

SE LANCER DANS UNE POLITIQUE DE TAXATION DES ALIMENTS MALSAINS

REPÈRES PRATIQUES POUR LES DÉCIDEURS PUBLICS

Quelles sont les étapes clés pour préparer la mise en place
d'une politique de taxation des aliments malsains et sur quelles
méthodes et outils peut-on s'appuyer ?

Aujourd'hui, les maladies non transmissibles (MNT) sont responsables de 70 % des décès dans le monde. L'alimentation, un des principaux facteurs contributeurs à ces maladies, est en pleine mutation et repositionne les enjeux de santé mondiale. Loin d'être une fatalité, ce constat est aussi un appel à l'action : les leviers existent, ils sont connus, et certains pays ont déjà montré la voie.

Le signe le plus frappant de cette transformation est sans équivoque : selon l'UNICEF, en 2025, l'obésité a dépassé pour la première fois l'insuffisance pondérale chez les enfants et adolescents (5-19 ans) à l'échelle mondiale¹. La forme la plus répandue de malnutrition n'est désormais plus la faim, mais l'excès d'aliments néfastes. Ce renversement historique est le produit

d'une transition nutritionnelle profonde, portée par la disponibilité croissante et la promotion agressive d'aliments ultra-transformés, trop gras, trop salés, trop sucrés, des métropoles aux zones rurales². Face à cette dynamique, l'inaction a un coût : les maladies chroniques liées à l'alimentation pèsent lourdement sur les systèmes de santé, érodent la productivité économique et creusent les inégalités sociales. La question n'est donc plus de savoir si les États doivent agir sur les environnements alimentaires, mais avec quels instruments et selon quelle stratégie.

1. UNICEF (2025), *Feeding Profit: How food environments are failing children - Child Nutrition Report 2025*, New York.
2. *Aliments ultra-transformés : des impacts négatifs sur la santé documentés et des propositions concrètes pour limiter l'exposition des populations*, INRAE.

C'est ici qu'intervient la fiscalité incitative pour une meilleure alimentation, non pas comme une solution miracle, mais comme un levier reconnu, éprouvé et recommandé par l'OMS³. Plus de 100 pays ont déjà instauré une taxe sur les boissons sucrées, avec des résultats probants sur la réduction de la consommation. Adossée à des politiques réglementaires, à des dispositifs d'étiquetage et à des campagnes de sensibilisation des populations, la fiscalité incitative constitue un outil stratégique de premier plan pour transformer durablement les environnements alimentaires et protéger la santé des populations.

Ce document propose des repères pratiques issus de travaux récents menés dans plusieurs contextes, afin d'aider les décideurs publics à structurer les premières étapes de réflexion.

CE QUE PERMET CONCRÈTEMENT UNE TAXE SANTÉ

- **Changer les comportements : les prix influencent directement les choix alimentaires.** Une taxation bien calibrée entraîne une réduction significative de la consommation des produits ciblés — de l'ordre de 2 à 8 % selon le niveau de la taxe pour les boissons sucrées — tout en favorisant un report vers des alternatives plus saines. Ces effets sont d'autant plus marqués lorsque la taxe atteint un pourcentage significatif du prix (20 % pour les boissons sucrées par exemple)⁴ et couvre un large spectre de produits malsains, limitant ainsi les substitutions défavorables. La fiscalité nutritionnelle permet de réorienter, progressivement mais durablement, les habitudes de consommation.
- **Améliorer la santé durablement : réduire les risques pour prévenir les maladies.** En réduisant l'exposition aux facteurs de risque (sucres libres, graisses saturées, sel en excès, aliments ultra-transformés), la taxation contribue à diminuer les déterminants des maladies non transmissibles. À moyen et long termes, elle peut entraîner une réduction de la prévalence de pathologies majeures telles que l'obésité, le diabète de type 2, les maladies cardiovasculaires ou certains cancers. Ces effets différés nécessitent un suivi rigoureux, mais ils constituent un horizon stratégique clair pour les décideurs : chaque point de prévalence gagné aujourd'hui représente des milliers de vies préservées demain.
- **Générer des ressources fiscales : un investissement pour la santé.** Les recettes générées par la fiscalité nutritionnelle peuvent contribuer au financement de la prévention des maladies liées à l'alimentation,

l'éducation nutritionnelle ou le renforcement des systèmes de soins. Quant aux craintes sur l'emploi dans le secteur agroalimentaire, les expériences internationales sont rassurantes : les effets sur le marché du travail restent faibles, voire négligeables, dès lors que la mesure est accompagnée et progressive. Loin d'être un frein, la fiscalité nutritionnelle apparaît comme un investissement à haut rendement social.

CE QUE CELA IMPLIQUE EN PRATIQUE : LES GRANDES ÉTAPES

PAR OÙ COMMENCER ?

Avant toute modélisation ou décision politique, trois questions structurantes à se poser :

- > Quels sont les principaux produits contribuant aux excès nutritionnels dans le pays ?
- > Existe-t-il des données minimales pour documenter leur consommation et leur impact sanitaire ?
- > Les institutions clés (santé, finances) sont-elles prêtes à porter conjointement la réflexion ?

Dans la majorité des cas, la première étape consiste à consolider un diagnostic partagé entre acteurs.

CONSTRUIRE UN DIAGNOSTIC SOLIDE

Le développement de toute politique de fiscalité nutritionnelle nécessite au préalable une connaissance approfondie du contexte local, condition de son efficacité et de son acceptabilité.

Le diagnostic repose sur la collecte de données nutritionnelles, sanitaires, de consommation et économiques. Il consiste à analyser la situation nutritionnelle et le poids des maladies non transmissibles, à estimer les coûts économiques et à comprendre les habitudes alimentaires, les produits les plus consommés et les circuits de distribution formels et informels tout en prenant en compte les politiques, les réglementations et le système fiscal en place. Il permet d'identifier les leviers d'action prioritaires.

Dans de nombreux contextes, les lacunes de données nécessitent la mise en place d'analyses complémentaires (enquêtes de consommation, inventaires de produits, données de ventes, etc.).

Pour compléter cette analyse du contexte local, une revue de la littérature sur les effets des politiques de santé incitatives permettra de finaliser la construction d'un argumentaire solide, ancré dans les réalités locales et étayé par la littérature scientifique internationale.

3. [L'OMS lance une initiative audacieuse destinée à faire augmenter les taxes sur les produits nocifs pour la santé et à sauver des millions de vies.](#)

4. [Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes, 2025.](#)

DONNÉES MINIMALES POUR ENGAGER L'ANALYSE

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	DONNÉES CLÉS
Politique, réglementation et fiscalité	Politique nationale, plan stratégique, cadres réglementaires existants, fiscalité existante.
Situation nutritionnelle et profils d'alimentation	Prévalence de surpoids et d'obésité, de retard de croissance et de malnutrition aigüe, diversité alimentaire, groupe d'aliments consommés.
Risques sanitaires auxquels les populations sont les plus exposées	Poids des maladies non transmissibles liées à l'alimentation. Prévalence du diabète, de l'hypertension, des cancers, des maladies cardio-vasculaires.
Coûts de santé	Coûts annuels de prise en charge des personnes en surpoids, obèses, et des pathologies non transmissibles.
Identifier et caractériser les groupes d'aliments responsables des pathologies observées	Pour chaque groupe de produits : types de produits consommés, niveau de vente, modes de consommation, composition nutritionnelle, contribution à la consommation de sucre, sels, etc.
Comprendre et analyser les circuits de vente	Part de l'économie formelle/informelle.
Inventorier les acteurs du secteur privé et de la société civile	Inventaire des entreprises de production des produits visés. Inventaire des associations de consommateurs, des médecins, des chercheurs et des parlementaires concernés par cette problématique.

STAND DE PRODUITS À LA SORTIE D'UNE ÉCOLE PRIMAIRE PUBLIQUE À ANTANANARIVO, MADAGASCAR © Gret



DÉFINIR LES OBJECTIFS DE LA TAXE

Dès le début, il est crucial de préciser l'objectif prioritaire : améliorer la santé des populations, générer des recettes publiques, ou les deux. Ce choix conditionne tout le design de la taxe, du ciblage du produit jusqu'au niveau du taux.

Si la génération de revenus supplémentaires est souvent mise en avant politiquement, l'économie des coûts de santé à moyen terme constitue le bénéfice économique potentiel le plus important. Les bénéfices santé et sociaux, eux, permettront d'obtenir l'adhésion de la population. Par ailleurs, le fléchage des recettes vers des programmes de santé ou de nutrition, bien qu'attrayant sur le plan communicationnel, se heurte fréquemment à des contraintes institutionnelles. Clarifier cet objectif dès le départ est d'autant plus essentiel qu'il détermine aussi quelles institutions doivent être impliquées. Le choix de l'outil fiscal permettra de traduire ces objectifs en arbitrant entre efficacité sanitaire et/ou économique, simplicité administrative et acceptabilité politique.

D'un point de vue opérationnel, cette posture doit être arbitrée au niveau gouvernemental avec l'appui d'un groupe de travail constitué pour le développement de la politique fiscale. Ce groupe de travail regroupera un large panel d'acteurs : ministères (Santé, Finances, Commerce), secteur privé, société civile, chercheurs

et parlementaires, partenaires internationaux (tels que l'OMS), etc. Cette instance doit piloter les étapes clés du processus : définition des objectifs, choix des produits et des taux, modélisation des impacts, option de réaffectation de la taxe et développement d'un plaidoyer.

IDENTIFIER LES PRODUITS À TAXER

Le choix des produits à taxer est une étape déterminante qui conditionne à la fois l'efficacité sanitaire et l'acceptabilité politique de la mesure.

La priorité doit être donnée aux produits fortement consommés et contribuant de manière significative aux excès de sucres, de graisses ou de sel. Les boissons sucrées constituent l'exemple le plus courant et le mieux documenté à l'échelle internationale.

Afin de limiter les substitutions, il est recommandé de couvrir une gamme large de produits au sein d'une même catégorie, plutôt que de cibler uniquement certains produits. Par exemple, dans le cas des boissons sucrées, on pourra inclure non seulement toutes les boissons qui contiennent du sucre, y compris les jus de fruits naturels qui peuvent avoir de très fortes teneurs en sucres, mais aussi les boissons édulcorées qui pourraient servir de substituts et qui sont néfastes pour la santé.

STAND DE PRODUITS DANS UN MARCHÉ
D'ABIDJAN, CÔTE D'IVOIRE © Gret



CHOISIR LES PRODUITS À TAXER

1. Quels produits sont fortement consommés ?



2. Quels produits contribuent le plus aux excès nutritionnels ?
(sucre, sel, graisses)



3. Existe-t-il un lien avéré avec les MNT ?



4. Quels produits de la catégorie pourraient servir de substitution ?



Produits prioritaires à taxer



PANIER DE PRODUITS MANUFACTURÉS, CÔTE D'IVOIRE © Gret

CONCEVOIR L'OUTIL FISCAL

Une fois les produits identifiés, la conception technique de la taxe requiert des arbitrages précis notamment sur le type et le niveau de taxe.

Parmi les types de taxe, les droits d'accise sont les plus fréquemment utilisés pour les biens ayant des effets néfastes sur la santé. On distingue la taxe *ad valorem*, proportionnelle au prix de vente, et la taxe spécifique, calculée en fonction du volume ou du poids du produit. Cette dernière peut être appliquée de manière uniforme ou différenciée selon des seuils, par exemple en fonction de la teneur en sucre, en sel ou en graisses du produit. Chacune présente des avantages distincts en termes de signal-prix pour le consommateur, de faisabilité administrative, d'adaptation du secteur privé et d'équité.

Le niveau de taxation est également essentiel : pour les boissons sucrées, un taux égal ou supérieur à 20 % est généralement nécessaire pour obtenir un effet comportemental significatif et durable. La structure de la taxe, uniforme ou progressive selon le degré de nocivité nutritionnelle, mérite également d'être pensée en fonction du contexte local et des capacités administratives disponibles.

Enfin, plusieurs points critiques doivent être anticipés dans l'élaboration de la taxe :

- **la répercussion effective de la taxe sur les prix à la consommation** : indispensable pour obtenir l'impact santé optimum, cette répercussion n'est

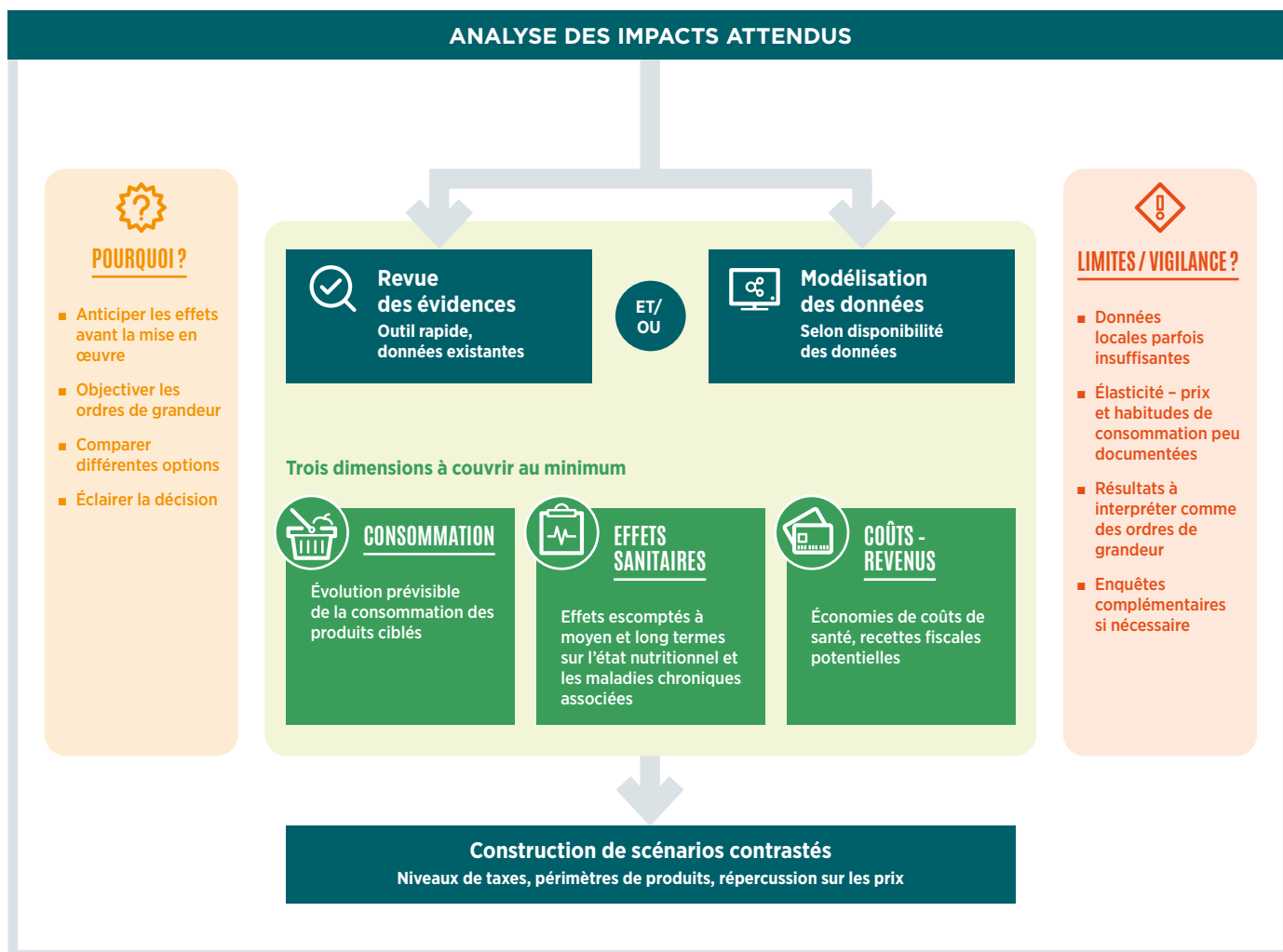
pas systématique d'autant moins que les niveaux de taxe sont bas (elle peut alors être absorbée par l'industrie) ;

- **la faisabilité administrative de la collecte de la taxe**, notamment dans les contextes où le secteur informel est dominant ;
- **l'acceptabilité économique et politique de la mesure**, qui suppose d'anticiper les réactions des acteurs concernés et d'engager un dialogue avec les parties prenantes tout au long du processus.

ANALYSER LES IMPACTS POTENTIELS

Avant toute mise en œuvre, une analyse des impacts attendus est recommandée, afin d'éclairer la décision politique par des ordres de grandeur crédibles. Elle peut s'appuyer sur différents outils, allant de l'exploitation d'évidences internationales à des exercices de modélisation plus ou moins approfondis selon la disponibilité des données.

Elle doit idéalement couvrir au minimum trois dimensions : l'évolution prévisible de la consommation des produits ciblés, les effets sanitaires escomptés à moyen et long termes, et leur impact sur les coûts de santé, ainsi que les recettes fiscales potentiellement générées. La construction de scénarios contrastés (différents taux, périmètres de produits, répercussion sur les prix) permet de tester la robustesse et d'identifier les options les plus favorables.



Cette démarche est souvent limitée par le manque de données locales fiables, notamment sur les élasticités-prix et les habitudes de consommation. Cette contrainte doit être intégrée à la réflexion dès le départ, en identifiant les besoins d'enquêtes complémentaires et en interprétant les résultats avec prudence : ces analyses fournissent des ordres de grandeur visant à éclairer la décision, non des prédictions précises.

CONSTRUIRE L'ACCEPTABILITÉ POLITIQUE ET SOCIALE

La fiscalité nutritionnelle est avant tout un processus politique qui exige une mobilisation stratégique des acteurs dès les premières étapes de la réflexion. Présentée comme un investissement collectif en santé permettant d'alléger le poids des maladies chroniques sur les systèmes de soins et les familles, plutôt qu'une mesure coercitive, elle suscitera une adhésion plus large.

La construction d'un plaidoyer solide par la *task force* est indispensable. Elle s'appuiera sur un réseau d'acteurs large et inclusif afin d'anticiper les dynamiques d'alliance et d'opposition qui façonneront le processus. Outre l'acceptabilité au niveau politique indispensable à la mise en œuvre de la taxation, le

plaidoyer devra permettre de construire l'adhésion de tous les acteurs et notamment :

- **de l'industrie agroalimentaire, disposant de moyens et leviers d'influence importants.** Une approche pragmatique consiste à évaluer sa capacité d'adaptation, identifier les accompagnements possibles (reformulation des produits, diversification de l'offre, dispositifs d'accompagnement économique ou fiscal) et, lorsque pertinent, les associer à la démarche ;
- **des consommateurs qui doivent également être convaincus.** Pour cela, les associations de consommateurs, les médias, chercheurs et parlementaires constituent autant de relais essentiels pour ancrer le débat dans le quotidien des citoyens, sensibiliser les consommateurs et les décideurs et construire les alliances politiques indispensables à la réussite de la réforme. L'argument d'équité (en particulier l'impact sur les ménages les plus modestes) doit être anticipé et traité explicitement dans le plaidoyer.

Enfin il est indispensable d'inscrire la taxation dans une stratégie globale et des synergies d'action : elle doit être accompagnée de campagnes de sensibilisation, de mesures de régulation (étiquetage, régulation de la publicité notamment auprès des enfants) et d'actions facilitant l'accès aux aliments sains.

POINTS D'ATTENTION SUR LA MISE EN ŒUVRE

- **Mettre en place un dispositif de suivi-évaluation rigoureux pour défendre, ajuster ou consolider la taxe :** suivre l'évolution des prix, de la consommation, des recettes générées et des impacts sanitaires à moyen et long termes. Cela suppose d'investir dès la phase de développement dans les capacités statistiques et épidémiologiques.
- **Prévoir une mise en œuvre progressive.** Afin de faciliter la mise en œuvre, faire la preuve de l'efficacité et de la compréhension de la société sur le bien-fondé des taxes, il apparaît judicieux d'initier la taxation sur une seule catégorie de produit à la fois. En ce sens, les boissons sucrées constituent une catégorie au périmètre bien délimité, aux données abondantes, aux expériences internationales solides et dont l'impact sur la consommation n'est plus à démontrer.
- **Réfléchir à l'usage des recettes, sujet à la fois politiquement sensible et techniquement complexe :** le fléchage vers des programmes de santé ou de nutrition renforce l'acceptabilité sociale et la cohérence politique de la mesure, mais se heurte souvent à des contraintes budgétaires et au principe de non-affectation défendu par les ministères des Finances.

CONTRAINTES ET LIMITES

La fiscalité nutritionnelle est un outil efficace s'il est mis en œuvre avec un panel d'autres mesures et de manière adaptée au contexte précis du pays. L'élaboration de cet outil fiscal présente néanmoins des défis. La première est liée à la disponibilité des données : dans de nombreux pays, les données épidémiologiques, sur la consommation alimentaire et les élasticités-prix font souvent défaut, rendant difficile la modélisation des effets attendus. Des enquêtes peuvent être réalisées pour compléter les données existantes. Le deuxième défi tient à la place du secteur informel. Dans les contextes où une large part de la distribution alimentaire échappe aux circuits formels, la taxe peut être contournée, ses effets dilués et son rendement fiscal décevant. Une connaissance approfondie de ce secteur permet néanmoins de mieux anticiper ces effets.

Un autre défi est le risque de substitution qui ne doit pas être sous-estimé car les consommateurs peuvent se reporter vers des produits non taxés aux profils nutritionnels tout aussi problématiques. Une couverture large des produits ciblés et un cadre réglementaire complémentaire notamment sur l'étiquetage et les allégations nutritionnelles, permettent de limiter ces effets pervers, sans les éliminer totalement.

Enfin, les taxes collectées sont difficilement orientables de manière systématique vers des interventions nutritionnelles ou de santé. La constitution d'un fond spécifiquement dédié et alimenté en partie par les recettes de la taxation peut constituer un moyen de flécher une partie de la taxe vers des objectifs nutritionnels.

STAND DE MARCHÉ À GROS-MORNE,
HAÏTI © Gret



CONCLUSION

La fiscalité nutritionnelle est bien plus qu'un outil fiscal : c'est un levier stratégique de transformation des environnements alimentaires, capable d'orienter les comportements, d'améliorer la santé des populations à moyen terme et, dans les conditions appropriées, de mobiliser des ressources au service de la prévention. Les expériences accumulées à travers le monde démontrent que cet instrument, lorsqu'il est bien conçu, produit des effets réels et mesurables. Mais son efficacité n'est pas automatique. Elle suppose une conception technique rigoureuse, une intégration dans une stratégie globale de politique nutritionnelle, et un pilotage attentif dans la durée. Une taxe trop timide, trop étroite ou mal accompagnée risque de décevoir les attentes et d'offrir des arguments faciles à ses détracteurs.

Dans ce contexte, la fiscalité nutritionnelle constitue moins une fin en soi qu'un point d'entrée structurant pour engager une transformation plus large des systèmes alimentaires. ■



La rédaction de cette note a été assurée par

Fanny OLIVE, experte Nutrition, Gret, olive@gret.org ;

Valérie GREFFEUILLE, experte Nutrition
pôle PSP – Département Santé, Expertise France,
valerie.greffeuille@expertisefrance.fr

Avec la contribution de

Clémence BOULLE MARTINAUD, responsable équipe
programme Nutrition Santé, Gret ;

Timothée POCARD-KIENY, point focal Nutrition
Expertise France.

STOCK DE BOISSONS SUCRÉES DANS LE MARCHÉ
D'ABIDJAN, CÔTE D'IVOIRE © Gret



EXEMPLE

MEXIQUE : UNE TAXE SUR LES BOISSONS SUCRÉES AVEC DES EFFETS MESURABLES

En 2014, le Mexique a introduit une taxe nationale d'environ 10 % (1 peso/litre) sur les boissons sucrées, complétée par une taxe de 8 % sur certains aliments à forte densité énergétique.

Les premières évaluations montrent des effets rapides et significatifs :

- > la baisse des achats de boissons sucrées a diminué en moyenne de 6 % dès 2014¹, atteignant -7,6 % après 2 ans². Ces effets sont plus marqués pour les ménages à faibles revenus qui vivent en milieu urbains ;
- > une augmentation de 16,2 % des achats de bouteilles d'eau¹.

Selon des modélisations, la taxe de 10 % sur les boissons sucrées pourrait réduire en 10 ans chez les adultes, la prévalence d'obésité de 2,5 %³, la charge du diabète de type 2 (190 000 cas évités) et les maladies cardiovasculaires (20 000 accidents vasculaires cérébraux et infarctus évités).

La taxe devrait aussi générer des économies de l'ordre de 983 millions de dollars sur les coûts des soins de santé grâce à la prévention des cas de diabète⁴.

SOURCES : 1 Colchero *et al.*, 2017 ; 2 Colchero *et al.*, 2017 ; 3 Barrientos-Gutierrez *et al.*, 2017 ; 4 Sánchez-Romero *et al.*, 2016.

Photographies : © Gret, sauf mention spéciale.
Page 1 : Étal de produits au sein d'une boutique de quartier à Boghé, Mauritanie © Gret.

