



RAPPORT SYNTHÈSE

De l'

ATELIER NATIONAL DE RENFORCEMENT DE CAPACITES EN FAVEUR D'UNE APPLICATION EFFECTIVE DES DIRECTIVES C/DIR.1/12/17 CEDEAO et n°01/2017/CM/UEMOA du 22/12/17 PORTANT HARMONISATION DU DROIT D'ACCISES SUR LES PRODUITS DU TABAC DANS LES ETATS MEMBRES,

DU 22 AU 23 Février 2022 A SALY – SENEGAL.



Le Consortium pour la recherche économique et social (CRES), en collaboration avec le Ministère en charge des Finances et du Budget (MFB) de la République du Sénégal, le Centre International pour la Fiscalité et le Développement (ICTD) et le Research Unit on the Economics of Excisable Products (REEP) de l'Université de Cape Town, a organisée un atelier national de renforcement de capacités en faveur d'une application effective des directives n° C/DIR.1/12/17/CEDEAO du 12 décembre 2017 et 01/2017/CM/UEMOA du 22/12/17 portant harmonisation du droit d'accises sur les produits du tabac dans les Etats membres, du 22 au 23 Février 2022, à l'hôtel Lamantin Beach, Saly Portudal – Sénégal.

I- Participants

L'atelier a enregistré la participation du :

- ✓ Ministère des Finances et du Budget (MFB) ;
- ✓ Ministère de la Santé et de l'Action Sociale (MSAS) ;
- ✓ Ministère de l'Economie du Plan et de la Coopération (MEPC) ;
- ✓ Ministère du Commerce et des PME ;
- ✓ Centre de recherches pour le développement international (CRDI) ;
- ✓ Research Unit on the Economics of Excisable Products (REEP) de l'université de Cape Town;
- ✓ Centre international pour la fiscalité et le développement (ICTD) ;
- ✓ Campaign for Tobacco Free Kids (CTFK)
- ✓ bureau national de l'UEMOA ;
- ✓ bureau national de la CEDEAO ;
- ✓ de l'administration fiscale et douanière ;
- ✓ de la société civile ;
- ✓ de l'Alliance pour la convention cadre (FCA) ;
- ✓ de la Ligue Sénégalaise de lutte contre le tabac (LISTAB) ;
- ✓ et de l'Assemblée nationale.

La liste des participants est jointe en annexe.

II- Cérémonie d'ouverture

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Docteur Abdoulaye GNINGUE, représentant du Ministre des Finances et du Budget. Dans son allocution, M. GNINGUE a remercié le Consortium pour la Recherche économique et sociale (CRES) d'avoir bien voulu organiser cette importante rencontre. Il a insisté sur la nécessité d'une taxation spécifique sur les produits du tabac en sus d'une taxation ad valorem.

En prélude à son propos, professeur Abdoulaye DIAGNE, Directeur exécutif du CRES, a tenu à remercier tous les participants d'avoir donné de leur temps précieux pour venir assister à cette rencontre. Il a souligné que le tabagisme est un fléau plus mortel que la Covid 19. Il a par ailleurs salué les progrès réalisés par les différents pays, quoiqu'il y ait encore des défis à relever sur le plan technique et politique.

Monsieur Samuel Oji OTI, représentant du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) a encouragé les équipes de recherche et a recommandé de renforcer les initiatives de lutte contre le tabac.

Madame Aissa Kabo Sidikou, représentante du bureau national de l'UEMOA, dans sa prise de parole, a magnifié la rencontre initiée par le CRES et a mis en évidence l'intérêt que l'UEMOA porte à la lutte contre le tabagisme. Elle a également insisté sur la nécessité d'aller vers une harmonisation des directives UEMOA et CEDEAO.

Madame Aïta Gueye, représentante du bureau national de la CEDEAO a abordé les problématiques de la lutte contre le tabac relatives à la santé et à la politique fiscale dans l'espace CEDEAO.

Prenant la parole, Docteur Oumar Bâ, représentant du Ministre de la Santé et de l'Action sociale a insisté sur la nécessité d'utiliser la taxation spécifique comme moyen de lutte contre le tabagisme. Cependant, les produits de tabac nouveaux et émergents, dit-il, constituent une menace sérieuse pouvant mettre à néant les efforts de lutte contre le tabac.

III- Rappel des objectifs

Objectif général : Création d'une synergie d'action visant à renforcer le plaidoyer auprès des acteurs étatiques, des représentants des cellules de l'UEMOA et de la CEDEAO, de la société civile pour appuyer l'application des directives C/DIR.1/12/17 et n°01/2017/CM/UEMOA du 22 /12/17.

Objectif jour 1 : Renforcement de capacités dans l'utilisation du modèle de simulation et discussions sur les politiques régionales et nationales de taxation des produits du tabac.

Objectif jour 2 : Plaidoyer pour le renforcement et l'harmonisation des politiques fiscales en Afrique de l'Ouest. Élaboration d'une feuille de route et proposition de solutions.

IV- Déroulement des travaux

➤ Premier jour

Les travaux de cette journée se sont déroulés suivant l'agenda du jour qui a été amendé dans ses points relatifs aux communications du coordonnateur de la Commission de l'UEMOA et les discussions en petits groupes pour amorcer une réflexion au niveau national.

Monsieur Abasso Traoré, coordonnateur de la Commission de l'UEMOA a, dans sa communication, relevé l'insuffisance des efforts des gouvernements dans l'application de la directive et a rappelé les taux de taxes appliquées dans chaque pays membre de l'union. Par rapport à l'harmonisation des directives UEMOA et CEDEAO, il informe que les commissions techniques des deux organisations sont favorables à soutenir cette initiative. Toutefois, du fait de la multiplicité des acteurs, la stratégie adoptée est la négociation avec les décideurs.

Hana ROSS, Professeure à l'université de Cape Town (Afrique du sud), a abordé la question de la faiblesse des prix dans la zone de l'Afrique de l'ouest comparée à l'Afrique du Sud. Elle est revenue sur l'efficacité de la taxation spécifique par rapport à la taxation ad valorem. La Gambie, qui applique une taxation spécifique sur les produits du tabac, a été citée en exemple. Elle a aussi souligné le fait que, l'augmentation des prix est particulièrement importante pour réduire l'initiation des jeunes au tabac, car ils sont très sensibles aux prix.

La présentation de Kirsten van der ZEE, chercheuse au REEP (Université de Cape Town, Afrique du sud) a porté sur la traçabilité des produits du tabac. Selon elle, un système de

traçabilité indépendant est nécessaire au protocole d'élimination du commerce illicite des produits du tabac. Le REEP a développé un modèle pour aider les gouvernements à déterminer le coût engendré par la mise en place de ces systèmes. Le modèle démontre que les systèmes de traçabilité génèrent d'importantes recettes supplémentaires. La mise en place d'un système de traçabilité est très avantageuse étant donné qu'elle réduit la consommation des produits du tabac (qui bénéficie à la santé publique) et le commerce illicite et augmente les recettes fiscales.

Le Professeur Seydi Ababacar DIENG, Chercheur associé au CRES, a fait une présentation sur le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des directives CEDEAO. Cette présentation est articulée sur l'identification des structures institutionnelles, sur l'état de la mise en œuvre des textes existants relatifs à la fiscalité du tabac dans les Etats membres et enfin sur les enseignements qui portent sur la prédominance du régime fiscal basé uniquement sur un taux ad valorem ; des avancées notables dans les pays de la CEDEAO (interdiction de fumer, restrictions publicitaires ...). Les recommandations de ses travaux sont les suivantes : le relèvement progressif du niveau de taxation ; la possibilité de mise en place de stratégie de prévention cohérente et efficace et la nécessité d'accentuer leurs efforts en matière de fiscalité des produits du tabac, pour la plupart des pays.

La communication de Papa Yona Boubacar MANÉ, Coordonnateur scientifique du projet de lutte contre le tabac du CRES, a rappelé quelques éléments de contexte dont le processus d'élaboration des deux directives UEMOA et CEDEAO, mais encore et surtout la nécessité de leur application effective. Il a ensuite souligné que c'est une synergie d'action qui a abouti à l'adoption des directives. La même démarche pourrait permettre d'arriver à une harmonisation au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Monsieur Djabarou ISSOTINA, chercheur au CRES, a fait une communication sur les aspects théoriques qui sous-tendent le modèle SIMTAX CEDEAO et sa mise en œuvre par le CRES.

Les travaux de groupe ont permis aux participants de se familiariser avec l'outil de simulation des politiques de taxation du tabac (SIMTAX CEDEAO). Les groupes ont été assistés par les chercheurs du CRES dans l'exercice pour une meilleure appropriation de l'outil.

Dans une seconde présentation, Monsieur ISSOTINA est revenu sur la nécessité d'appliquer une taxation spécifique qu'il trouve plus efficace que la taxation ad valorem. Les résultats de ses travaux révèlent que la taxation entraîne une augmentation du prix de vente et des recettes fiscales, une baisse de la consommation et de la prévalence du tabagisme.

La dernière communication présentée par le Professeur Abdoulaye Sakho, Juriste, est articulée autour du projet de texte portant création de comités de suivi au niveau national et régional. Il est revenu sur l'organisation, le fonctionnement et les missions de ces derniers.

A la fin de son intervention, le Professeur SAKHO a formulé deux recommandations :

- Regrouper les deux projets de création des comités nationaux et régionaux et mettre en place un dispositif institutionnel ;
- Prendre une décision pour son adoption.

➤ **Deuxième jour**

La seconde journée a débuté avec les discussions en petits groupes pour amorcer la réflexion au niveau national, réflexion qui a abouti à un ensemble de recommandations.

Il s'en est suivi la présentation de Papa Yona Boubacar MANÉ, Coordonnateur scientifique du projet de lutte contre le tabac du CRES. Son travail répond au besoin des décideurs politiques d'être éclairés sur l'effet global des augmentations de prix des produits du tabac leur permettant de surmonter leur hésitation à procéder à l'augmentation des taxes sur les produits du tabac. Globalement, les résultats révèlent que la taxation à travers une hausse des prix est plus bénéfique aux populations pauvres comparativement au plus riches en termes de baisse des parts de dépenses en cigarettes, baisse des dépenses en soins de santé et en termes de baisse des pertes de revenu.

La communication de Mamadou Abdoulaye Diallo, chercheur au CRES, a relevé la différence significative de la prévalence du tabagisme entre le sexe au Nigeria et la sensibilité des femmes par rapport à la communication médiatique. Il note également que le sexe est le principal facteur, de loin le plus important, à prendre en compte dans l'analyse de la décision des individus de fumer.

Souleymane Diagne, chercheur au CRES, dans sa présentation, a noté l'existence d'un effet d'éviction de la consommation du tabac sur les dépenses alimentaires au Sénégal et en Sierra – Leone. Il souligne également un effet d'éviction de la consommation sur les dépenses de l'éducation dans les six (6) pays de l'étude (Burkina Faso, Ghana, Niger, Sénégal, Sierra Léone et Togo). Par ailleurs, la consommation de tabac évince les dépenses de santé au Sierra – Leone, au Niger et au Burkina-Faso. Ces pays sont caractérisés par un niveau élevé de privation en alimentation, santé et éducation. Il préconise de réduire significativement la consommation de tabac est un moyen d'agir positivement sur les trois principales dimensions de la pauvreté, à savoir : l'alimentation, l'éducation et la santé.

En dernier lieu, des sessions d'échange ont été menées pour recueillir les contributions des participants sur deux principales questions :

- ✓ Travailler ensemble pour commencer à penser au niveau régional ;
- ✓ Identifier les catalyseurs et les obstacles techniques et politiques potentiels.

Le tableau synthétique des catalyseurs et des obstacles est joint en annexe 2.

V- Points de discussion

➤ Premier jour

Les discussions ont porté sur l'harmonisation des directives, le recul de la taxation au niveau de certains pays, la méthode de taxation et les bases de taxation et la question de la volonté politique.

Relativement à l'harmonisation, il a été noté un consensus autour de la nécessité d'harmoniser les deux directives pour faciliter l'atteinte des objectifs de santé liés à la lutte contre le tabagisme.

Par rapport à l'application des directives de l'UEMOA et de la CEDEAO, il a été constaté que certains Etats continuent à appliquer un taux en-deçà du taux plancher prévu par les directives. D'autres ont considérablement abaissé le taux de droit d'accises qu'ils appliquaient aux tabacs.

Un constat presque unanime a été de faire remarquer que l'efficacité de la taxe ad valorem est tributaire de la base d'imposition choisie (prix sortie usine ou prix de vente au détail).

➤ Deuxième jour

Les échanges concernent principalement :

La mise en œuvre effective du comité de suivi ;

L'harmonisation des taxes au niveau de l'UEMOA et de la CEDEAO ;

La transposition de la directive CEDEAO au niveau interne des Etats membres.

VI- Recommandations

Les recommandations de l'atelier sont issues des sessions d'échanges au cours desquels les participants ont partagé leurs idées sur les différentes questions abordés.

Première session d'échange avec comme termes de référence : amorcer la réflexion au niveau national pour une meilleure appropriation des directives

Qu'est-ce qui permettrait d'accélérer la mise en œuvre effective des comités qui seront mis en place ?

- ✓ Mener le plaidoyer en direction des décideurs et autorités ;
- ✓ Adopter une décision nationale portant création et fonctionnement du comité national ;
- ✓ Définir un plan de travail et une feuille de route pour les travaux du comité national ;
- ✓ Doter le comité national de moyens de fonctionnement ;
- ✓ Sensibiliser les différents acteurs impliqués ;
- ✓ Mener des campagnes de Sensibilisation auprès des autorités politiques
- ✓ Elaborer des outils ;
- ✓ Susciter l'émulation de la volonté politique.

Comment saisir le comité chargé de l'harmonisation de ces directives ?

- ✓ Partager les chiffres démontrant l'efficacité de la directive de la CEDEAO ;
- ✓ Saisir le comité national par des correspondances officielles ;
- ✓ Donner la possibilité aux citoyens et aux entreprises de saisir le comité ;
- ✓ Suggérer au comité conjoint UEMOA-CEDEAO de désigner un groupe d'experts chargé de travailler à l'harmonisation des directives ;
- ✓ Initier une correspondance administrative pour la saisine du comité conjoint UEMOA-CEDEAO ;
- ✓ Utiliser des outils de communication (courrier, mails ou tout autres moyens de communication (numéro vert, page Facebook, Whatsapp, ect.).

Quels sont les acteurs institutionnels qui doivent être impliqués maintenant ?

- ✓ Les autorités administratives (Ministère des Finances et du Budget (MFB), Ministère de la Santé et de l'Action Sociale (MSAS), Ministère du Commerce et PME, ministère de l'intérieur, Ministère de l'Economie du Plan et de la Coopération (MEPC), Ministère de la Jeunesse, Ministère du sport, Ministère de l'intérieur, Ministère de l'industrie etc.) et gouvernementales ;
- ✓ L'assemblée nationale ;
- ✓ Les collectivités territoriales (pour une diffusion des textes à l'échelle locale ;
- ✓ Les organes communautaires de l'UEMOA et de la CEDEAO ;

- ✓ Conseil économique social et environnemental (CESE) ;
- ✓ Haut conseil des Collectivités territoriales (HCCT) ;
- ✓ Les chercheurs ;
- ✓ La presse ;
- ✓ Les Organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile.

Deuxième Sessions d'échange avec comme termes de référence : commencer à penser au niveau régional et au niveau national

Quelles sont les actions que nous devons mettre en œuvre pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés (au niveau régional) ?

- ✓ Créer un comité conjoint UEMOA-CEDEAO
- ✓ Déclencher le processus d'harmonisation
- ✓ Organiser des conseils des ministres CEDEAO (pour transposition de la directive dans les Etats membres) UEMOA (pour l'application effective de la directive en vigueur)

Quelles sont les actions que nous devons mettre en œuvre pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés (au niveau national) ?

- ✓ Mise en place du comité national (organisation, fonctionnement, missions)
- ✓ Elaborer une stratégie de plaidoyer basée sur des évidences
- ✓ Mise en place d'un groupe de contact chargé du plaidoyer
- ✓ Mise en place des outils de plaidoyer
- ✓ Rencontre avec les autorités compétentes et les services concernés (ex : cellule de suivi et de l'intégration) pour discuter de la nécessité de l'harmonisation
- ✓ Communication et information à destination du grand public (flyers, publi-reportage, ...)
- ✓ (ad Hoc) Groupe de suivi de l'harmonisation

Quand ces actions doivent-elles être achevées ?

- ✓ Délais de 3 mois
- ✓ A déterminer

Qui est responsable de la mise en œuvre de ces actions ?

- ✓ MEF/DGID (pour la mise en place du comité national)
- ✓ CRES/Société Civile (pour le plaidoyer)
- ✓ MEF/société civile (pour le Groupe de suivi de l'harmonisation)

Troisième session d'échange sur les "catalyseurs" et les "obstacles techniques et politiques potentiels"

Tableau 1 : Les obstacles et catalyseurs de la mise en œuvre des directives UEMOA et CEDEAO de la lutte anti-tabac

Obstacles	Catalyseurs
Manque d'engagement des décideurs/Faible volonté politique	Renforcement des actions de plaidoyer/accroître le plaidoyer auprès des autorités étatiques des Etats membres
Ressources insuffisantes	Recherche de financement
Faible dynamisme	Mise en place du comité de suivi
Ingérence de l'industrie du tabac	Contre carrer, dénoncer et exposer l'industrie du tabac
Manque d'engagement des acteurs	Volonté politique forte
Lourdeurs administratives	Engagement des parties prenantes
Manque de ressources humaines qualifiés	Plan du comité d'accompagnement
Défaut de la mise en œuvre complète de la loi anti-tabac	Mise en place d'un comité interministériel de suivi de la mise en œuvre des actions de lutte contre le tabac
Manque de coordination des services impliqués	
Problèmes dans la mise en œuvre	

VII- Cérémonie de clôture

La cérémonie de clôture a été l'occasion pour les membres du présidium d'adresser les remerciements en l'honneur de leurs différents collaborateurs dans le cadre de la lutte anti-tabac.

Le professeur Abdoulaye DIAGNE, Directeur exécutif du CRES a remercié le représentant du MFB, le représentant du MSAS, le représentant du MEPC, la représentante du bureau national de l'UEMOA, la représentante du bureau national de la CEDEAO, la société civile, l'Université de Cape Town, l'ICTD ainsi que tous les autres participants de l'atelier pour leur participation et leurs contributions.

A son tour, le représentant du MSAS a remercié le CRES et l'ensemble des participants de l'atelier. En outre, il recommande de renforcer le dialogue entre les parties prenantes et le renforcement des compétences des acteurs de la lutte anti-tabac.

Les représentantes des bureaux nationaux de l'UEMOA et de la CEDEAO ont remercié le CRES d'avoir bien voulu les associer à cet atelier et ont réitéré l'engagement de leurs organisations respectifs dans la lutte anti-tabac.

Le représentant du MFB, en prenant la parole s'est joint aux remerciements des autres membres du présidium. Par la même occasion, il a témoigné des nombreux efforts déployés par le CRES dans le cadre de la lutte anti-tabac.