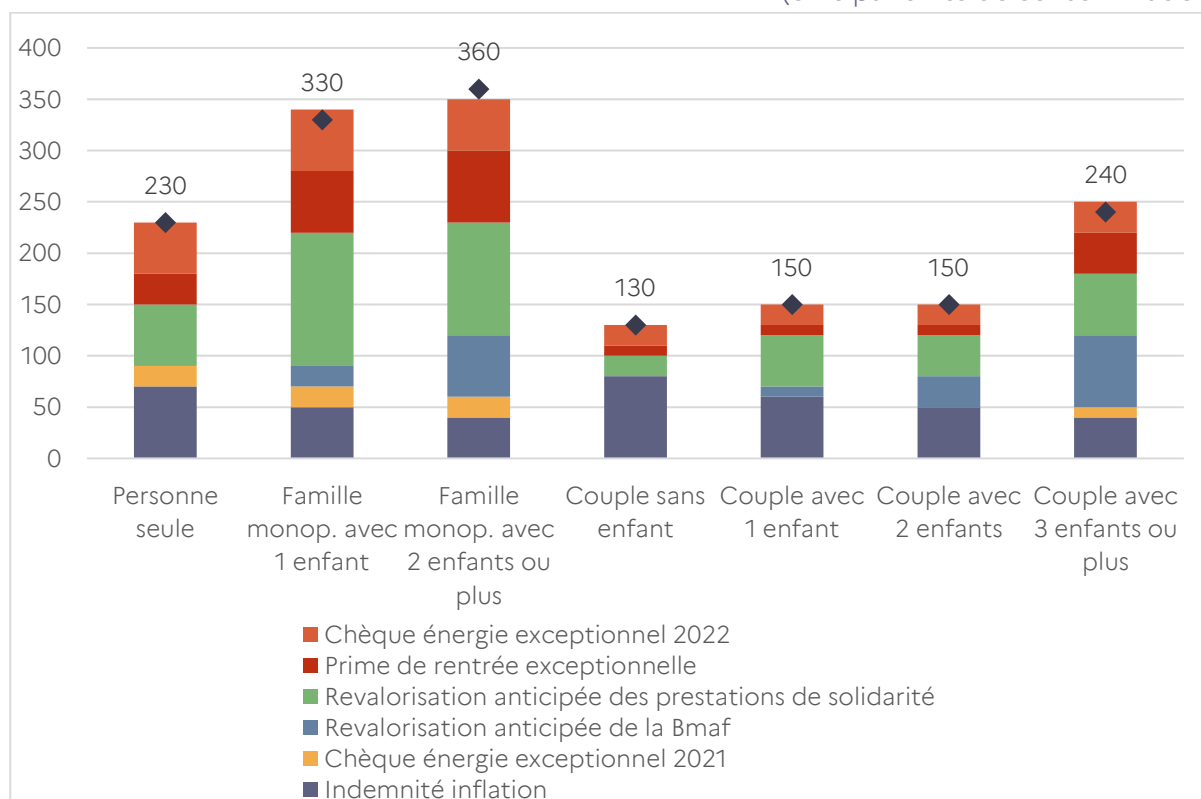
L'indemnité inflation, mesure la plus coûteuse, a peu soutenu le niveau de vie des familles, à l'inverse de la revalorisation anticipée des prestations sociales et familiales

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

À l'inverse, l'indemnité inflation ne tient pas compte de la configuration familiale, de sorte que le gain moyen par unité de consommation diminue avec le nombre d'enfants ; de plus, elle est peu ciblée en fonction du niveau de vie du ménage. S'il s'agit de la mesure sociofiscale la plus coûteuse parmi celles mises en œuvre, elle a peu soutenu le niveau de vie des familles monoparentales et des familles nombreuses. Elle a en revanche davantage aidé les couples sans enfant ou avec au plus deux enfants.

sur le champ des ménages ordinaires de France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Graphique 4 | Gain moyen pour les ménages (bénéficiaires ou non) des mesures sociofiscales exceptionnelles de 2021 et 2022, selon la configuration familiale
(en € par unité de consommation)



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

Lecture : pour les familles monoparentales avec un enfant, le gain moyen de l'ensemble des mesures sociofiscales est de 330 € par unité de consommation (soit 430 € pour la famille).

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

Un coût total des mesures tarifaires 2,4 fois plus élevé que celui des mesures sociofiscales

Les mesures tarifaires évaluées sont : le bouclier tarifaire électricité et gaz de 2021-2022 ; la remise carburant d'avril 2022 à décembre 2022. Le coût total des mesures tarifaires exceptionnelles de 2021-2022 à destination des ménages a atteint 20,9 Md€⁸, un montant 2,4 fois plus élevé que celui des mesures sociofiscales exceptionnelles (8,6 Md€). Ces mesures tarifaires bénéficient à tous les ménages, sans distinction selon leur niveau de vie ou leur configuration familiale, contrairement aux mesures sociofiscales, ce qui explique leur coût plus important.

⁸Le bouclier tarifaire électricité à destination des ménages a eu un coût de 10,9 Md€ en 2022. Le bouclier tarifaire gaz a, lui, eu un coût de 6,9 Md€ en 2021 et 2022. Enfin, les dépenses engagées au titre de la remise carburant se sont élevées à 3,1 Md€ en 2022 (Insee, 2023, Le compte des administrations publiques 2022, *Insee Première*, n° 1949, mai).



L'effet des mesures tarifaires varie selon la configuration familiale. Exprimé en pourcentage de niveau de vie, l'effet des mesures tarifaires sur le niveau de vie est plus élevé pour les ménages avec deux adultes que pour ceux avec un seul adulte et progresse avec le nombre d'enfants. Néanmoins, cela ne suffit pas à compenser le fait que l'effet du choc d'inflation augmente lui aussi avec le nombre d'enfants et d'adultes dans le ménage. Aussi, en prenant en compte les mesures tarifaires, la baisse du niveau de vie due au renchérissement de l'énergie du logement et des carburants augmente avec le nombre d'enfants et est plus élevée pour les couples que pour les ménages avec un seul adulte.

À nombre d'adultes donné, le pourcentage du choc d'inflation compensé par les mesures est ainsi plus élevé pour les ménages sans enfant (59,6 % pour une personne seule, 56,6 % pour un couple sans enfant) que pour les ménages avec enfants (57,8 % pour une famille monoparentale avec deux enfants ou plus, 55,6 % pour un couple avec deux enfants ou plus).

La revalorisation des prestations sociales et familiales est la mesure la plus adaptée pour soutenir le pouvoir d'achat des familles en période d'inflation

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

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

Compte tenu de l'expérience passée, la mesure la plus efficace consiste à augmenter le niveau des prestations familiales et de solidarité⁹.

⁹ Voir section V pour des propositions plus précises.

V. La règle actuelle de revalorisation des prestations familiales et de solidarité est défavorable en cas de forte inflation

La règle actuelle de revalorisation des prestations familiales¹⁰, qui vaut également pour le RSA et la prime d'activité, est basée sur l'inflation constatée. Plus précisément, ces prestations sont revalorisées une fois l'an au 1^{er} avril de l'année N en fonction de l'évolution constatée de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) de février N – 1 à janvier N. Les plafonds et seuils de ressources des prestations sont, eux, revalorisés au 1^{er} janvier selon l'IPCHT de l'année N – 2.

Une analyse sur longue période de l'évolution du montant des prestations familiales montre que l'application d'une règle de revalorisation en fonction de l'inflation conduit à un décrochage important du niveau de ces prestations en comparaison des indicateurs de revenu ou de niveau de vie¹¹. Il en résulte une baisse relative des prestations familiales, avec une forte diminution de leur part dans le revenu moyen des familles.

Une perte de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité de plus de 4 % entre 2021 et 2023

De plus, l'application systématique de la règle d'indexation ne permet pas de soutenir le niveau de vie des familles en cas de choc inflationniste, car elle n'agit qu'avec retard. Ainsi, en période de poussée inflationniste, le coefficient utilisé pour la revalorisation est inférieur à l'inflation subie par les ménages. Ce mécanisme explique une perte de pouvoir d'achat des prestations de 1,4 point en 2021, 1,7 point en 2022 et encore 1,3 point en 2023. Soit au total une perte supérieure à 4 % par rapport au montant d'avril 2021, ce qui justifierait une revalorisation anticipée exceptionnelle comme celle mise en œuvre en juillet 2022. La valeur réelle des plafonds de ressources des prestations sociales a baissé, quant à elle, de plus de 8 % depuis le 1^{er} janvier 2021.

Le Conseil de la famille propose, d'une part, de compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité depuis avril 2021 ; et, d'autre part, de faire en sorte que le pouvoir d'achat des prestations retrouve son niveau d'avril 2021 lors de la prochaine revalorisation légale au 1^{er} avril 2024.

Compenser les pertes passées cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité

Les pertes depuis la revalorisation légale d'avril 2021 se sont cumulées. Pour un couple avec trois enfants percevant les allocations familiales et le complément familial majoré (c'est-à-dire disposant de revenus très faibles), la perte cumulée entre avril 2021 et mars 2024 atteint

¹⁰ Le montant de la plupart des prestations familiales est exprimé en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf). La revalorisation de leur montant (qui détermine l'évolution de leur pouvoir d'achat) s'effectue donc *via* celle de cette Bmaf.

¹¹ Conseil de la famille du HCFEA, 2023, Les évolutions de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période (1940-2023), note adoptée le 7 novembre 2023.



ainsi 610 €. Pour un couple avec deux enfants percevant uniquement les allocations familiales, la perte cumulée est de l'ordre de 140 €.

Le Conseil de la famille propose de compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité que les familles ont subies depuis avril 2021. Cette compensation pourrait prendre la forme d'un versement exceptionnel aux allocataires d'un montant égal à 2,8 % des prestations versées depuis avril 2021. Le coût de ce versement exceptionnel atteindrait environ 2,6 Md€ pour les prestations familiales et 4 Md€ pour les autres prestations versées par la branche famille pour le compte de l'État ou des départements (AAH, RSA, prime d'activité, aides au logement).

Proposition 1 | Prévoir un versement exceptionnel de prestations familiales et de solidarité pour compenser les pertes cumulées durant l'épisode inflationniste

Pour compenser les pertes cumulées de pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité depuis l'essor de l'inflation, un versement exceptionnel devrait être effectué.

Pour la période d'avril 2021 à mars 2024, un versement exceptionnel égal à 2,8 % des prestations versées depuis avril 2021 permettrait de compenser ces pertes cumulées.

Le montant de ce versement exceptionnel serait moindre si était mise en œuvre avant avril 2024 une revalorisation anticipée de la Bmaf et des prestations de solidarité ainsi que des plafonds de ressources.

Une telle mesure ne compenserait cependant pas les pertes de prestations liées aux sous-revalorisations des plafonds de ressources, qui ont conduit certaines familles à ne plus ou à ne pas percevoir certaines prestations ou à les percevoir pour des montants moindres depuis avril 2021¹².

Revaloriser suffisamment les prestations familiales et de solidarité au 1^{er} avril 2024 pour stopper la perte de pouvoir d'achat

Dans l'hypothèse d'une inflation de 5 % en moyenne en 2023, ramenée à 4,4 % en décembre 2023, puis à 3 % en moyenne en 2024 (prévisions Insee de juin 2023), les règles légales prévoient une revalorisation de la Bmaf et des prestations de solidarité de 5 % au 1^{er} avril 2024. Malgré cette revalorisation, resterait en avril 2024 un écart d'un point entre l'IPCHT et le montant de la Bmaf par rapport à avril 2021. Pour que le pouvoir d'achat de la Bmaf et des prestations de solidarité retrouve son niveau d'avril 2021, une revalorisation supérieure d'un point à celle prévue par la règle serait nécessaire en avril 2024.

Le coût sur douze mois d'une revalorisation supplémentaire d'un point en avril 2024 serait d'environ 300 M€ pour les prestations familiales. Pour les autres prestations versées par la branche famille pour le compte de l'État ou des départements (AAH, RSA, prime d'activité,

¹² S'agissant des prestations dont l'attribution est modulée ou soumise à des conditions de ressources (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, etc.), l'évolution moyenne plus rapide des ressources que des plafonds entraîne une sortie des bénéficiaires dont les ressources excèdent alors les nouveaux plafonds, ou une réduction des montants versés. Voir l'encadré 3 du chapitre 2 de la partie II du rapport, p. 131.

aides au logement), le coût de cette revalorisation anticipée serait de 480 M€ pour une année pleine¹³.

Proposition 2 | Majorer la revalorisation légale prévue au 1^{er} avril 2024

Une revalorisation supérieure à celle prévue par la règle légale est nécessaire au 1^{er} avril 2024 pour rattraper le décrochage depuis avril 2021 de la Bmaf et des prestations de solidarité par rapport à l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT). La revalorisation légale, qui devrait être de 5 % compte tenu des prévisions d'inflation faites par l'Insee, devrait être portée à 6 %, soit un point de plus.

Revoir la règle d'indexation pour garantir le maintien du pouvoir d'achat des prestations en cas de forte inflation

En cas d'accélération de l'inflation, la règle conduisant à revaloriser une seule fois l'an n'est pas suffisante pour garantir le maintien du pouvoir achat des prestations familiales et de solidarité, ce qui altère la capacité de ces prestations à soutenir le niveau de vie des familles. Pour garantir ce maintien du pouvoir d'achat des prestations, une modification de la règle de revalorisation s'impose.

La nouvelle règle pourrait s'inspirer de ce qui est mis en œuvre pour le Smic : dès que l'inflation dépasse 2 points depuis la dernière revalorisation (dont la revalorisation annuelle automatique au 1^{er} avril), la Bmaf et les prestations de solidarité seraient revalorisées d'autant. Plus précisément, la Bmaf (et les autres prestations) seraient revalorisées à compter du mois N + 1 du pourcentage d'augmentation de l'inflation entre la dernière revalorisation et le mois N - 1 (à condition que cette augmentation soit d'au moins 2 %).

Proposition 3 | Mise en place d'un mécanisme de revalorisation supplémentaire automatique dès que l'inflation dépasse 2 % depuis la précédente revalorisation

En sus de la revalorisation annuelle des prestations (Bmaf, RSA, prime d'activité, etc.) au 1^{er} avril, dès lors que l'inflation dépasse 2 points depuis la dernière revalorisation, une règle de revalorisation automatique doit être mise en œuvre.

VI. Comment soutenir les associations, en particulier les pourvoyeuses d'aide alimentaire ?

Les associations d'aide alimentaire sous pression dans le contexte inflationniste

Les associations œuvrant auprès des familles jouent un rôle primordial auprès des ménages les plus précaires. Si ces associations n'ont pas vocation à se substituer aux politiques publiques, elles sont néanmoins des acteurs majeurs pour aider ces ménages. Or, l'enquête Classif a permis de faire remonter des informations sur les difficultés qu'elles rencontrent dans le contexte d'inflation actuel.

¹³ Les soutiens en nature aux familles, notamment par les collectivités territoriales et les Caf, devraient aussi faire l'objet d'une revalorisation.



Si toutes les associations qui œuvrent en matière de solidarité sont touchées, les associations d'aide alimentaire sont particulièrement fragilisées. En effet, elles connaissent déjà un niveau de demande historiquement élevé, en raison de la tendance de long terme ainsi que de l'impact de la crise sanitaire qui n'avait été que partiellement résorbé. Le choc inflationniste a davantage fragilisé ces associations en affectant à la hausse les besoins de la population s'adressant à elles et à la baisse les ressources dont elles disposent pour satisfaire ces besoins. L'augmentation des prix alimentaires a en effet accru le coût d'acquisition des denrées alimentaires et donc réduit le volume d'aide pouvant être distribué pour un niveau monétaire de ressources constant.

En conséquence, certains acteurs sont amenés à prendre des mesures de restriction quantitative inédites. C'est le cas des Restos du cœur qui ont annoncé en septembre dernier être contraints de restreindre leurs critères d'accès et réduire le nombre de personnes accueillies à l'hiver 2023 ainsi que de diminuer les volumes distribués à chacune ; d'autres réseaux (Secours populaire français par exemple) envisagent également de réduire les quantités distribuées par personne.

La hausse de la demande affecte aussi la capacité des acteurs de l'aide alimentaire à accompagner les personnes accueillies, alors que cet accompagnement est garanti par la loi et qu'il constitue à leurs yeux une dimension essentielle de leur action, l'aide alimentaire devant être envisagée comme une porte d'entrée vers celui-ci.

Garantir les ressources des associations en cas de choc inflationniste

Les subventions représentent en moyenne autour de 20 % des ressources des associations. Lorsque la subvention dépasse un montant de 23 000 €, la conclusion d'une convention entre l'organisme public attribuant la subvention et l'association bénéficiaire est obligatoire. Si les conventions pluriannuelles donnent aux associations une visibilité appréciable quant à l'évolution de leurs ressources, elles peuvent nécessiter une révision lorsqu'un choc conjoncturel de grande ampleur survient durant leur exécution. En conséquence, il serait souhaitable que ces conventions pluriannuelles prévoient des clauses d'indexation.

Proposition 4 | Indexation du montant des subventions sur l'inflation

Les conventions pluriannuelles attribuant des subventions aux associations devraient prévoir des clauses d'indexation du montant de la subvention sur l'inflation ou du moins la révision de ce montant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil fixé par la convention.

Concernant spécifiquement les associations d'aide alimentaire, une partie des aides supplémentaires dont a bénéficié le secteur depuis 2020 sont des fonds non pérennes et/ou répondent à d'autres besoins plus qualitatifs que celui d'aider les associations à faire face à l'inflation des produits alimentaires. Il apparaît dès lors nécessaire d'assurer *a minima* une pérennisation de ces fonds, alors que les associations d'aide alimentaire font face à des difficultés financières d'ampleur.

Il serait également justifié de prévoir, pour aider les associations à faire face aux éventuels chocs à venir, la mise en place d'une garantie concernant le volume des denrées pouvant

être acquises grâce aux subventions publiques. Cette garantie pourrait être assurée par une indexation de ces subventions sur l'inflation ou par une clause de sauvegarde s'appliquant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil.

Enfin, la question se pose du devenir de la majoration à 1 000 € du plafond des dons éligibles au taux majoré de 75 % de réduction d'impôt dans le cadre du dispositif dit « amendement Coluche ».

Proposition 5 | Soutenir les associations d'aide alimentaire

Pour ce qui concerne spécifiquement les associations d'aide alimentaire, il conviendrait de :

- ▶ pérenniser *a minima* les fonds publics non pérennes dont a bénéficié le secteur de l'aide alimentaire depuis 2020 ;
- ▶ garantir le volume des denrées pouvant être acquises grâce aux subventions publiques, par exemple grâce à une indexation de ces subventions sur l'inflation ou par une clause de sauvegarde s'appliquant lorsque l'inflation dépasse un certain seuil ;
- ▶ évaluer l'impact de la majoration à 1 000 € du plafond des dons éligibles au taux majoré de 75 % de réduction d'impôt sur les dons perçus par les associations concernées.

Accroître le soutien aux bénévoles

Dans le cadre de ce rapport, les acteurs de terrain ont fait remonter les difficultés rencontrées par leurs propres bénévoles face à l'inflation. Par leur travail, ces personnes jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique d'aide alimentaire. Leur activité a été estimée à quelques 500 M€ par an¹⁴.

Il existe actuellement une réduction d'impôt pour les frais engendrés par une activité associative, qui concerne notamment les frais de déplacement (barème kilométrique). Cette réduction d'impôt pourrait être transformée en crédit d'impôt de façon à bénéficier aussi aux bénévoles non imposables, c'est à dire les plus modestes d'entre eux, pour que les déplacements liés à leur engagement bénévole ne se traduisent pas par un surcoût pour eux. Cette proposition est soutenue par l'ensemble des grands réseaux d'aide alimentaire. C'est aussi une des pistes d'actions retenues par le Mouvement associatif.

Proposition 6 | Crédit d'impôt pour couvrir les frais des bénévoles

La réduction d'impôt pour les frais engendrés par une activité associative, qui concerne notamment les frais de déplacement, devrait être transformée en un crédit d'impôt de façon à bénéficier aussi aux bénévoles non imposables.

Consolider les données disponibles sur la situation des associations

Les crises récentes (pandémie de Covid-19, choc d'inflation) ont mis en évidence les limites des informations disponibles sur les ressources et les charges des associations. Il serait souhaitable d'améliorer ces informations.

¹⁴ Bazin A., Bocquet E., 2018, *Aide alimentaire : un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver*, Rapport d'information, n° 34 (2018-2019), Sénat.



Concernant spécifiquement les associations d'aide alimentaire, les informations disponibles sur les ressources et les emplois de l'aide alimentaire sont aujourd'hui dispersées dans différents documents : programmes budgétaires de l'État, rapports d'activité des différents réseaux, etc. Les informations communiquées par les réseaux sur le nombre de personnes accueillies ne sont pas publiées de manière régulière. Afin de faciliter un diagnostic partagé et de renforcer le pilotage des politiques de soutien à une aide alimentaire de qualité, il conviendrait de construire un tableau de bord de l'aide alimentaire.

Proposition 7 | Améliorer les informations sur les associations

- ▶ **Améliorer les statistiques publiques sur les ressources et les charges des associations et prévoir les remontées d'informations nécessaires, notamment en cas de choc conjoncturel.**
- ▶ **Concernant spécifiquement l'aide alimentaire, construire un tableau de bord de l'aide alimentaire qui comporterait une vision consolidée des financements publics et des autres ressources ; le volume annuel des denrées distribuées ; une estimation du nombre de personnes accueillies ; une estimation du profil des publics accueillis ; une évaluation de la qualité des denrées distribuées.**



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

Retrouvez nos dernières actualités sur

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex

