



AVIS

N°29/2019

Les commissions du développement économique, de la fiscalité et du budget et de la santé et de la protection sociale

Saisine concernant l'avant-projet de loi du pays instituant une taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre ainsi que sa délibération d'application portant fixation des tarifs de la taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre

Présenté par :

Les présidents :

MM. Dominique LEFEIVRE (CDEFB)
et Alain GRABIAS (CSPS)

Les rapporteurs :

MM. Jean SAUSSAY (CSPS) et Jean-Louis LAVAL (CDEFB)

Dossier suivi par :

Mmes Julie VASSALLO, chargée d'études et Laetitia MORVILLE, secrétaire.

Adoptés en commission, le 6 janvier 2020,
Adoptés en bureau, le 7 janvier 2020,
Adoptés en séance plénière, le 8 janvier 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi, par lettre en date du 9 décembre 2019 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays *instituant une taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre*, et d'un projet de délibération d'application *portant fixation des tarifs de la taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre*, selon la procédure normale.

Les commissions du développement économique, de la fiscalité et du budget et de la santé et de la protection sociale, en charge du dossier, ont auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

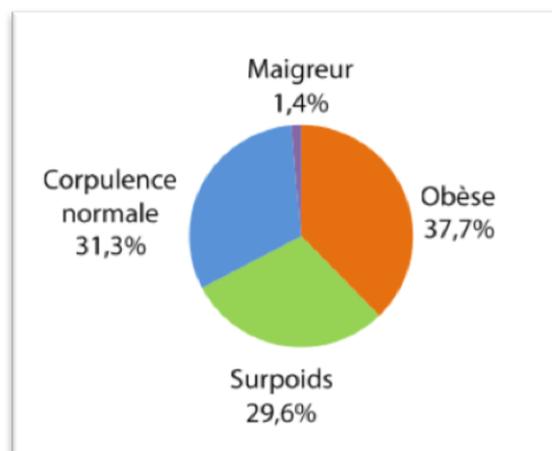
Avis n° 29/2019

Conformément aux articles 22-1 et 22-4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière « *d'impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création ou affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public* » ainsi que de « *protection sociale, hygiène publique et santé...* »

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ces projets de texte.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

A l'instar des populations de bon nombre des pays et territoires développés, les habitants de la Nouvelle-Calédonie sont confrontés à une forte prépondérance des phénomènes de surpoids et d'obésité. En 2015 déjà, un peu plus de 67% de la population était soit en surpoids soit obèse, y compris une quantité non négligeable d'enfants (19% d'entre eux à partir de 6 ans en 2012)¹.

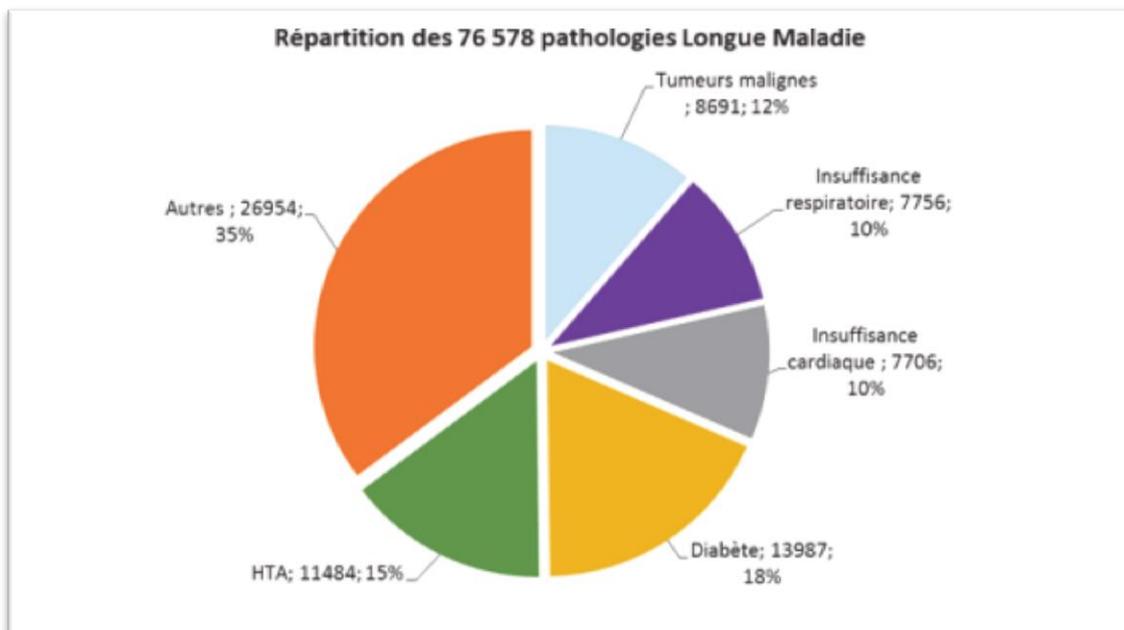


En outre, un nombre alarmant de cas de diabète de type 2 (95% des cas de diabètes), causés principalement par « *l'addition de 2 problèmes, des kilos en trop et une fragilité familiale* »² sont recensés. En 2017, on estimait à 10% (contre 4% en métropole) la part de diabétiques en Nouvelle-Calédonie³ dans la population totale, soit 14 000 patients suivis et traités et 8000 autres cas suspectés.

¹ Source : ASSNC

² Source : ASSNC : <https://www.ass.nc/themes/diabete/generalites>

³ Source NC1ere : <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/adulte-caledonien-dix-serait-diabetique-481149.html>



Source : situation sanitaire en NC 2017 - DASS

Tant le diabète de type 2 que l'obésité sont sources de complications médicales importantes, y compris de handicaps évitables, et génèrent des frais importants pour le système de santé qui prend financièrement en charge ces pathologies. Le coût estimé des soins courants s'élevait en 2017 à 7.7 milliards de F. CFP, hors hospitalisation et Evasan et frais engagés par les provinces au titre de l'aide médicale.

L'alimentation étant un paramètre déterminant de ces pathologies, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie souhaite mettre en place une taxe dite « comportementale » sur certains produits sucrés afin d'une part :

- d'inciter à une réduction de la consommation de tels aliments et à une réduction des doses à la production,
- d'affecter les recettes de cette taxe à l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (ASSNC) pour financer des programmes de prévention et au financement des comptes sociaux, et notamment participer à la réduction du déficit du régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM).

Il est proposé de taxer dans un premier temps uniquement les boissons contenant du sucre (1 F. CFP pour un gramme de sucre par litre)⁴, les glaces (200 F. CFP/L ou Kg), les confiseries et le chocolat (250 F. CFP/Kg). Le nombre de produits taxés aurait vocation à s'élargir une fois que les dispositions relatives à l'étiquetage nutritionnel seraient prises.

Cette taxe sera perçue soit à l'importation par la douane soit lors de la première livraison d'un producteur local de biens produits ou transformés en Nouvelle-Calédonie.

Son rendement prévisionnel est évalué entre 2,7 et 2,2 milliards de F. CFP en fonction des baisses de consommation qui seront constatées.

Type de produit	Rendement annuel prévisionnel
boissons sucrées	2 milliards de F. CFP
confiseries	130 millions de F. CFP
chocolats	350 millions de F. CFP
glaces	240 millions de F. CFP

⁴ y compris les jus de fruits sans sucre ajouté, ceux-ci étant par nature très sucrés, les boissons lactées, les poudres à diluer et les préparations concentrées

A noter que les boissons contenant des édulcorants ne seront pas concernées par cette taxe, du moins dans un premier temps, ni celles constituant des produits médicaux ni les bases de préparations des boissons sucrées ou celles à base de cacao « mises en œuvre dans la production de chocolat » ceci afin d'éviter une double taxation.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

a) un positionnement difficile au vu des évaluations de dispositifs similaires disponibles :

Compte tenu des évaluations disponibles en métropole, il est mis en avant la difficulté à se positionner au regard des enjeux sociétaux sous-jacents. Afin d'illustrer les dilemmes rencontrés, ils ont souhaité faire figurer ci-après un extrait du rapport de la Cour des comptes datant de novembre 2019, intitulé « la prévention et la prise en charge de l'obésité » qui, bien que tendant à accréditer la thèse de l'impact positif en termes de consommation de la mesure proposé, met néanmoins en garde sur certains effets pervers en ces termes :

« Le recours à l'outil fiscal sur les boissons sucrées, relativement efficace, peut comporter des effets pervers. La loi de finances pour 2012 a instauré deux taxes : une première taxe fixée à 7,16 € par hectolitre, pour les boissons sucrées, et une seconde taxe, du même montant, pour les boissons contenant des édulcorants de synthèse et ne contenant pas de sucres ajoutés. L'objectif était de dissuader le consommateur et de l'orienter vers d'autres types de boissons. Le montant de la taxe sur les boissons sucrées a été ensuite relevé chaque année à compter du 1er janvier 2013, dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant dernière année. Il a ainsi évolué de 7,16 €/hl en 2012 à 7,55 €/hl en 2018. [...]. Il n'est pas encore possible de mesurer totalement les impacts réels de la réforme sur le comportement des consommateurs mais la progressivité du barème a déjà conduit certains opérateurs à réduire la teneur en sucres de leurs boissons [...].

En France, les études d'évaluation de l'impact de ces taxes montrent que le prix des sodas a augmenté à la suite de la mise en place de celles-ci, les acteurs économiques ayant choisi de répercuter les taxes dans les prix. Le consommateur a légèrement diminué sa consommation de soda comme le montrent quelques études ; le baromètre mondial des ventes de boissons sucrées [...], a montré une diminution de la consommation de boissons sucrées en France entre 2010 et 2015 (où la consommation est passée de 53,6 litres en 2010 en moyenne à 50,9 litres en 2015 soit une baisse de 5 %) alors que la taxation de boissons sucrées n'a augmenté que de 7,16 %.

Pour avoir un réel effet sur la consommation de boissons sucrées, la taxation doit être supérieure à 10 % du prix, selon l'Institut national de santé publique du Québec et les études réalisées au Mexique et aux États-Unis. Or, une forte hausse de ce type de taxation est également susceptible de produire des effets pervers en termes économiques et sociaux, comme le montre l'exemple du Danemark. Ce pays avait instauré en 2011 une taxe nutritionnelle dont le champ était particulièrement large, dite « accise sur les graisses saturées ». Étaient concernés par cette nouvelle taxe tous les aliments contenant plus de 2,3 % de graisses saturées [...]. Une nouvelle taxe sur des produits contenant des sucres ajoutés, tels les yaourts, le ketchup et les cornichons, devait entrer en vigueur en 2013. Cette nouvelle taxe n'a pas été instaurée et l'accise sur les graisses saturées a été supprimée dès 2012, soit un an après sa création. L'impopularité de la taxe, la difficulté à en mesurer l'impact en termes de santé, ainsi que certains effets pervers (perte de compétitivité des entreprises, augmentation des prix) ont amené à son abrogation. Le Danemark a également supprimé en 2014 la taxe sur les boissons minérales et boissons sucrées. Selon la revue de la littérature effectuée par le HCSP en préparation du PNNS 4⁵, l'efficacité de la taxation des boissons sucrées est réelle mais s'accompagne d'effets pervers : effet de substitution vers d'autres produits pas nécessairement meilleurs en termes de qualité nutritionnelle, et conséquences négatives en termes économiques et sociaux puisque les familles les plus défavorisées sont les plus touchées par l'augmentation de la fiscalité....»⁶

b) Absence de bilan des politiques menées et carences en termes d'étude d'impact

Les conseillers regrettent l'absence de bilan des politiques menées jusqu'à présent en la matière et de présentation des impacts de cette réglementation sur l'emploi. Ils indiquent que certaines entreprises de la place ont précisé avoir eu recours à une baisse des cadences et à des licenciements suite à la taxation au taux maximal des boissons sucrées qui a rehaussé le prix de ces produits et aurait impacté les niveaux de vente.

Recommandation n° 1 : Ils recommandent :

- **de présenter un bilan des mesures actuelles en matière de lutte contre le surpoids et l'obésité ainsi que le diabète de type 2 (y compris par les provinces et les communes),**
- **d'évaluer les populations impactées,**
- **d'évaluer les impacts potentiels sur l'emploi,**
- **d'organiser des assises de l'alimentation à l'instar de la démarche réalisée lors de l'élaboration du plan DO KAMO.**

⁵ Plan national nutrition santé

⁶ <file:///F:/Taxe%20produits%20sucrés/28-Taxe%20sur%20certains%20produits%20contenant%20du%20sucre/20191211-rapport-prevention-prise-en-charge-obesite.pdf> pages 72 et suivantes

c) Des carences en termes de concertation et de pilotage :

Les membres des commissions déplorent le manque de concertation qui, aux dires des acteurs auditionnés, semble avoir prévalu durant l'élaboration de cet avant-projet de loi du pays. Ces derniers ont de plus souligné la difficulté d'identifier l'interlocuteur principal ou référent parmi les différents cabinets concernés au sein du gouvernement.

Recommandation n° 2 : au regard du principe de transversalité mis en œuvre par le président du gouvernement dans le domaine de la santé, les commissaires souhaitent que soit nommé un pilote pour chaque projet de santé.

d) Concernant le fléchage des produits de taxe :

Les conseillers déplorent vivement le fléchage équivoque et soulignent qu'aucun ordre de grandeur n'est indiqué concernant la part des recettes qui sera dédiée aux actions de prévention et celle qui sera dévolue au refinancement du RUAMM. Ils s'interrogent donc sur l'objectif réel de ce texte.

Cependant, ils précisent ne pas être opposés à l'attribution partielle voire totale des retombées financières de cette taxe au bénéfice de ce dernier provisionnement.

Recommandation n° 3 : ils estiment qu'il convient d'être transparent, de flécher dans un premier temps l'intégralité des sommes vers le RUAMM et, par ailleurs, de définir un calendrier d'affectation au profit des actions de prévention.

En septembre 2017, le Haut conseil de la santé publique publiait un rapport intitulé « pour une politique nationale nutrition santé en France PNNS 2017-2021 »⁷. Y figuraient notamment les éléments de réflexion suivants :

« Les revues de littérature incorporant les études les plus récentes montrent désormais, avec un niveau de preuve élevé, l'efficacité d'une taxation des boissons à sucres ajoutés et d'une subvention des aliments de bonne qualité, notamment les fruits et légumes. Les effets santé d'une taxe visant plus largement les aliments de mauvaise qualité nutritionnelle sont plus modestes, et ils sont estimés avec un niveau de preuve moins élevé. La littérature conclut néanmoins de manière claire qu'une politique de prix ciblant précisément certaines variétés de produits à l'intérieur de chaque catégorie de produits est plus efficace que le ciblage de larges catégories de produits, et ce d'autant plus que les aliments ciblés ont des substituts proches de meilleure qualité nutritionnelle.... »

e) Niveau de taxation et assiette :

Une précision rédactionnelle est apparue nécessaire aux commissaires, en effet si le futur article Lp 720 bis précise que la taxe sera perçue pour les boissons et les préparations concentrées ou déshydratées contenant du sucre, il n'apporte pas cette précision concernant les crèmes glacées et sorbets, les confiseries et le chocolat ce

7

file:///F:/Taxe%20produits%20sucrés/28-Taxe%20sur%20certains%20produits%20contenant%20du%20sucre/hcspr20170912_PNNS20172021.pdf

qui pourrait introduire un doute concernant l'étendue du dispositif à des glaces contenant des édulcorants.

Recommandation n° 4 : A l'instar des alinéas précédents, préciser au 4, 5 et 6 que cette taxe s'applique aux produits « contenant du sucre »

Les conseillers rappellent qu'en dessous d'un certain seuil (10% du prix de vente), les études réalisées sous d'autres latitudes (cf. supra) indiquent une faible efficacité des mesures de taxation des produits ciblés s'agissant de la réduction de leur consommation.

Ils relèvent par ailleurs que le sucre en tant que tel, classifié comme un produit de première nécessité par le code de commerce (annexe 4)⁸, ne fera pas l'objet d'une taxation alors même que l'ASSNC reconnaît qu'il s'agit là « *du premier perturbateur endocrinien* »⁹ et qu'il présente « *un potentiel addictif aussi important que l'alcool ou la cocaïne* »¹⁰.

Les conseillers estiment que l'assiette de cette taxe est restreinte, elle ne vise en effet qu'une part des produits contenant du sucre ; les gâteaux ou biscuits ne sont par exemple pas inclus, de même que les sauces. Bien que le gouvernement ait précisé qu'un élargissement des produits concernés soit prévu dans un second temps, ils relèvent que celui-ci serait subordonné à l'adoption d'une réglementation sur l'étiquetage nutritionnel sur laquelle les discussions durent depuis plusieurs années, et soulèvent donc la question de l'échéance d'un tel élargissement et soulignent encore une fois, l'absence d'un plan global progressif.

Recommandation n° 5 : Sous réserve de prévoir un mécanisme évitant une double taxation de cette denrée lorsqu'elle est utilisée par les producteurs locaux dans les processus de fabrication (mécanisme d'exonération similaire aux exonérations de TGI par exemple).

Ils estiment que cette taxe doit impacter également le sucre en tant que tel.

Ils s'interrogent d'ailleurs sur le bien-fondé de continuer à considérer cette substance comme un produit de première nécessité, sa consommation n'étant ni nécessaire ni bénéfique pour l'être humain.

Recommandation n° 6 : ils préconisent l'étude de mesures incitatives pour les producteurs et importateurs faisant un effort pour abaisser les taux de sucre contenus dans leurs produits fabriqués ou distribués.

Ils notent également que seul le sucre est visé afin de permettre un report de la consommation sur d'autres produits notamment édulcorés dans le cadre d'une modification progressive des habitudes alimentaires.

⁸

[http://www.juridoc.gouv.nc/JuriDoc/JdCodes.nsf/0/4909F964430962844B257D5F0011709F/\\$File/Annexe%204%20code%20de%20commerce_ChG_30-09-2016.pdf?OpenElement](http://www.juridoc.gouv.nc/JuriDoc/JdCodes.nsf/0/4909F964430962844B257D5F0011709F/$File/Annexe%204%20code%20de%20commerce_ChG_30-09-2016.pdf?OpenElement)

⁹ Source : réunion d'audition du 17/12/2019 CDEFB-CSPS

¹⁰ <http://sante.lefigaro.fr/article/le-sucre-presente-un-potentiel-addictif-aussi-important-que-l-alcool-ou-la-cocaine/>

A ce sujet, ils mettent en lumière que les édulcorants sont très controversés à plusieurs égards¹¹ notamment en termes de nocivité réelle ou fortement suspectée, l'aspartame (E951) étant par exemple une excitotoxine¹²,

Par ailleurs, notre cerveau ne fait pas la différence entre le vrai sucre et la plupart des édulcorants et envoie les mêmes instructions à notre organisme (sécrétion d'insuline) que nous ingérons l'un ou l'autre¹³, favorisant ainsi la prise de poids.

En conséquence les membres des commissions se demandent, en l'état actuel des connaissances sur ces substances, s'il est véritablement bénéfique d'encourager les consommateurs à se tourner vers des produits contenant des édulcorants.

Ils soulignent, de plus, que d'autres éléments non pris en compte tels que les graisses ou le sel, ont également un impact non négligeable, entre autres, sur le surpoids et l'obésité.

Enfin, ils sont scandalisés par l'incitation à la consommation de produits impactant négativement la santé des enfants.

Recommandation n°7 : les conseillers incitent à une réflexion en matière de réglementation et de régulation des publicités promouvant des produits sucrés ainsi que de leur mise en avant (tête de gondole, rayons promotionnels par exemple) dans les surfaces commerciales.

III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

Les conseillers soulignent le manque d'envergure de ce projet, la taxe comportementale et les actions de promotion de la bonne alimentation devant concerner tous les facteurs de risques : sucre, acides gras, sel, additifs etc. Ainsi, les commissions mettent en exergue la nécessité d'intégrer de telles mesures à un véritable plan de nutrition santé dans le cadre d'une lutte globale contre les dérèglements métaboliques.

A cet égard, elles rappellent les précédents travaux effectués par le CESE sur ces questions, notamment son vœu n° 07/2012 *relatif aux enjeux pour la société calédonienne du surpoids et de l'obésité*, qui a fait l'objet d'une actualisation lors de la séance plénière du 11 octobre 2019.

Par ailleurs, elles insistent particulièrement sur l'importance de leurs **7 recommandations**.

¹¹ Cf. rapport de présentation de la CSPA sur l'autosaisine relative aux additifs alimentaires (en cours d'étude)

¹² il provoque l'altération et la destruction neuronale ou neurotoxicité, par hyperactivation par l'acide glutamique et ses analogues (tous étant des neurotransmetteurs excitateurs). On le retrouve dans plusieurs boissons distribuées localement.

¹³ <https://www.nouvelobs.com/sante/20180427.OBS5893/l-aspartame-ne-fait-pas-maigrir-il-fait-meme-grossir.html>

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, les commissions du développement économique, de la fiscalité et du budget et de la santé et de la protection sociale émettent un **avis réservé** à l'avant-projet de loi du pays *instituant une taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre* et au projet de délibération d'application *portant fixation des tarifs de la taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre*.

LES RAPPORTEURS

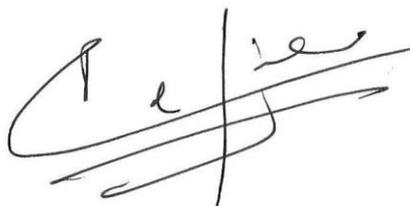


Jean SAUSSAY



Jean-Louis LAVAL

LES PRESIDENTS



Dominique LEFEIVRE



Alain GRABIAS

Les commissions ont adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents et représentés par 12 voix « POUR ».

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°29/2019

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé** au présent avant-projet de loi du pays ainsi qu'à son projet de délibération d'application.

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance des **7 recommandations**.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **10** voix « favorable », **4** voix « défavorable » et **12** « réservé ».

LA SECRETAIRE DE SEANCE



Jeannette WALEWENE

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°29/2019

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
17/12/2019	<ul style="list-style-type: none">- Madame Lamia STAMBOULI, collaboratrice de cabinet de monsieur Christopher GYGES, membre du gouvernement en charge notamment des secteurs de l'économie et des mesures de relance, du commerce extérieur, de la fiscalité,- monsieur Mickaël JAMET, directeur des services fiscaux accompagné de monsieur Lionel BAUVALET, chargé de mission,- docteur Sylvie LAUMOND, médecin à la direction des affaires sanitaire et sociales (DASS),- madame Marie-Laure MESTRE, Directrice par intérim de l'agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie (ASSNC) accompagnée des docteurs Dominique MEGROUA et Hélène PICHOT,- madame Nathalie DOUSSY, Directrice générale adjointe de la CAFAT accompagnée de monsieur Bertrand CUENCA, directeur de la branche santé.
23/12/2019	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Xavier BENOIST, président de la fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC) accompagné de madame Claire DOUBLIER, chargée d'études et des membres suivants : madame Elsa FERNANDEZ, messieurs Patrick GARRIER, Nicolas TROBOAS et Henry CALONNE,- madame Audrey CADO, chargée d'études juridiques à la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME),- monsieur Éric DINAHET, chargé de mission économie et fiscalité auprès du mouvement des entreprises de France (MEDEF),- madame Luce LORENZIN: présidente de l'association UFC QUE CHOISIR.
06/01/2020	<i>Réunion d'examen & d'approbation en commission</i>

Ont également participé en fournissant des observations par écrit :

- la chambre de métiers et d'artisanat (CMA),
- La fédération des syndicats des fonctionnaires agents et ouvriers de la fonction publique (FSFAOFP).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.

Ont également été sollicités (sans retour) :

- Le syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie (SCNC),
- Le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC),
- L'intersyndicale vie chère,

07/01/2019	BUREAU
08/01/2019	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	18

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames POEDI et WALEWENE, messieurs BELLAGI, BURETTE, FLOTAT, GOYETCHE, GRABIAS, KABAR, LAVAL, LEFEIVRE, PAOUMUA, POIROI, PONIA et SAUSSAY.

Étaient présents ou représentés lors du vote : mesdames KERJOUAN (procuration à monsieur LEFEIVRE), POEDI et WALEWENE, messieurs BURETTE, FLOTAT, GOYETCHE, GRABIAS, LAVAL, LEFEIVRE, PAOUMUA, POIROI, PONIA et SAUSSAY.

Étaient absents lors du vote : mesdames LINOSSIER et VAIADIMOUIN, messieurs BELLAGI, CORNAILLE, KABAR et OLLIVAUD

Ne participait pas au vote sur l'avis : Madame KERJOUAN