

Septième Réunion des directeurs de la santé : 3-5 avril 2019, Nadi, Fidji**Point 6.5 de l'ordre du jour – Étude de l'impact des mesures fiscales en Océanie : gros plan sur le tabac, l'alcool, les boissons à sucre ajouté, les aliments à forte teneur en sucre, sel et matière grasse, et d'autres produits alimentaires****Résumé**

Il a été démontré partout dans le monde que les mesures financières et fiscales avaient un impact sur la consommation de certains produits. Il est fondamental d'évaluer systématiquement cet impact afin de recueillir des données factuelles locales.

Au cours des cinq dernières années, plusieurs pays océaniques ont mené des études d'impact des taxes prélevées sur divers produits associés aux MNT, tels que le tabac, l'alcool, les boissons à sucre ajouté et d'autres aliments à forte teneur en sucre, sel et matière grasse ou à faible teneur en vitamines et minéraux, ainsi que les fruits et les légumes. Il ressort de nombre de ces études que la majoration des taxes entraîne une augmentation du prix de vente au détail des produits, un accroissement des rentrées fiscales et une baisse du volume des importations. De la même manière, certaines études montrent que la diminution des taxes débouche sur une baisse des prix des produits et une augmentation de la consommation.

Les directeurs de la santé sont invités à réfléchir aux thématiques suivantes : planification anticipative de l'évaluation de l'impact des taxes sur la consommation, augmentation de la disponibilité des données requises, adoption de mesures visant à éviter de compromettre les efforts en matière de taxation, recours à des démarches fiscales destinées à promouvoir les modifications des comportements et exclusion de l'alcool et du tabac des accords commerciaux. Les partenaires du développement et les universitaires sont invités à envisager d'apporter un soutien aux pays océaniques sous forme d'études ou d'actions de renforcement de la capacité des chercheurs locaux à mener à bien des études.

1. CONTEXTE

Il a été démontré que les mesures financières et fiscales avaient un impact sur la consommation de différents produits. Les politiques fiscales visant à encourager le choix d'un mode de vie sain et à décourager les habitudes délétères sont au cœur des interventions les plus rationnelles sur le plan économique dans la lutte contre les maladies non transmissibles (MNT), ainsi que de la Feuille de route régionale relative aux MNT, et figurent au tableau de bord de l'Alliance océanienne pour le suivi de la lutte contre les MNT (MANA).

Des études de portée mondiale et régionale montrent que les taxes (droits d'accise) uniformes¹ et spécifiques² constituent la forme de fiscalité la plus simple à appliquer et à percevoir sur les produits dont les pouvoirs publics souhaitent décourager la consommation. De manière générale, l'élasticité-prix³ est supérieure chez les consommateurs à bas revenus. Cette valeur permet de mesurer la réaction des consommateurs face à la variation du prix d'un produit et varie suivant les produits et les pays. L'élasticité-prix de la demande de tabac est souvent plus faible en raison du caractère addictif de cette substance ; on estime qu'elle se situe généralement entre -0,4 et -0,5 dans les pays à revenus moyens et bas respectivement. L'élasticité-prix des boissons à sucre ajouté se situe habituellement, selon les estimations, entre -0.9 et -1.3.

Ces dernières années en Océanie, un certain nombre d'études ont été menées sur l'impact de la taxation des produits associés tant à l'émergence qu'à la prévention des MNT. Ces travaux ont porté sur la modélisation de l'impact potentiel d'une modification future de la taxation ou mesuré les effets d'une variation de la taxation déjà mise en œuvre sur l'offre, les prix ou la consommation.

¹ Taxes uniformes : taxation des produits d'une même catégorie (produits relevant du même code du système harmonisé au centième près) au même taux.

² Taxes spécifiques : taxation basée sur le volume du produit et non sur la valeur déterminée par le fabricant/importateur.

³ Élasticité-prix : mesure (en pourcentage) de la variation de la demande pour un produit suite à une variation de son prix. Par exemple, une élasticité-prix de -0,4 signifie que toute augmentation de 10 % du prix devrait entraîner une baisse de 4 % de la demande.

2. PROGRÈS RÉALISÉS ET RÉSULTATS OBTENUS

2.1 Produits du tabac

Si la valeur de référence à l'échelon mondial en matière de taxation des produits du tabac se situe à 70 % au moins du prix de détail (Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)), la majorité des pays océaniques ne l'appliquent pas encore. Afin de réunir les données factuelles propres à appuyer l'augmentation des taxes sur le tabac, plusieurs pays océaniques – Îles Cook (2015), Palau (2016), États fédérés de Micronésie (2018), Îles Salomon (2018), Tonga (2018) et Vanuatu (2018) – ont entrepris des évaluations de l'impact de la taxation du tabac.

2.2 Alcool

À la différence de la taxation sur le tabac et les boissons à sucre ajouté, l'impact de la fiscalité de l'alcool n'a pratiquement pas été étudié en Océanie, alors même qu'il a été démontré à l'échelon mondial qu'elle avait une incidence sur la consommation. La seule étude mise en évidence, réalisée aux Tonga en 2018, a conclu à une certaine baisse de la consommation suite à l'imposition de taxes.

2.3 Boissons à sucre ajouté

D'après les recommandations mondiales⁴, les politiques fiscales entraînant une majoration d'au moins 20 % du prix de détail des boissons à sucre ajouté doivent déboucher sur des réductions proportionnelles de la consommation de ces produits.

Le Samoa (2015), les Îles Cook (2017), les Fidji (2017), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (2018) et les Îles Salomon (2018) ont procédé à l'évaluation de l'impact de la taxation des boissons à sucre ajouté. L'étude réalisée aux Îles Cook, qui portait sur l'incidence des taxes existantes sur le volume des importations de boissons à sucre ajouté, a mis en évidence une baisse de ces importations entre 2014 et 2015. Les études menées aux Fidji, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Samoa et aux Îles Salomon ont traité de l'impact potentiel de l'imposition envisagée de taxes sur les boissons à sucre ajouté. Elles

⁴ <https://www.OMS.int/dietphysicalactivity/publications/fiscal-policies-diet-prevention/en/>

ont toutes conclu que l'on pouvait en attendre une augmentation des recettes fiscales et une diminution de la consommation.

2.4 Autres produits

D'après des estimations réalisées à l'échelon mondial⁴, un subventionnement des fruits et légumes frais ayant pour effet de diminuer de 10 à 30 % les prix de ces produits est de nature à entraîner une progression de leur consommation.

Les Fidji (2017) ont évalué l'effet potentiel d'une diminution des taxes sur les fruits et légumes et sur les types d'huiles qui sont meilleures pour la santé (huiles végétales par exemple), tout en examinant l'impact de l'augmentation de la fiscalité sur des produits tels que les huiles nuisibles pour la santé et le glutamate de monosodium (GMS). Cette étude a mis en évidence une augmentation du volume des importations de légumes entre 2010 et 2014, avec une poussée particulièrement marquée en 2013 lorsque les droits d'accise sur ces produits ont été ramenés à 0 %. Si les importations d'huile de palme ont diminué pendant la période considérée, aucune variation notable n'a été constatée s'agissant des importations de GMS, ceci s'expliquant peut-être par l'impact réduit de l'augmentation de la taxe sur le prix unitaire.

À Vanuatu (2018), on a évalué l'effet que peut avoir sur la santé des consommateurs le choix d'une alimentation plus saine, en conséquence de mesures touchant les prix et la fiscalité. D'après cette étude, en remplaçant cinq aliments transformés (biscuits pour le petit-déjeuner, crackers, viande en conserve, thon en boîte et nouilles instantanées) par des produits de substitution plus sains, il est possible de retarder ou d'éviter jusqu'à 5,3 % des décès dus aux MNT chez les personnes âgées de 15 ans et plus.

3. DÉFIS

3.1 Mise en œuvre de mesures fiscales ciblant la consommation

Ces efforts peuvent être entravés par certaines tactiques du secteur privé, se traduisant par exemple par des mesures d'anticipation⁵ ou par l'augmentation, avant une annonce de la majoration des taxes, des marges bénéficiaires ou de la valeur déclarée du produit (valeur CAF⁶ par exemple), ce qui a pour conséquence d'en augmenter le prix et diminue donc fortement l'impact du renchérissement du produit dû à la majoration de la taxe. Il ressort de l'étude réalisée aux Îles Cook que l'anticipation est une tactique employée par l'industrie du tabac⁷ pour amortir les effets sur les consommateurs des variations prévues de la fiscalité. Il se peut en outre qu'en important des produits moins chers, les importateurs élargissent l'offre de produits plus abordables pour contrecarrer l'augmentation des taxes, de sorte que l'impact sur la consommation sera négligeable.

Au niveau du commerce de détail, la vente de produits à l'unité (tabac en vrac ou cigarettes) compromet les effets positifs de la majoration des taxes en rendant le produit plus accessible et plus immédiatement abordable. Dans le même ordre d'idées, la vente de produits analogues non taxés (tabac produit localement, boissons alcoolisées artisanales et sirops par exemple) augmente les options de substitution⁸ s'offrant aux consommateurs, ce qui réduit les effets, sur la consommation, de la majoration des prix et des taxes. L'étude réalisée aux Tonga a ainsi montré que certains fumeurs consommaient désormais un produit local actuellement non taxé, ceci mettant par ailleurs en évidence l'existence d'une source de revenus potentielle en cas de taxation du produit en question.

Il ressort de l'expérience des pays océaniques relative à la taxation des boissons à sucre ajouté qu'il convient de préciser la définition de ces produits pour qu'elle recouvre la totalité des boissons

⁵ Anticipation : pratique consistant à constituer des stocks de produits afin de les vendre ultérieurement en réalisant des bénéfices supplémentaires. En l'espèce, il s'agit de concentrer à l'avance les importations ou la production afin d'éviter les augmentations de taxes anticipées, dans le but d'optimiser les bénéfices (en réduisant les coûts ou en augmentant les marges).

⁶ CAF : coût, assurance, fret.

⁷ L'industrie du tabac recouvre ici les fabricants et les importateurs de tabac et de produits du tabac.

⁸ Substitution : effet engendré par une augmentation de prix qui incite le consommateur (dont le revenu est resté inchangé) à acheter une plus grosse quantité d'un produit moins cher ou une plus faible quantité d'un produit plus coûteux.

concernées, afin d'éviter un phénomène de substitution⁴ chez les consommateurs. Les boissons à sucre ajouté correspondent aux boissons additionnées d'édulcorants caloriques, comme le sucre et le sirop de maïs à teneur élevée en fructose, ou aux jus de fruits concentrés. On relève par ailleurs qu'aux Fidji une lacune dans la réglementation permettait aux importateurs de déclarer faussement l'huile de palme comme huile végétale pour ne pas tomber sous le coup de la taxe majorée.

Il se peut également que les accords commerciaux entre les pays océaniques autorisent l'exonération des taxes à l'importation sur certaines boissons à sucre ajouté ou d'autres marchandises produites localement, ce qui peut avoir une incidence sur les prix et, partant, sur la consommation.

3.2 Mise en œuvre des évaluations de l'impact de la taxation

Le manque de données récentes et de qualité sur les importations, la production, les recettes et les taxes compromet l'évaluation de l'impact de la fiscalité. L'absence de données relatives à l'offre, aux prix pratiqués et à la consommation est porteuse d'incertitudes.

Il se trouve en outre que de nombreux pays ne recueillent pas régulièrement les données relatives à la consommation. De manière générale, les évaluations de l'impact de la taxation ne permettent pas de montrer de relation de cause à effet entre les taxes et la consommation, car on ne parvient pas à isoler et à mesurer les effets de la majoration des taxes. De plus, il existe de nombreux facteurs qui jouent sur la consommation, tels que les revenus, les goûts, la disponibilité des produits, etc.

Pour réaliser ces évaluations, il faut d'abord recueillir et analyser les données, ce qui demande du temps, à savoir de 3 à 12 mois, suivant la portée de l'étude et le type de données employées.

4. ORIENTATIONS FUTURES

Il est nécessaire de mener à bien des études supplémentaires sur l'impact de la taxation afin de recueillir des données de référence pour l'Océanie. Il conviendra, ce faisant, de tirer les enseignements des études déjà réalisées, telles que les mesures de l'élasticité-prix et les facteurs entravant les mesures fiscales destinées à promouvoir un mode de vie sain.

Le renforcement de la capacité des pays océaniques à mener à bien ces évaluations est une entreprise fondamentale susceptible de déboucher sur une amplification de la collaboration intersectorielle, ainsi que sur l'amélioration des systèmes d'information.

4.1 Les directeurs de la santé sont invités à :

1. Réaliser des études sur l'impact de la taxation et à en partager les conclusions avec les secteurs hors santé et les partenaires régionaux et internationaux. Il est préférable de planifier ces études avant de modifier la fiscalité.
2. Renforcer les mesures de suivi des données relatives à la consommation, aux importations et au prix du tabac, de l'alcool, des denrées alimentaires et des boissons non alcoolisées.
3. Prendre des mesures propres à prévenir les manœuvres destinées à contrecarrer les effets de la taxation (clarté des définitions, prescriptions strictes en matière d'étiquetage, interdiction des mesures d'anticipation, taxation de tous les produits de la même catégorie, etc.).
4. Exclure le tabac et l'alcool des accords commerciaux pour éviter l'obligation de réduire la portée des mesures fiscales.
5. Mettre la fiscalité au service de la promotion des modes de vie sains en majorant ou en diminuant certaines taxes, conformément aux recommandations mondiales.

4.2 Les partenaires du développement et les universitaires sont invités à envisager de :

1. Aider les pays océaniens à planifier et à réaliser des études sur l'impact des mesures fiscales.
2. Harmoniser les méthodes et élaborer des modèles normalisés afin de faciliter la mise en œuvre des études par les pays océaniens.
3. Appuyer le renforcement de la capacité des partenaires universitaires locaux en Océanie à mener à bien des études sur l'impact des mesures fiscales.
4. Partager les informations relatives aux bonnes pratiques afin d'augmenter l'impact des mesures fiscales et aider les pays océaniens à la planification de leurs démarches dans ce sens.

**Études sur l'impact des mesures fiscales en Océanie :
gros plan sur le tabac, l'alcool, et les aliments néfastes à la santé**

Pays océaniques	Produits évalués	Conclusions globales	Partenaires
Îles Cook	boissons à sucre ajouté tabac	<p><u>Boissons à sucre ajouté</u> Baisse des importations de boissons à sucre ajouté et augmentation de la valeur des importations, en conséquence de l'augmentation des taxes sur ces produits en 2013 (15 % ad valorem) et 2014 (augmentation de 20 % et passage aux droits d'accise).</p> <p><u>Tabac</u> Bilan des augmentations des taxes sur le tabac en 2012, 2013 et 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perte de 2 à 2,6 millions de dollars néo-zélandais de recettes publiques (soit 2,1 à 2,7 % des rentrées fiscales des Îles Cook en 2013/14) due aux manœuvres d'anticipation. • Nécessité de mettre en œuvre, avant l'annonce de l'augmentation des taxes, des mesures visant à empêcher les manœuvres d'anticipation et les autres comportements propres à compromettre l'impact de la majoration des taxes. 	Université nationale des Fidji-C-POND (boissons à sucre ajouté) OMS (tabac)
Fidji	fruits et légumes GMS huile de palme	<p><u>Fruits et légumes</u> Augmentation du volume des importations après la baisse des taxes.</p> <p><u>GMS</u> Aucune modification du volume des importations après la majoration des taxes.</p> <p><u>Huile de palme</u> Baisse du volume des importations après la majoration des taxes ; il convient toutefois de déterminer si l'augmentation des prix et la réduction des importations et des ventes se traduisent par une baisse de la consommation générale de graisses saturées au sein de la population.</p>	C-POND
Fidji	viande transformée confiseries sucres jus en-cas boissons à sucre ajouté viande grasse fruits et légumes huiles saines	<p><u>Divers</u> Estimations de la baisse de la consommation résultant de la taxation des aliments à forte teneur en sucre, sel et matière grasse (avec des fourchettes de pourcentage associées à différentes hypothèses en matière de substitution)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxe de 20 % : réduction de 2 à 4 % des calories, de 5 à 7 % des matières grasses et de 4 à 6 % du sel consommés. • Taxe de 50 % : réduction de 5 à 10 % pour les calories, de 7 à 11 % pour les matières grasses et de 9 à 14 % pour le sel. <p>Le montant total des recettes fiscales associées à une taxe de 20 % ou 50 % s'élèverait respectivement à 51,4 et</p>	FAO

		74,3 millions de dollars fidjiens.	
États fédérés de Micronésie	tabac	<p>Sur la base d'un projet d'augmentation de la taxe par cigarette, la faisant passer de 0,050 dollar É.-U. en 2018 à 0,075 dollar en 2019, suivie d'une augmentation de 0,025 chaque année jusqu'en 2023 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des recettes fiscales générées par l'ensemble des taxes sur le tabac estimée à 1,4 million de dollars dans les deux années suivant la mise en œuvre d'une augmentation de 50 % des droits d'accise sur les cigarettes. • Baisse de la consommation, qui passerait de l'équivalent de 70 millions de cigarettes par an en 2018⁹ à 55 millions d'ici 2023. 	OMS
Palau	tabac	<p>Bilan des augmentations de 2013 et 2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Perte de 1,8 à 1,9 million de dollars É.-U. en recettes fiscales due à des activités d'anticipation. • Augmentation de quelque 0,6 million de dollars des bénéfices de la vente au détail pour les importateurs s'étant livrés à des manœuvres d'anticipation. • Les fournisseurs du marché ne doivent pas pouvoir prévoir les annonces des augmentations ou les autorités fiscales doivent prendre des mesures leur permettant d'empêcher les manœuvres d'anticipation. • Les timbres fiscaux associés à une taxe sur les stocks constituent une solution possible à ce problème. 	OMS
Îles Salomon	boissons à sucre ajouté tabac	<p><u>Boissons à sucre ajouté</u> Les recettes annuelles générées par des taxes de 40 % et 20 % s'élèveraient à 175 et 93 millions de dollars salomonais respectivement pendant la durée de vie de la population, sommes calculées sur la base d'une hospitalisation de moins pour chaque cas de diabète évité.</p> <p><u>Tabac</u> Taux évalués : 15 % sur les cigarettes au taux de goudron supérieur à 10 mg par cigarette ; 30 % sur les cigarettes au taux de goudron inférieur à 10 mg par cigarette ; 100 % sur les tablettes de tabac, le tabac en corde, le tabac bâton et le tabac en carotte ; et 15 % sur les droits d'importation et les droits d'accise sur l'alcool.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs publics pourraient escompter un surplus de recettes de 39,3 millions de dollars au cours de l'exercice 2019. <p>Autres recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remplacer les droits d'accise et les taxes à l'importation actuellement calculés <i>par cigarette</i> par des droits et taxes calculés <i>au kilogramme</i>, au taux de 1 gramme pour 1 cigarette afin de garantir la cohérence de la taxation pour tous les types de tabac. 	FAO (boissons à sucre ajouté) OMS (tabac)

⁹ Aucune donnée n'ayant été recueillie en 2018, ce chiffre correspond aux valeurs de 2017.

		<ul style="list-style-type: none"> Unifier les droits d'importation sur le tabac au taux de 1 157,842 dollars <i>par kilogramme</i>. 	
Tonga ¹⁰	alcool denrées alimentaires boissons à sucre ajouté tabac	<p>Étude non publiée. Premiers éléments de conclusion :</p> <ul style="list-style-type: none"> L'augmentation des taxes et des prix de certaines denrées pour lesquelles il n'existe pas de produit de substitution (cuisses de poulet et nouilles instantanées par exemple) n'a eu que des effets limités sur la consommation déclarée par les personnes interrogées. La taxe sur la poitrine de mouton et les croupions de dinde a entraîné une baisse de la consommation. L'augmentation de la taxe sur l'alcool a entraîné une baisse de la fréquence de la consommation et de la quantité consommée. Les augmentations de la taxe sur le tabac ont été associées à une baisse de la consommation ; toutefois, une partie des consommateurs s'est tournée vers une forme de tabac local moins coûteux que les cigarettes importées. L'incidence sur les prix de l'exonération de la taxe sur les fruits et légumes n'a pas été perçue par les consommateurs. 	<p>Banque mondiale Fondation des Tonga pour la promotion de la santé FAO OMS Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce Ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du Commerce CPS</p>
Vanuatu	aliments transformés	La substitution, par des produits plus sains, des 5 produits alimentaires conditionnés contribuant le plus à la consommation de calories, de matière grasse et de sel peut déboucher sur une réduction du nombre annuel de décès dus à des maladies cardiovasculaires liées au régime alimentaire à Vanuatu et éviter ou retarder environ 5,3 % des décès d'adultes dus aux MNT chaque année.	FAO
Vanuatu	tabac	<p>Évaluation de trois solutions stratégiques : Augmentation annuelle des droits d'accise de 30 %, 20 % ou 10 % + taux de croissance des revenus + taux d'inflation + surtaxe de 2 %</p> <ul style="list-style-type: none"> Augmentation escomptée des recettes fiscales totales de 19 %, 14 % et 10 % respectivement. Augmenter le niveau du droit d'accise sur les cigarettes dans les années à venir pour rendre ce produit moins abordable. 	OMS (Pôle de connaissances du Secrétariat de la CCLAT de l'OMS sur la taxation du tabac)

¹⁰ Exposé de la Banque mondiale à Nuku'alofa le 3 septembre 2018