

Journée CLCV/INRA 'Taxation'

La taxation nutritionnelle comme outil de santé publique: justifications et effets attendus.

Fabrice Etilé

INRA, UR1303 ALISS
Ecole d'Economie de Paris



Les taxes nutritionnelles dans le monde

Pays	Base	Taux
Etats-Unis	Taxes sur les boissons à sucres ajoutés dans 23 Etats	1-8% (du prix de vente)
Danemark	Produits contenant plus de 2,3% de graisses saturées par kilogramme <i>Supprimée à l'automne 2012.</i>	2,15 €/kg de graisses saturées
Hongrie	Produits préemballés riches en sucres, sel, graisses ou caféine. Seuils variables. Ex: BRSA avec plus de 8g/l de sucre ajouté et moins de 25% de fruits	BRSA: 0,019 €/l (sauf sirops et concentrés)
France	BRSA à sucres ajoutés ou édulcorants	0,07 €/L

Deux questions

- Quels objectifs *doit* viser la taxe?

Justification normative?

- Comment taxer?

Réactions comportementales des consommateurs *et* des entreprises?

I. Éléments de contexte



Le contexte : santé, prix, consommation

Tendances en matière d'obésité et de surpoids.

Sources: INSEE, NHANES, OBEpi

Le contexte : santé, prix, consommation

- Des coûts associés aux déséquilibres nutritionnels et excès alimentaires:
 - Rapport IGAS – IGF (2008): entre 5 et 15 milliard d'Euros de dépenses de santé pour l'assurance-maladie en 2003.
 - Ex: surcoût médical du surpoids « à risques » ($IMC \geq 27$) = environ 648 Euros/an/personne (Emery et al., Presse médicale, 2007).
 - Autres coûts tangibles: baisses de productivité au travail, risque de chômage accru etc.
 - Coûts intangibles: « pertes » de bien-être, disparitions prématurées.

Le contexte : santé, prix, consommation

- Mais aussi quelques bénéfices à court-terme:
 - ...pour le secteur agro-alimentaire.
 - ... pour la R&D médicale.
 - ... pour le consommateur amateur de graisses et de sucres.

Le contexte : santé, prix, consommation

- L'accroissement des calories disponibles pour la consommation.

Calories disponibles/jour/tête

Le contexte : santé, prix, consommation

- Des calories qui proviennent de plus en plus des graisses.

Origine des calories
1970 vs. 2010

OMS



Origine des calories
1970 vs. 2010

Source: FAO, P. Comb

Le contexte : santé, prix, consommation

- Plus de produits transformés, demandant peu ou pas de préparation

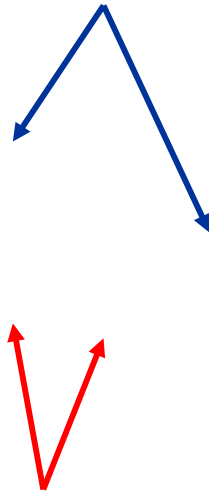
Évolution des consommations de quelques produits (kg/habitant/an)

Année	1970	2005	
Pain	80,6	53,8	
Sucre	20,4	6,9	
Produits de confiserie	6,3	11,2	
Biscuits, etc.	8	11,6	
Yaourts et desserts lactés	8,6	30,4	

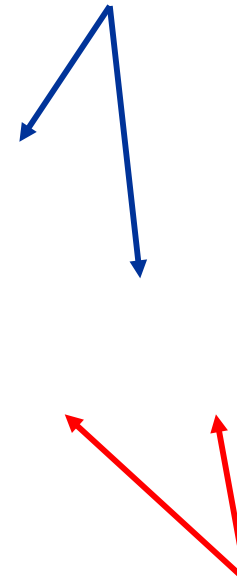
Le contexte : santé, prix, consommation

Indices de prix de différents produits alimentaires

(base 100 en 2000)



Indices de quantité de différents produits alimentaires
(base 100 en 2000)



Sources: INSEE comptabilité nationale

II. Justifications et objectifs de la taxation nutritionnelle



Justifications et objectifs normatifs

- Exposé des motifs appuyant la taxation des boissons à sucre ajoutés dans le projet de Loi de Finance pour 2012:
 - Cette contribution fiscale s'inscrit "dans le cadre du plan national nutrition santé publique qui **promeut** une alimentation équilibrée comme **composante essentielle de la santé publique**".
 - "le produit de la contribution est affecté au régime général d'assurance maladie, sur lequel repose le **financement de la sécurité sociale**"

Justifications et objectifs normatifs

- Quelle est **la légitimité normative** d'une taxe nutritionnelle?
- Analyse économique : les choix des consommateurs sont optimaux, s'ils sont **rationnels**, bien informés, et ne génèrent pas de coût pour la collectivité
 - Ils savent mieux que l'Etat ce qui est bon pour eux.
 - **Les prix reflètent parfaitement les préférences des consommateurs.**

Justifications et objectifs normatifs

- « Etre rationnel »: l'hypothèse Homo Oeconomicus
 - Les individus font leurs choix en toute connaissance de causes:
 - Perception parfaite de l'ensemble des attributs caractérisant un produit ou une expérience de consommation...
 - Insensibilité au contexte de choix.
 - Les individus font leurs choix en toute connaissance de conséquences:
 - Pour leur santé.
 - En termes de créations d'habitudes.
 - Pas de place pour l'impulsivité ou le regret!

La légitimité normative de la taxe...

- Face à des homo oeconomicus, l'Etat ne peut intervenir que pour éliminer des « imperfections de marché » qui diminuent l'efficacité de cette institution :
 - Défaut d'information ou information asymétrique:
 - Sécurité sanitaire
 - Campagne d'information générale
 - Obligation d'étiquetage nutritionnel et d'information sur les produits.
 - Externalités:
 - Coût à charge pour la collectivité > Bénéfices

La légitimité normative de la taxe...

- Face à des homo oeconomicus, la mise en place de taxe ne se justifie donc que s'il y a *vraiment* des externalités:
 - Est-ce que les excès alimentaires contribuent à diminuer globalement le bien-être de la collectivité...?
 - ... ou est-ce qu'il s'agit juste d'une redistribution des cotisations sociales de ceux qui ont une alimentation équilibrée vers les mangeurs excessifs et les entreprises de l'agro-alimentaire ou pharmaceutiques.
- Dans ce dernier cas, on peut quand même instaurer une taxe, mais pour des raisons d'équité.

La légitimité normative de la taxe...

- **Mais le consommateur est-il rationnel?** Homo sapiens a des capacités cognitives limitées dans un environnement saturé d'informations.
 - Biais de perception etc... voir les travaux de Pierre Chandon
 - Effets du contexte sur les préférences des consommateurs
 - Recours à des heuristiques de choix.
 - Effets d'habitude, voire d'addiction, dont les consommateurs sont peu conscients.

=> Difficile d'affirmer que nous prenons nos décisions en toute connaissance de causes et de conséquences.

La légitimité normative de la taxe...

- L'objectif de la taxe est alors d'amener homo sapiens à faire les choix qu'il aurait fait s'il avait été homo oeconomicus...
 - Premier problème pour l'expert en santé publique : et si homo oeconomicus préférerait malgré tout son plaisir à sa santé?
 - Deuxième problème : puisqu'homo oeconomicus n'existe pas, « l'expert » peut difficilement dire, sans risque d'arbitraire, quel serait son choix.

La légitimité normative de la taxe...

- La taxe est un mécanisme d'autocontrôle/autoprotection que l'individu délègue à l'Etat : demande de protection
- Une politique de taxation nutritionnelle ne peut pas être décidée uniquement par les experts en santé publique
=> **besoin d'une délibération large impliquant les consommateurs.**

La légitimité normative de la taxe...

- Par ailleurs, si c'est bien l'environnement alimentaire qui est responsable des « erreurs » de décision du consommateur, alors pourquoi ne pas le changer.
- Les taxes nutritionnelles doivent alors viser *directement* le comportement des entreprises, plutôt que celui des consommateurs!

III. Comment taxer?

Comment taxer?

- **Choix de la base de taxation : quelle justification normative?**
- Hypothèse Homo Oeconomicus :
 - Base de taxation la plus large possible
 - Taux de taxation le plus faible possible
 - Objectif: ne pas distordre le fonctionnement des marchés (consommateurs, entreprises) & internaliser les externalités.
- Hypothèse Homo Sapiens :
 - Ciblage des aliments générant des difficultés de contrôle de soi, des erreurs de décision importantes.
 - Taxes élevées.
 - Objectif: modifier les comportements, *mais vers quelle norme?*

Comment taxer?

- **Choix de la base de taxation : en pratique?**
 - **Homo Oeconomicus:**
 - Peut-on imputer les externalités à tous les produits?
 - Doit-on prendre en compte leur profil nutritionnel?
 - Doit-on alors également inclure les produits traditionnels: cf. exemple Danois.
 - **Homo Sapiens:**
 - Base de taxation? Profils nutritionnels insuffisants => besoin d'un critère d'évaluation...
 - Bien-être subjectif (Rapport Stiglitz-Fitoussi)? Mullainathan et Gruber, 2005, BEJEAP: ↑ taxes sur le tabac ⇒ ↑ bien-être des individus ayant une propension élevée à fumer.
 - Viser les comportements des consommateurs... ou des entreprises?

Comment taxer?

- **A quel niveau taxer?**
 - **Au niveau du consommateur :**
 - Droits d'accises: Taxe SODA.
 - TVA: reclassement des produits dans les différentes catégories de TVA selon leur profil nutritionnel.
 - Taxer directement les profils nutritionnels: difficulté de mise en œuvre.
 - **Au niveau des entreprises:**
 - taxe sur les graisses et sucres ajoutés au cours du processus de fabrication.

Comment taxer?

- Premier enjeu majeur en termes **d'efficacité**: **les consommateurs peuvent opérer des substitutions entre produits.**
 - Substituer des produits d'une catégorie pour ceux d'une autre catégorie : bières ou lait contre BRSA.
 - Substituer à l'intérieur d'une même catégorie, entre produits de qualité différente: MDD contre MN.
 - **Quel effet final sur la consommation et les apports nutritionnels?**

Comment taxer?

Comparaison de scénarios: effets d'une hausse de prix de 10%

Scénario		IGAS-IGF	Produits laitiers
<i>Augmentation de prix de 10% pour</i>		<i>...aliments et boissons rafraichissantes</i>	<i>...tous les produits laitiers</i>
Prévalence de l'obésité : IMC ≥ 30.	<i>Avant</i>		11,7%
	<i>Après</i>	11,7%	11,8%
Prévalence du surpoids à risques : IMC ≥ 27.	<i>Avant</i>		28,6%
	<i>Après</i>	26,9%	24,8%
Prévalence du surpoids simple : IMC ≥ 25 et IMC < 30.	<i>Avant</i>		34,3%
	<i>Après</i>	31,7%	27,0%
Réduction annuelle de dépenses médicales pour les personnes en surpoids à risques : R (en million d'Euros)		532	1206
Produit annuel de la taxe : P (en million d'euros)		1262	1092
<i>Charge fiscale par type de ménage sur 4 semaines (en Euro)</i>	<i>Ménage aisé</i>	4,65	3,15
	<i>Ménage pauvre</i>	3,29	3,58
Perte de bien-être totale : W (en million d'Euros)	Sources : Boizot et Etilé (2009) + Allais et al. (2010) – Etilé (2010)	910	1179
<i>Perte de bien-être par type de ménage sur 4 semaines (en Euro)</i>	<i>Ménage aisé</i>	3,22	3,87
	<i>Ménage pauvre</i>	2,44	3,42

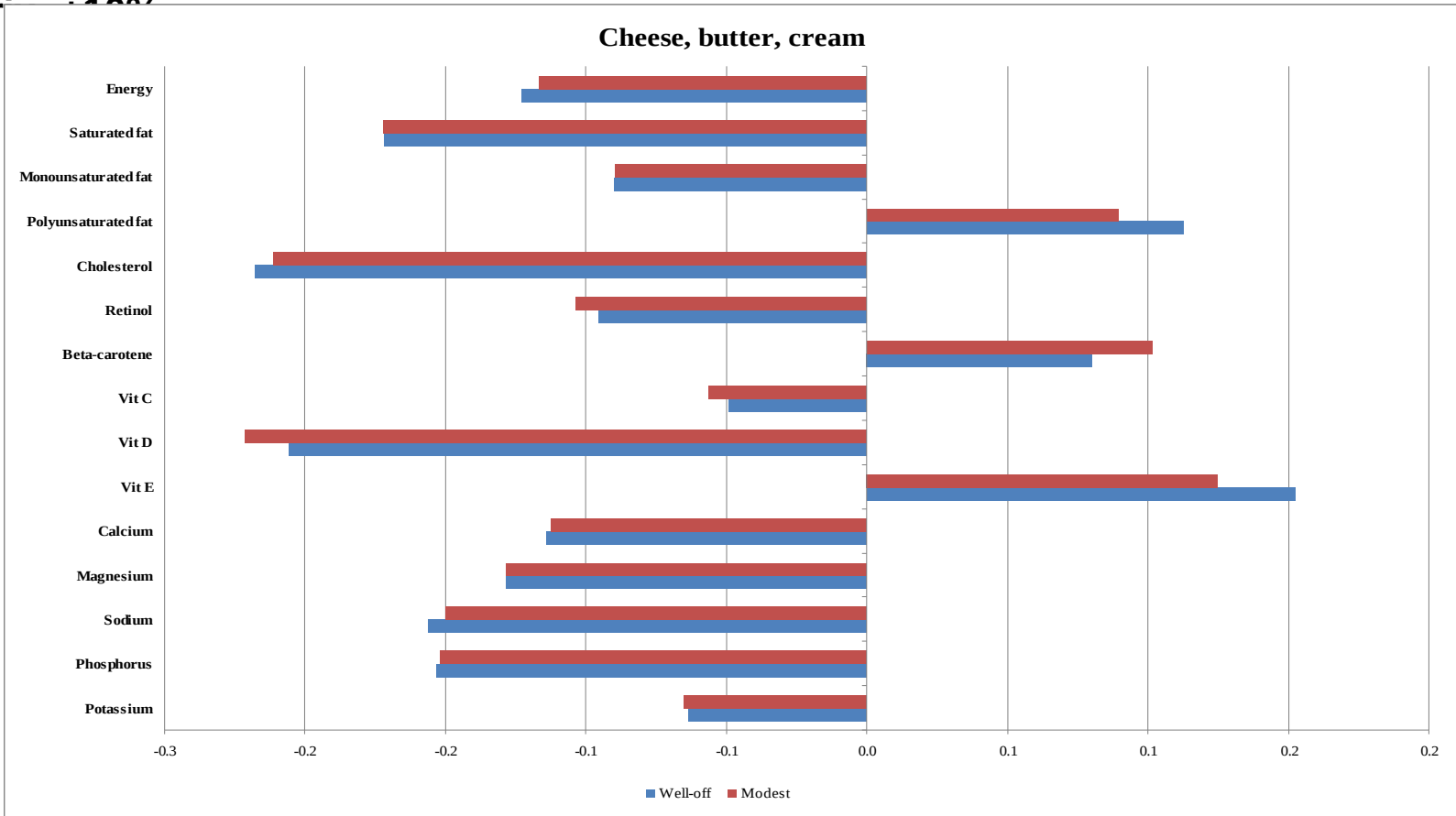
Comment taxer?

Prix → Quantité → Apports en nutriments

Base de taxation :

- Beurre, crème, fromage
- Plats préparés
- Produits gras et sucrés (snacks)

Prix : +100%



Source: Allais et al., AJAE, 2010

Comment taxer?

- Deuxième enjeu majeur en termes **d'efficacité** : **les entreprises vont réagir stratégiquement aux modifications de la demande.**
 - Réaction en prix, de manière à absorber plus ou moins la taxe.
Dépend de:
 - Type de relations entre producteurs et distributeurs.
 - Type de taxe.
 - Réactivité des consommateurs aux variations de prix : défense de la marge vs. défense des parts de marché pour maintenir le profit.
 - Modification des recettes pour diminuer les coûts de production: dégradation de la qualité nutritionnelle?
 - Efforts marketing supplémentaires: voir les cas du tabac et de l'alcool.

Comment taxer?

Median values	VAT Reduction	Vouchers
Policy	5,5% → 2,1% = -3,4%	€ 126/year
Treatment group	Whole population	Income < 5% percentile
Change in consumer price	-1.2%	+0.2%
Change in consumption...		
...for the treated	+4 g/person/day	+27 g/person/day
...for the whole population	+4 g/person/day	+0,8 g/person/day
LYS	3,850	2,084
Cost effectiveness	78 k€/LYS	144 k€/LYS
Health disparity	Increase	Decrease

Dallongeville et al. (2011), de Mouzon *et al.* (2012)

Promouvoir la diversité alimentaire? l'effet de halo



= 761 kCal



= 67 kCal



+



= 665 kCal!!

Comment taxer?

- Pour une fiscalité nutritionnelle saillante?
 - Aligner les taux de TVA sur les profils nutritionnels.
 - Signaler clairement la nomenclature fiscalo-sanitaire adoptée.

4,5 € + TVA
nutritionnelle
= 4,95 €

4,5 € + TVA
nutritionnelle
= 4,72 €

Comment taxer?

- Troisième enjeu majeur : **le soutien politique à la taxe.**
 - Les taxes sont souvent régressives pour les consommateurs:
 - Ciblent les produits surconsommés par les classes populaires.
 - Ces classes sociales n'ont pas nécessairement la capacité de s'acheter des aliments non gras et sucrés: contrainte budgétaire et contrainte d'apports caloriques.
 - Elles n'ont pas nécessairement l'*envie* de « bien » manger.
 - Indépendantes du revenu, la taxe pèse plus en proportion sur les plus pauvres.
 - Prendre le risque de taxer la charcuterie et le fromage? Risque de « mitage » de l'assiette fiscale par le lobbying des entreprises.

Conclusion (1) : taxe à la consommation

- Une taxe faible, assise sur une base fiscale très large :
 - Flux de revenu régulier pour financer des actions de santé en population générale.
 - Faible effet sur le bien-être des consommateurs, les profits des firmes, et l'équilibre du marché.

OU

- Une taxe élevée (+20% sur les prix), assise sur une base fiscale étroite :
 - Permet de réduire efficacement la consommation d'un produit.
 - Le choc négatif élevé sur le bien-être des consommateurs de ce produit peut être compensé par la mise en place de programmes de santé ciblés sur ces consommateurs et des politiques de redistribution.

Conclusion (2) : taxe à la production

- Une taxe sur les graisses et sucres ajoutées au niveau du processus de production? **Justifications:**
 - Un système productif et des évolutions technologiques favorisant la densité énergétique, et l'ajout de graisses, sucres et sels.
 - Ces nutriments favorisent des habitudes alimentaires néfastes (effets addictifs).
 - Des consommateurs en demande de qualité.
 - Des producteurs ayant besoin d'un nouveau modèle : compenser la perte de compétitivité prix sur les marchés par une hausse de qualité.

Conclusion (2) : taxe à la production

- Une taxe sur les graisses et sucres ajoutées au niveau du processus de production? **Objectif: accompagner la transition du système productif.**
 - Couplage possible avec la politique agro-alimentaire : une taxe sur les graisses et les sucres avec des compensations en termes de charges sociales pour les producteurs « vertueux ».
 - Couplage possible avec la politique des chartes : système de bonus/malus fiscal pour les producteurs en fonction de leurs efforts.

Conclusion (2) : taxe à la production

- Points en suspens :
 - Efficacité difficilement prévisible dans un univers changeant.
 - Rôle de la grande distribution, avec des positionnements hétérogènes (e.g. U vs. Leclerc).
 - Construction d'un consensus politique consommateurs – producteurs - distributeurs, sur des questions telles que le partage des responsabilités, les objectifs de long-terme, l'arbitrage plaisir – santé/social/environnemental...