

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi



MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

**PROJET DE COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE
VALIDATION DE L'ÉTUDE D'OPPORTUNITE SUR LA MISE
EN PLACE D'UN INSTRUMENT DE TARIFICATION
CARBONE AU SENEGAL**

Décembre 2018

L'atelier s'est tenu, le 20 décembre 2018 à 09h30mn à l'hôtel Pullmann Dakar Teranga, 10 rue Colbert. Cet atelier marque l'aboutissement d'une réflexion initiée lors de la première consultation nationale sur les instruments de tarification carbone au Sénégal (le 09 octobre 2017) au terme de laquelle les participants ont souligné à l'unanimité la nécessité d'élaborer une étude d'opportunité sur la mise en place d'un instrument de tarification carbone au Sénégal.

L'objectif visé par l'atelier était la présentation et validation de cette « Etude d'opportunité sur la mise en place d'un instrument de tarification carbone au Sénégal ». L'étude en question a été menée par un groupement de consultants comprenant Axel Michaelowa, El Hadji Mbaye Diagne, Igor Shishlov, Marjorie Ménard, Igor Shishlov, Thierno Thioune, Mamadou Diobé Gueye, et Aglaja Espelage. L'étude, financée par le projet « Instruments Collaboratifs pour une Action Climatique Ambitieuse » (CI-ACA) grâce aux contributions volontaires provenant des gouvernements d'Allemagne, du Québec, de Norvège, de Suède et de Suisse a été réalisée pour le compte de la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DECC) et du Comité National sur les Changements Climatiques (COMNACC). L'étude a par ailleurs reçu l'appui du Centre Régional de Collaboration (CRC) de Lomé ainsi qu'un appui financier de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Le but de l'étude était d'évaluer diverses options pour l'introduction d'instruments de tarification carbone au Sénégal selon un ensemble de critères et d'indicateurs développés avec différents partenaires et parties prenantes. Cette initiative s'inscrit dans le cadre des efforts du Gouvernement du Sénégal pour atteindre les objectifs de réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) tels qu'énoncés dans sa CPDN et renforcer l'action climatique du pays.

La rencontre qui s'est tenue sous la présence effective du Président du Comité national sur les Changements Climatiques, des représentants de la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, des représentants des structures concernées par la mise en œuvre de la Contribution Déterminée au niveau National (CDN), ainsi que des représentants du groupe de consultants chargés de l'étude a été présidée par M. Bouna Manel Fall, conseiller technique, représentant M. le représentant du ministre de l'Environnement et du Développement Durable.

Discours d'ouverture

Dans son mot d'ouverture, Monsieur Nicolas Muller a remercié l'ensemble des participants pour leur présence malgré un calendrier chargé en fin d'année avec notamment la COP24 à Katowice qui vient de se terminer. Dans le contexte actuel de la COP24, il a souligné le sens

du progrès achevé et une meilleure compréhension des défis qui nous attendent en terme d'action climatique sous l'Accord de Paris. En particulier, M. Muller note que les contributions déterminées au niveau national (CDN) vont pour la plupart démarrer en 2020 ou 2021, alors que l'année 2019 est sur le point de commencer, soulignant donc l'urgence de s'atteler à la mise en place concrète de systèmes de mise en place de la CDN.

Dans son discours d'ouverture de la session, Madeleine Rose Diouf Sarr, Chef de Division, Chargée de Programme sur le Climat a noté la pertinence de la problématique de tarification carbone, et exprimé ses remerciements pour donner l'opportunité au Sénégal d'avoir une réflexion sur ce domaine. Mme Diouf Sarr a ensuite souligné le besoin de considérer de quelle manière une tarification carbone pourrait être mise en place dans le cadre de la CDN

Dans son intervention, M. Saverio Ragazzi, du CRC Lomé, a remercié les parties publiques, privés et de la société civile pour cet exercice de coopération afin d'adopter un outil de tarification carbone au Sénégal. Il a encouragé les participants continuer le travail d'équipe pour les prochaines étapes qui amèneront à l'adoption finale de ledit outil.

Dans son intervention, M. Bouna Manel Fall, conseiller technique, représentant M. Le Ministre de l'Environnement et du Développement Durable a souligné la nécessité de conduire un processus participatif et inclusif doublé d'une volonté politique pragmatique pour une mise en œuvre efficiente de la CDN du Sénégal.

Pour ce faire la mise en place d'instruments de collaboration économiques dont la tarification carbone constitue une des options envisagée par le ministère de l'Environnement et du Développement Durable.

Elle permettra de donner un signal prix sur le carbone qui encourage les acteurs à réduire leurs émissions tout en permettant de récolter des revenus qui pourraient être redistribués afin de lutter contre le changement climatique et ainsi atteindre les objectifs de la CDN.

La validation de l'étude qui nous réunit aujourd'hui, devra tirer au clair les prédispositions du Sénégal à appliquer un outil de tarification carbone dans certains secteurs de notre économie.

D'autres études approfondies devront être menées par la suite afin de déterminer la faisabilité réelle d'une telle politique au Sénégal et identifier les éléments liés aux risques, menaces et opportunités d'un outil carbone sur la compétitivité économique du pays.

Il est également impératif de noter qu'une bonne mise en œuvre de ce type de politique s'accompagne inéluctablement d'une révision des cadres institutionnel et réglementaire des

secteurs concernés, de son acceptation politique, d'incitations à mettre en place pour favoriser son adoption, de son appropriation par les toutes les parties prenantes et de la mise en œuvre d'une stratégie dynamique de communication et de sensibilisation.

Présentation de l'agenda

M. Axel Michaelowa du cabinet de consultants « Perspectives Climate Change » a tout d'abord présenté l'agenda pour cette réunion de validation de l'étude, articulé autour des points suivants :

- Le contexte de l'étude et le calendrier de travail
- Les résultats de l'analyse atouts, faiblesses, opportunités, menaces (analyse AFOM)
- Résultats du processus de consultation
- Conclusions pour chacun des 4 outils
- Feuille de route pour la taxe carbone
- Session de discussions pour inviter les remarques et questions
- Mot de clôture par la DECC

Session 1 : Contexte du projet

Concernant l'étude menée, M. Axel Michaelowa du cabinet de consultants « Perspectives Climate Change » a rappelé les points suivants concernant l'étude :

- L'étude a été menée dans le cadre du projet « instruments collaboratifs pour une action climatique ambitieuse » (CI-ACA)
- L'objectif poursuivi par ce projet : appuyer les Parties pour développer des approches de tarification carbone pour mettre en œuvre leur CDN
- Le calendrier des livrables
- Le calendrier des consultations avec les acteurs nationaux

Concernant le projet CI-ACA, M. Muller a donné un aperçu du type de support offert, un aperçu des différentes juridictions appuyées et remercié les bailleurs de fonds qui ont permis cet effort. Il a ensuite présenté le cycle des Contributions Déterminées au niveau National (CDN) sous l'Accord de Paris, mettant l'accent sur le fait que de façon idéale, un instrument évolutif doit accompagner l'action climatique dans les prochaines décennies.

Session 2 : Analyse AFOM proposée pour les 4 instruments

Le consultant a présenté les résultats de l'analyse AFOM menée pour les quatre types d'instruments considérés :

- Taxe carbone
- Scénario de référence et d'attribution de crédits
- Système d'échange de quotas
- Réforme fiscale

Pour chaque outil, M. Michaelowa a expliqué les points de force et les faiblesses par rapport au contexte sénégalais, afin de décrire les options que le consortium a évalué afin d'identifier l'outil plus convenable pour le pays. Les quatre options nécessitent toutes d'un solide système national de MNV qui, à ce jour, n'est pas suffisamment établi au Sénégal.

Session 3 : Résultat du processus de consultation

La présentation a souligné la très forte participation au processus de consultation ainsi que le bon suivi, notant que le parlement Sénégalais a également été représenté.

Les secteurs à retenir pour la tarification carbone dans le contexte national ont été présentés : le secteur pétrolier qui est en train d'émerger ; le secteur industriel ; le secteur de la production électrique ; le secteur des déchets solides ; le secteur des déchets liquides.

Les consultations menées auprès de ces secteurs considérés font ressortir qu'au niveau de l'ensemble de ces secteurs, il existe en général une forte préférence pour un système de taxe carbone, que ce soit (i) pour une taxe carbone neutre en termes de revenus, (ii) une taxe carbone avec ou sans redistribution des revenus ou encore (iii) une taxe carbone avec ou sans l'utilisation crédits carbones.

La session a ensuite débouché sur une discussion mettant en avant une préférence pour un recyclage des revenus. Il a notamment été proposé :

- Dans un premier temps, d'opérer une taxe neutre en revenus, par exemple au niveau de consommateurs finaux (notant que les modalités resteraient à être élaborées) ;
- Dans un deuxième temps d'utiliser également des revenus de la taxe pour financer l'action climatique (adaptation et atténuation) ;

Il a par exemple été noté que l'industrie cimentière fait déjà face à une imposition totale de 23% (en additionnant toutes les taxes). Dans ce cas une tarification carbone devrait être neutre en termes de revenus (par exemple en finançant des mécanismes de compensation et actions) afin de ne pas augmenter la pression fiscale.

M. Nicolas Muller de la CCNUCC a également montré qu'à partir de l'étude menée, il n'y aurait à court terme au Sénégal que de 21 à 26 émetteurs ayant un niveau d'émissions suffisant pour participer à un système d'échange de quotas. Ceci implique que ce type d'instrument n'est pas faisable au niveau du Sénégal seul, étant donné qu'un marché carbone national n'aurait pas assez de participants pour être suffisamment liquide. Néanmoins, un marché du carbone d'échange des quotas serait possible avec deux ou trois autres pays d'une échelle similaire, ce qui permettrait d'arriver à un nombre de 80 ou 100 sites participants. Dans ce contexte, il a été mentionné que cette option pourrait être réalisable au niveau de la CEDEAO étant donné que la Côte d'Ivoire et le Maroc (candidat pour rejoindre la CEDEAO) sont également en train de considérer la tarification carbone et les marchés du carbone.

Session 4: Aperçu de la situation au Sénégal

Sur la base de l'étude menée, Nicolas Muller de la CCNUCC a présenté un synoptique des secteurs par rapport à l'application de la tarification carbone, notant

- que les secteurs de l'agriculture et foresterie seraient peu adaptés à cause de la nature « informelle » des secteurs ;
- que certains secteurs font par exemple déjà l'objet de taxations mais qui ne donnent que peu ou pas d'incitations à limiter les émissions (ex.. taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur la production de ciment, etc.) ;
- que certains secteurs sont bien adaptés en raison de la concentration des sources d'émissions, de leur homogénéité, de régulation existantes et de l'existence de suivi des émissions.
- Enfin, la présentation a donné un aperçu des taxes assimilées de près ou de loin à la tarification carbone sur les différents combustibles et secteurs. Il est alors observé que l'essence et le supercarburant sont déjà fortement taxés, alors que le diesel est proportionnellement moins taxé par rapport à ses émissions. Le consultant a également observé que le charbon mais aussi le fioul (autre que diesel pour le transport) ne sont pas taxés et qu'il n'existe dans ce cas pas de signal économique pour adopter des solutions plus respectueuses du climat.

Session 5: Conclusion pour les 4 instruments

Axel Michaelowa a présenté les conclusions pour les quatre instruments ainsi que la feuille de route pour la taxe carbone.

Session 5 : Feuille de route pour la taxe carbone

Etant donné que l'instrument de tarification carbone préféré et le plus adéquat à court terme est la taxe carbone, les consultants ont présenté une feuille de route pour sa mise en place au niveau du Sénégal. Cette feuille de route s'articule autour des points suivants :

Définir la base de la taxation

- Choisir les combustibles et secteurs à couvrir :
Sous réserve de validation par les autorités sénégalaises après l'atelier national, les sous-secteurs de la production d'électricité, les compagnies productrices de produits pétroliers (pétrole, gaz et raffinage de pétrole), les sociétés gestionnaires des stations d'épuration des effluents domestiques et industriels ainsi que les gestionnaires des centres de valorisation des déchets ménagers seront concernés
- Définir les gaz à couvrir :
L'ensemble des GES pour la production d'électricité et les produits pétroliers et principalement le méthane pour les déchets solides et liquides.
- Choisir les points d'application (afin de déterminer les groupes d'intérêts qui paieront la taxe : en amont ou au niveau de la consommation) : voir les entités visées ci-dessous. Choisir les entités à réguler et définir les seuils.

2) Définir le taux de la taxe

- Déterminer la base à considérer pour définir le taux de la taxe
La base de la taxation sera définie en tenant compte des taxes existantes dans chaque sous-secteur, de la nécessité de préserver la compétitivité des entreprises évoluant dans le marché sous régional de la CEDEAO et de la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs.
L'aspect le plus important serait de négocier avec le Ministère des Finances s'il est envisagé d'affecter cette taxe à d'autres fins que d'alimenter le budget national.
- Déterminer la dynamique d'évolution de la taxe au fil du temps au moment de définir la méthode de définition du taux de la taxe.

3) Évaluer et prendre en compte les effets indésirables

- Évaluer si la taxe carbone peut entraîner des fuites ou des impacts indésirables de distribution :
 - Bien identifier les populations ou entités qui seront affectées par la mise en place de la taxe ;

- Eviter la fuite des entreprises dans autres pays avec une taxation plus favorable ;
 - Définir des mesures d'accompagnement.
- Considérer les coûts et bénéfices d'adopter des mesures destinées à limiter les impacts et définir ces mesures le cas échéant :
- Définir les populations et entités qui bénéficieront des mesures destinées à réduire l'impact de la taxe (toutes les entités affectées ? seulement les entités les plus affectées ?).
 - Evaluer la possibilité de compenser partiellement ou totalement la taxe avec des crédits carbone (afin de stimuler la demande en crédits carbone provenant de projets MDP nationaux).

4) Déterminer l'utilisation des revenus

- Calculer les revenus estimés de la taxe carbone : les étapes antérieures pourront permettre de calculer les revenus attendus de la mise en œuvre de la taxe.
- Décider de l'utilisation des revenus (et de la possibilité d'utiliser des crédits au lieu de payer la taxe) : lors du processus de consultation, les acteurs ont indiqué leur préférence pour un système hybride à travers lequel une part des revenus serait destinée aux populations/entités affectées par la taxe carbone et une autre partie à l'Etat. Cependant cette répartition reste à préciser.
- Penser à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement dès le début de la réflexion sur la taxe carbone afin : i) de veiller à bien communiquer sur les objectifs de cet taxe, ii) mettre en place des programmes permettant d'accompagner voir éventuellement compenser les populations ou entités affectées par cette taxe).

5) Assurer la supervision et la conformité

Principales étapes :

- Cartographier les rôles et fonctions requis pour administrer la taxe
- Déterminer si certains rôles peuvent être remplis par des capacités/institutions existantes ou s'il y a besoin de créer de nouvelles capacités/institutions
- Établir des procédures claires et assurer la bonne coordination des institutions clés.
- Inclure des pénalités claires et significatives en cas de non-conformité

Dans ce cadre, le consultant note qu'il est important à ce niveau que les grands émetteurs soient bien inclus dans le système MRV qui sera mis en place. Leur participation dès le début de la mise en place du système serait un gage de l'engagement du secteur économique privé

dans la démarche et pourrait être utilisé pour promouvoir la participation des acteurs aux émissions plus limitées.

Session 6 : Discussion

Suite aux présentations, les M. Ousmane Fall-Sarr a tenu à féliciter les intervenants pour leurs présentations, notant que cette étude doit être perçue comme une première étape et que des consultations supplémentaires avec l'ensemble des parties prenantes pourraient être nécessaire dans le futur, y compris avec la société civile, mais aussi le secteur pétrolier, gazier et minier.

Les participants ont ensuite été invités à apporter leurs remarques et questions. En particulier, les interventions suivantes ont été reçues :

Remarque : Les aéroports pourraient aussi être considérés ;

Question : Comment l'étude s'articule par rapport au projet de ligne de base et crédit proposé dans le cadre de l'initiative Ci-Dev ?

Question : Comment une taxe carbone peut contribuer à financer la CDN, notant que le Sénégal fait par exemple face à un coût de CFA 35 Milliards lié à l'érosion côtière ;

Remarque : Une simulation de la taxe carbone serait utile ;

Question : Concernant les 4 approches, ne serait-il préférable de ne pas considérer une approche unique mais pour chacun de ces secteurs l'approche la plus opportune ?

Remarque : une taxe avec revenu neutre semble le mieux s'appliquer ;

Question : La neutralité de revenu d'une taxe carbone ne peut-elle que s'appliquer là où existent déjà une taxe ?

Remarque : Le défi est de concilier les différentes positions – celles de défenseurs de la nature avec le gouvernement, les finances, etc. ;

Remarque : L'étude ne prend malheureusement pas en compte le secteur forestier alors que la foresterie semble le secteur le plus désavantagé par le cadre fiscal alors même qu'elle offre un potentiel élevé Le taux d'intérêt d'emprunt pour les activités de reboisement est de 12% contre 7% habituellement pour les crédits ;

Question : comment prendre en compte le secteur forestier ?

Remarque et question de la part de l'association des consommateurs du Sénégal : Il est important de prendre en compte la pression fiscale sur les couches les plus vulnérables de la société. A-t-on pris en compte la taxation par rapport à la tarification ? A-t-on pris en compte qui supporte le fardeau de la taxe de la production à la consommation (notamment en termes de répartition entre industries/ménages) ?

Sur cette base, la discussion a noté que le principal problème des secteurs agricoles et forestiers est qu'ils sont très atomisés mais que ces secteurs peuvent tout de même bénéficier de la tarification carbone, par ex. par un recyclage des revenus, en disposant de financement ou en fournissant des crédits carbones en tant que secteur non couvert. Il a également été noté que bien qu'une approche commune soit proposée, la manière précise dont les secteurs sont traités peut être différenciée.

En termes de mise en place de Mesure, Notification et Vérification (MNV) des émissions des entités/secteurs couverts, Saverio du CRC Lomé a souligné les défis par rapport à cet aspect. Il a aussi rappelé que le Sénégal est membre du Réseau Sud-Sud sur le MNV et la transparence en Afrique de l'Ouest, géré par CRC Lomé et le Programme de Soutien Mondiale (en anglais, GSP) de la PNUD. Cela peut être un point de départ pour la création d'un solide système national de MNV dans le pays grâce au soutien technique des pays et institutions membres du Réseau.

En termes de poursuite des efforts, il a été noté que la Côte d'Ivoire bénéficie par exemple d'un appui avec un financement à hauteur d'un environ un million de dollars par le PMR (*Partnership for Market Readiness*) et qu'un appui pour les prochaines étapes sera nécessaire. En termes de suivi, il a été noté que la phase suivante devrait non seulement affiner les approches pour leur application, déterminer des benchmarks appropriés pour les grands émetteurs, continuer l'engagement avec les acteurs, déterminer l'impact macro-économique, mais aussi faire un fort travail de sensibilisation.

Session 7 : Clôture

Arrivé à la fin de la réunion, il a été souligné que l'étude a permis de clarifier la faisabilité de la tarification carbone dans les différents secteurs de l'économie au Sénégal et que l'étude peut donc être validée.

Sur la base des échanges et prises de position, il a également été souligné qu'une étude approfondie devrait être menée par la suite afin que la faisabilité concrète d'une telle politique au Sénégal ainsi que les éléments liés aux risques, opportunités, menaces et opportunités liées aux outils carbones puissent être valablement adressés comme par exemple concernant les risques sur la compétitivité pour le pays. Il a également été noté qu'une bonne mise en œuvre de ce type de politique doit s'accompagner d'une analyse des cadres institutionnels,

réglementaire, et exécutifs, et de son appropriation par les parties prenantes ainsi que d'une stratégie efficace de sensibilisation et de communication. L'étude réalisée et validée représente donc la première étape d'un long processus qui devrait mener à l'adoption d'un outil de tarification carbone. Dans ce long processus, toutes les parties prenantes devront se joindre à la discussion avec le ministère de l'environnement du développement durable (entre autres le secteur privé, le parlement, du conseil économique, social et environnemental, du ministère des finances), jusqu'à ce qu'un objectif stable, inclusif et partagé puisse être validé.

Finalement, il a été souligné qu'il appartient aux pouvoirs publics de mettre en place des dispositions pour faire face à des problèmes réels en apportant une riposte adéquate.