

Fiscalité « nutritionnelle » : les coûts de la *fat tax* au Danemark

par Valentin Petkantchin, chercheur associé à l'Institut économique Molinari

La Danemark est le premier pays à avoir imposé en 2011 une taxe sur les graisses dites saturées ou « fat tax ». L'expérience danoise est riche d'enseignements car un an à peine après sa mise en place, elle a été abolie, à cause de ses effets économiques négatifs et eu égard à l'absence d'impact réel sur les modes de consommation.

FAT TAX ET FISCALITÉ NUTRITIONNELLE AU DANEMARK

La « fat tax » danoise a été présentée dans le paquet de réformes fiscales de 2009¹. Amendée plusieurs fois, elle a été finalement adoptée en mars 2011 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre de cette même année. Elle frappait tous les aliments contenant plus de 2,3 % de graisse saturée. À l'exception du lait de consommation, de nombreux autres produits — de la viande au fromage, beurre, margarine, en passant par les huiles et la charcuterie — étaient concernés. De même, les produits fabriqués à partir de ces aliments comme les chips et autres croustillants et ce même si le gras saturé représentait moins de 2,3 % du produit fini² étaient soumis à cette taxe qui s'élevait à 16 couronnes danoises (soit environ 2,15 euros) par kilogramme de graisse saturée³.

En réalité, le Danemark avait déjà une certaine expérience en la matière. En effet, les consommateurs de spiritueux, de bière, mais aussi de chocolat, de crème glacée, de boissons sucrées, de sucres, etc. payaient depuis des années des taxes supplémentaires sur ces boissons et aliments.

Selon les estimations, les consommateurs danois ont ainsi payé en 2012 un milliard d'euros en plus pour leurs denrées alimentaires, dont près de 170 millions d'euros pour la seule *fat tax* (voir Tableau 1).

UNE SURCONSOMMATION DE MATIÈRES GRASSES ?

La graisse saturée est « accusée » — au même titre que les boissons sucrées et autres produits alimentaires — de favoriser l'obésité et de causer des maladies, notamment cardiovasculaires. Selon des estimations, 80 % des adultes et des enfants au Danemark auraient une consommation supérieure aux recommandations diététiques officielles, c'est à dire supérieure à 10 % de leur consommation d'énergie totale⁴.

Si les pouvoirs publics ont souhaité recourir à une mesure aussi extrême que celle de la contrainte fiscale, il était logique de penser que la consommation de gras avait dû fortement augmenter au cours des dernières années.

Tableau 1

Estimation du surcoût lié aux taxes sur les aliments et les boissons en 2012 (en millions d'euros)	
Taxe sur les spiritueux	143,9
Taxe sur le vin	203,8
Taxe sur la bière	137,7
Taxe sur les alco pops	5,4
Taxe sur le chocolat	275,3
Taxe sur la glace	36,3
Taxe sur l'eau minérale, boissons gazeuses et jus	67,2
Fat tax	167,9
Total	1037,4

Source : Ministère danois des Impôts, 2013.

Or, si la consommation de certains produits comme le fromage, le bœuf et le poulet (moins gras que la viande de porc) a augmenté, la consommation par habitant de la plupart des autres produits contenant du gras saturé avait, au contraire, baissé (voir Figure 1).

Ainsi en 2009, la consommation par habitant de beurre, de margarine, de graisses et de viande de porc — les produits le plus durement frappés par la *fat tax* — était inférieure à leur consommation au début des années 1990, respectivement de 67 %, 48 %, 20 % et 44 %. Une étude récente sur la consommation de gras au Danemark au XX^{ème} siècle conclut ainsi que « la part des graisses mono- et poly-saturées⁵ [dans les produits contenant du gras en 1999] est largement plus importante qu'elle ne l'a été au début ou au milieu du XX^{ème} siècle », la consommation totale de matières grasses ayant en réalité baissé de 43 % entre son plus haut en 1958 et 1999⁶.

1. L'objectif officiel de cette réforme était de remplacer en partie un impôt sur le revenu relativement lourd — avec des taux marginaux d'imposition allant de 42,1 % à 63 % — par, entre autres, de nouvelles taxes « santé » dont la *fat tax*. Voir le rapport pour l'OCDE du Ministère danois des Impôts, « Danish Tax reform 2010 », p. 11-12, à : http://www.skm.dk/public/dokumenter/engelsk/Danish%20Tax%20Reform_2010.pdf.
 2. Voir la fiche de présentation du Ministère danois des impôts, « New duty on saturated fat imposed on certain foods in Denmark », disponible à : <https://www.skat.dk/SKAT.aspx?old=1950194&vld=0>.
 3. Voir entre autres le rapport de l'OCDE, « Obesity Update 2012 », p. 4, disponible à : <http://www.oecd.org/els/health-systems/49716427.pdf>.
 4. Voir S. Smed, « Financial penalties on foods: the fat tax in Denmark », *Nutrition Bulletin*, 37, p. 142-146.
 5. Ces graisses sont considérées comme meilleures pour la santé.
 6. Voir Terra Jensen, « The consumption of fats in Denmark: 1900-2000 », *Anthropology of Food*, 7, 2012, disponible à : <http://aof.revues.org/7100>.

UN RAISONNEMENT ÉCONOMIQUE INCOMPLET

Un raisonnement économique est mis en avant pour justifier l'imposition de taxes nutritionnelles. Selon ce raisonnement, le niveau de consommation de certains aliments, en l'occurrence le gras saturé, est jugé trop élevé au regard notamment de certains coûts — ce qu'on appelle les « effets externes » négatifs dans le langage économique — ignorés par les consommateurs et subis par le système public de santé. La taxe — comme les prix plus élevés qui en découlent — serait le moyen de faire diminuer la consommation de l'aliment considéré. Cela doit permettre, au moins en théorie, d'accroître l'état de santé de l'ensemble de la population, de diminuer les coûts pour l'assurance maladie et donc de faciliter le retour à l'équilibre des comptes publics.

Or, ce raisonnement est incomplet. Au-delà du fait qu'il n'existe aucune certitude scientifique sur la quantité « optimale » de gras saturé que chaque individu doit absorber, ce raisonnement ignore deux éléments importants. Le premier est la perte de bien-être qu'une partie des consommateurs subissent en payant plus cher leurs aliments, alors qu'ils n'ont pas besoin de réduire leur consommation de gras. Le second est la multitude de nouveaux coûts et effets pervers qu'une telle taxation impose aussi bien aux entreprises qu'au marché domestique dans son ensemble.

CASSE-TÊTE RÉGLEMENTAIRE ET PERTE DE COMPÉTITIVITÉ POUR LES ENTREPRISES

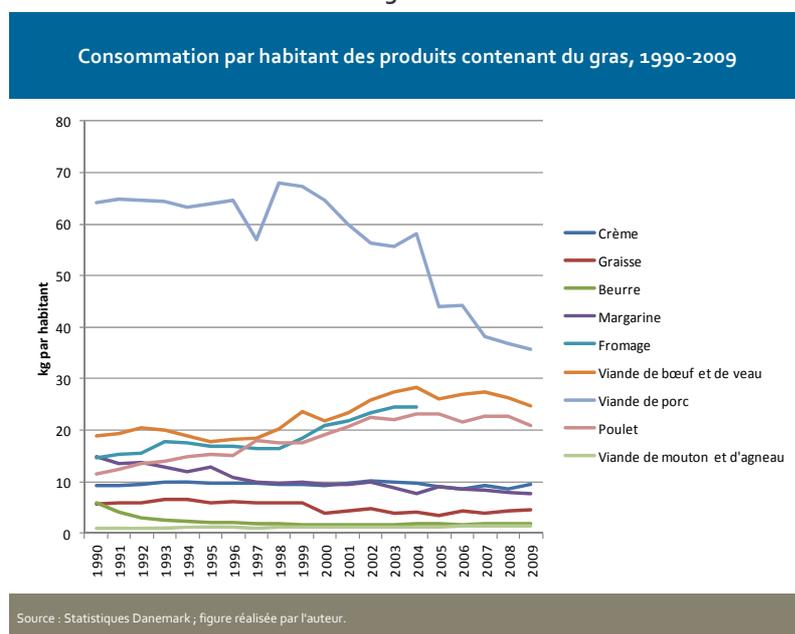
Si le montant de la *fat tax* peut en soi poser problème, il s'avère qu'en plus sa collecte et sa mise en œuvre furent particulièrement coûteuses au Danemark, fragilisant le tissu des petites et moyennes entreprises.

En effet, la loi faisait reposer sur les entreprises qui fabriquaient ou importaient les produits contenant du gras saturé, l'obligation de calculer et de déclarer les quantités de gras contenues dans chacun de leurs produits afin de payer les taxes correspondantes. En revanche, les produits destinés à l'exportation étaient exemptés.

La mise en œuvre de ces formalités administratives s'est avérée bien plus complexe que cela n'avait été anticipé. Ce type de formalités nécessite en effet des ressources spécifiques, aussi bien sur les plans financiers, humains, informatiques que logistiques.

Or le contenu en gras saturé peut être difficile à calculer, notamment pour des produits contenant plusieurs ingrédients. Dans ces cas, les entreprises étaient taxées en fonction du contenu de gras total, voire si cette quantité n'était pas connue non plus, en fonction du poids net des produits⁷. Dans certains cas, l'assiette de la *fat tax* n'était même pas le gras saturé contenu dans le produit fini, mais la quantité utilisée lors de sa fabrication. Par exemple, un im-

Figure 1



porteur de chips devait payer la *fat tax* en fonction de la quantité d'huile ayant servi à leur production et non à la quantité réelle de graisse saturée contenue dans les chips elles-mêmes.

Bien que difficiles à chiffrer pour l'ensemble des entreprises danoises, les coûts d'administration et de paperasserie de la *fat tax* ont été bien réels. À titre d'exemple, le PDG d'une PME danoise d'environ 200 personnes produisant de la margarine et d'autres produits contenant du gras estimait ces coûts à 201 000 euros en 2012⁸. Une boulangerie industrielle de taille moyenne produisant des pâtisseries danoises a dû, quant à elle, déboursier 57 000 euros, la gestion administrative de la *fat tax* nécessitant l'immobilisation d'une personne pendant une journée de travail complète par mois, soit un coût administratif considérable étant donné la taille de l'entreprise⁹.

Côté commerce de gros et de détail, une enquête de la Chambre de commerce danoise auprès de ses membres, indique que les coûts administratifs de la *fat tax* se seraient montés à 200 millions de couronnes danoises (DKK) en 2012, soit près de 27 millions d'euros¹⁰.

DES PRIX QUI S'ENVOLENT

C'est évidemment l'effet recherché par la *fat tax* : renchérir artificiellement les prix des denrées visées par la taxe. Il n'est cependant pas inutile de comparer l'évolution des prix au Danemark et dans les autres pays européens pour se donner une idée de l'ampleur du phénomène.

7. Voir Ministère danois des Impôts, « New duty on saturated fat imposed on certain foods in Denmark », *Op. cit.*

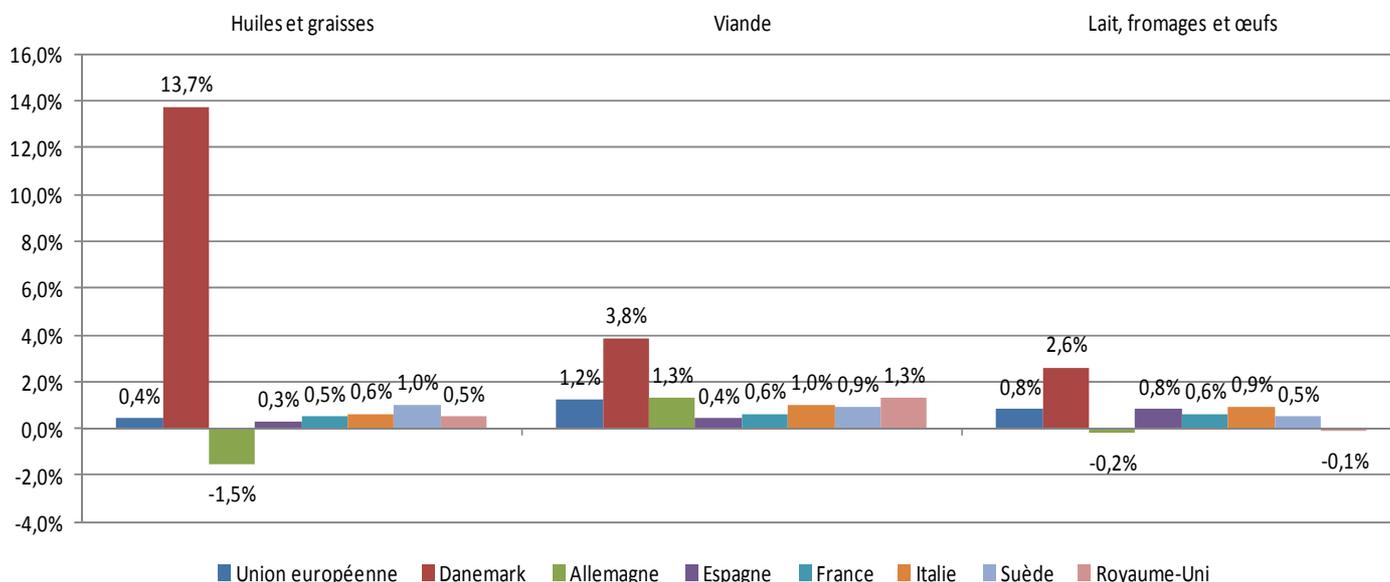
8. Voir Stefan Hansen, « Dragsbæk Margarinefabrik gør status efter fedtafgiften », 10 janvier 2013, disponible à : http://www.food-supply.dk/article/view/94880/dragsbaek_margarinefabrik_gor_status_etter_fedtafgiften.

9. Voir Thomas From, « FEDTAFGIFTEN Optimal beskatning og casestudy af Mette Munk A/S », *Master Thesis*, Nationaløkonomisk Institut, Aarhus Universitet, janvier 2012.

10. Voir le communiqué « Fedtafgiften — et dyrt bekendtskab », 21 novembre 2012, disponible à : <http://www.danskerhverv.dk/Nyheder/Sider/Fedtafgiften---et-dyrt-bekendtskab.aspx>.

Figure 2

Évolution des prix de certains aliments entre septembre et décembre 2011



Source : Eurostat ; calculs et figure réalisés par l'auteur.

Ainsi, avant l'introduction de la *fat tax*, les prix danois étaient dans « le peloton » des prix européens. Quand elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011, ils ont connu un bond d'environ 14 % pour les huiles et graisses, de 4 % pour celui de la viande et de 3 % pour celui du lait, fromages et œufs sur le dernier trimestre 2011 (voir Figure 2). Cette augmentation était respectivement 34 fois, 3,2 fois et 3,3 fois plus importante que l'augmentation moyenne dans l'UE.

Ces augmentations ont créé un différentiel très important entre le prix des produits vendus au Danemark et les mêmes produits vendus dans les pays voisins, notamment en Allemagne. En pleine crise économique, la *fat tax* a eu pour résultat logique de pousser les ménages à s'approvisionner à l'étranger afin de limiter la perte de pouvoir d'achat et de bien-être causée par la nouvelle taxe.

DESTRUCTION DE DÉBOUCHÉS ET SOURCE DE GASPILLAGE

La *fat tax* a donc donné une nouvelle bouffée d'air frais au commerce transfrontalier, les consommateurs danois réduisant en partie leurs achats au Danemark et s'approvisionnant dans les pays voisins¹¹. Or, du fait d'une lourde fiscalité frappant déjà certains produits, comme la bière et les sodas, de nombreux consommateurs

avaient pour habitude de faire leurs courses en Allemagne, et d'y acheter, notamment, des produits danois moins chers¹².

Il n'est pas aisé d'évaluer l'amplitude réelle de ce commerce, suscité du fait de la seule *fat tax*. Cependant, selon des estimations officielles, les achats transfrontaliers de graisses, d'huiles, de fromage et de viande auraient doublé entre 2010 et 2011, passant de 75 millions DKK à 150 millions DKK (soit de 10 millions d'euros à 20 millions d'euros)¹³.

La compétitivité du tissu industriel alimentaire et du réseau de distribution a ainsi été mise à mal. La taxe a eu pour effet de détruire des débouchés sur le marché domestique, causant par la même occasion des destructions inutiles d'emplois.

Plusieurs exemples suggèrent que l'affaiblissement des ventes sur le marché domestique a mis en difficulté des entreprises de l'industrie alimentaire et du commerce de détail qui ont dès lors dû licencier. Selon des estimations du Danish Agriculture and Food Council, l'organisme représentant les agriculteurs et les entreprises alimentaires danoises, cela aurait représenté l'équivalent de 1 300 emplois, un chiffre non anecdotique vu la taille du pays en question¹⁴.

11. Le commerce transfrontalier avec l'Allemagne est particulièrement dynamique. Les produits sont non seulement frappés de la *fat tax* mais aussi d'une TVA à 25 % au Danemark, contre seulement 7 % en Allemagne, ce qui crée un différentiel de prix important.

12. Voir l'article « Danish fat tax : a feast for German border shops », 13 novembre 2013, disponible à <http://www.euractiv.com/consumers/danes-buy-danish-beer-germany-news-514372> et le sondage commandé par DSK (organisme représentant les détaillants) qui y est cité, disponible à : <http://www.dsk.dk/Nyheder/pressemeddelelser/Naesten60af10hargraensehandel.html>. Près de 60 % des ménages danois interrogés auraient ainsi acheté de la bière ou des sodas au cours de l'année écoulée en Allemagne, alors qu'en 2008, 60 % avaient, au contraire, déclaré ne pas avoir fait d'achats transfrontaliers.

13. Voir Danish tax ministry, « Status over graensehandel Bilagsrapport 2012 », p. 178, disponible à : <http://www.skm.dk/public/dokumenter/presses/statusovergraensehandel2012bilag.pdf>.

14. Voir l'analyse du Danish Agriculture and Food Council, « Fedtafgiften koster 1.300 beskæftigede jobbet », 26 juin 2012, disponible à : http://www.lf.dk/-/media/lf/ta1%200%20analyser/Samfundsokonomiske%20analyser/Oekonomisk_Analyse_fedtafgift.ashx.

La *fat tax* a *in fine* généré un grand gaspillage de ressources. Les consommateurs ont été poussés à acheter des produits nationaux à l'étranger et donc à gaspiller du temps, de l'essence et leur voiture qui auraient sinon été employés à meilleur escient. Les entreprises ont été poussées à expédier leurs produits à l'étranger plutôt qu'à les vendre sur place, engendrant toutes sortes de coûts supplémentaires inutiles.

Face à un tel bilan, les résultats en matière de consommation et de santé ont-ils été au rendez-vous?

DES EFFETS INCERTAINS SUR LA CONSOMMATION ET LA SANTÉ

Au-delà du fait que des études scientifiques récentes remettent en cause le consensus sur la nécessité d'une baisse de la consommation de gras saturés¹⁵, les effets de la *fat tax* sur la consommation et la santé auraient été négligeables, voire contre-productifs.

Une première étude — utilisant les données sur les achats — suggère des baisses de la consommation de beurre, margarine et huile de 10 %-20 % sur le dernier trimestre de 2011, c'est-à-dire les 3 premiers d'application de la *fat tax*¹⁶. Cependant, des chiffres plus récents indiquent une baisse de la consommation nettement moins importante. Elle n'aurait été que de 0,4 % sur la période octobre 2011-juillet 2012¹⁷. Un sondage de Danish Food & Agriculture montre également l'absence d'effet notable auprès des personnes interrogées : environ 80 % confirment ainsi ne pas avoir changé leur consommation suite à l'imposition de la *fat tax*¹⁸.

Une tendance à acheter des produits ou des variétés moins chères — présentant possiblement plus de risques en cas de surconsommation — a également été observée¹⁹. Les effets bénéfiques d'une

baisse de la consommation des produits visés par la taxe dépendrait des produits qui leur sont substitués, mais aussi de l'activité physique et de la dépense de calories des consommateurs. Tant que ces derniers ne décideraient pas de changer de régime alimentaire de leur propre chef, l'efficacité des taxes nutritionnelles sur la santé demeurerait incertaine, voire contre-productive, car susceptible de susciter des substitutions aussi, voire plus néfastes, pour la santé.

CONCLUSION

La mise en place d'une *fat tax* au Danemark a causé nombre d'effets pervers économiques qui ont conduit à l'abroger un an après sa mise en place. Qu'il s'agisse des producteurs, des distributeurs ou des consommateurs, chacun en a subi les effets en termes d'emplois, de compétitivité ou tout simplement de bien-être.

L'impopularité de la taxe a été telle que le gouvernement a aussi abandonné une nouvelle taxe qui devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2013 sur des produits comme le yoghourt, le ketchup, les cornichons ou le chou.

C'est une chance pour les Danois que les effets pervers se soient manifestés de manière aussi visible et rapide. Ceci d'autant plus que la consommation de graisse au Danemark est à la baisse depuis de nombreuses années, avant même la mise en place de ce lourd appareil fiscal.

Cela devrait être un avertissement pour les pouvoirs publics de nombreux pays, décidés à s'engager sur cette voie de la fiscalité nutritionnelle. Le ministre des Finances danois ne laisse planer aucun doute à ce sujet : « taxer la nourriture pour des raisons de santé est au mieux malavisé et au pire contre-productif »²⁰.

15. Voir, entre autres, Arne Astrup *et al.* « The role of reducing intakes of saturated fat in the prevention of cardiovascular disease: where does the evidence stand in 2010? », *American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 93, n°4, avril 2011, p. 684-688; Renata Micha et Dariush Mozaffarian, « Saturated Fat and Cardiometabolic Risk Factors, Coronary Heart Disease, Stroke, and Diabetes: a Fresh Look at the Evidence », *Lipids*, 45, 2010 p. 893-905 et Patty Siri-Tarino *et al.*, « Saturated fat, carbohydrate, and cardiovascular disease », *American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 91, 2010, p. 502-509.

16. Voir J. Jensen et S. Smed, « The Danish tax on saturated fat: Short run effects on consumption and consumer prices of fats », Institute of Food and Resource Economics, Université de Copenhague, document de travail 2012/14, disponible à : http://okonomi.foi.dk/workingpapers/WPpdf/WP2012/WP_2012_14_Danish_fat_tax.pdf.

17. Voir Henrik Denman, « Fedtafgift et en fiasko for sundheden », 18 août 2012, disponible à : <http://www.business.dk/foedevarer/fedtafgift-er-en-fiasko-for-sundheden>.

18. Voir le sondage Userneeds, « Interviewundersøgelse om Fødevarer », Danish Agriculture and Food Council, septembre 2012, disponible à : <http://www.lf.dk/-/media/lf/Aktuelt/Nyheder/2012/September/Gr%C3%A6nsehandel.ashx>.

19. Voir J. Jensen et S. Smed, 2012, *Op. Cit.* et Henrik Denman, 2012, *Op. Cit.*. De même 44,2 % des sondés par L&F affirment qu'ils ont été poussés par la *fat tax* à acheter des produits moins chers.

20. Voir <http://www.foodnavigator.com/Legislation/Danish-government-scraps-fat-tax-cancels-planned-sugar-tax>.



Valentin Petkantchin

M. Petkantchin détient un doctorat ès sciences économiques et est diplômé du Magistère média et formation économique de l'Université d'Aix-Marseille III. Entre 1996 et 2003, il a été chercheur au Centre d'analyse économique et a enseigné l'économie à la Faculté d'économie appliquée, ainsi qu'à la Faculté de droit, au sein de cette même université. Il compte à son actif plusieurs publications scientifiques et travaux de recherche portant sur divers sujets. De janvier 2004 à mai 2006, il a été directeur de la recherche à l'Institut économique de Montréal. Il a rejoint l'IEM en juin 2006.

L'Institut économique Molinari (IEM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant et sans but lucratif.

Il s'est fixé comme mission de proposer des solutions alternatives et innovantes favorables à la prospérité de l'ensemble des individus composant la société.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source

Directrice générale : Cécile Philippe
Maquette et montage : Gilles Guénette

www.institutmolinari.org