

La gestion des revenus pétroliers et gaziers du Sénégal

William Davis,
Andrew Bauer et
Papa Daouda A. Diene

DECEMBRE 2021

Table des matières

| | |
|--|----|
| MESSAGES CLÉS..... | 3 |
| RÉSUMÉ EXÉCUTIF | 4 |
| 1. INTRODUCTION/CONTEXTE | 7 |
| 2. RECETTES PROVENANT DES RESSOURCES NATURELLES DU SÉNÉGAL..... | 9 |
| A. Recettes tirées des ressources du Sénégal à ce jour | 9 |
| B. État d’avancement du développement des champs et estimation des recettes attendues..... | 9 |
| C. Les revenus des hydrocarbures dans leur contexte | 10 |
| 3. CONTRÔLE, APPROBATION ET TRANSPARENCE DE LA COLLECTE ET DE LA DISTRIBUTION DES RECETTES PROVENANT DES RESSOURCES | 12 |
| A. Aperçu des dispositions actuelles..... | 12 |
| B. Propositions du gouvernement relatives à un nouveau cadre..... | 17 |
| C. Recommandations de NRGI..... | 18 |
| 4. CADRE DE POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE | 20 |
| A. Aperçu des dispositions actuelles..... | 20 |
| B. Propositions du gouvernement relatives à un nouveau cadre..... | 22 |
| C. Recommandations de NRGI..... | 28 |
| 5. GOUVERNANCE DU FONDS SOUVERAIN..... | 30 |
| A. Contexte | 30 |
| B. Évaluation de la gouvernance du FONDIS : situation actuelle..... | 30 |
| C. Propositions du gouvernement concernant les changements de la gouvernance du FONDIS..... | 34 |
| D. Recommandations de NRGI | 34 |
| 6. LE RÔLE DE PETROSEN DANS LA GESTION DES REVENUS PÉTROLIERS ET GAZIERS DU SÉNÉGAL | 36 |
| A. Évaluation de la gouvernance de PETROSEN : état des lieux..... | 36 |
| B. Recommandations de NRGI..... | 43 |
| 7. PARTAGE DES REVENUS DU PÉTROLE ET DU GAZ AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES..... | 44 |
| A. Situation actuelle | 44 |
| B. Recommandations de NRGI..... | 45 |
| CONCLUSION..... | 47 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 49 |

Messages clés

- Il est peu probable que le secteur des hydrocarbures transforme les finances publiques et l'économie sénégalaise. Les champs qui ont reçu une décision finale d'investissement ne généreront probablement pas de recettes supérieures à 3 % du PIB.
- Le Sénégal possède déjà certaines des institutions nécessaires pour promouvoir une bonne gestion des revenus du pétrole et du gaz, notamment : (1) un processus budgétaire annuel relativement transparent et complet; (2) un bon niveau de conformité aux normes de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)¹; (3) des médias relativement libres et dynamiques².
- Compte tenu des besoins importants du Sénégal en matière d'investissement national, la proposition de création d'un nouveau fonds souverain par le gouvernement pourrait être malvenue. Ce type de fonds n'est pas le meilleur véhicule pour investir les recettes tirées des ressources naturelles au niveau national. Au lieu de cela, le gouvernement devrait envisager d'investir ces fonds à travers le budget général. Il pourrait également être souhaitable d'appliquer une règle limitant les dépenses publiques ou une règle d'équilibre courant hors ressources naturelles, qui empêche les gouvernements de compromettre l'épargne des revenus tirés des ressources naturelles en enregistrant un déficit dans d'autres domaines, associée à une règle de croissance des dépenses en capital qui impose l'investissement.
- La rétention des recettes par PETROSEN, la compagnie pétrolière nationale, et son endettement représenteront des risques importants pour les finances publiques du pays au cours des prochaines années. Le gouvernement devrait envisager de renforcer le contrôle de PETROSEN, par exemple en nommant des membres indépendants à son conseil d'administration, en publiant des audits indépendants, et en clarifiant la politique de distribution des dividendes de la société.
- Certaines communautés de pêcheurs au Sénégal sont préoccupées par l'impact des projets pétroliers et gaziers sur leurs moyens de subsistance. Si ces externalités négatives se confirment, nous recommandons au gouvernement d'envisager une compensation au travers de plans de gestion environnementale et sociale, au lieu d'une allocation particulière tirée des ressources naturelles aux gouvernements infranationaux.

1 Le Sénégal a obtenu une note de conformité de 93% lors de la dernière évaluation ITIE (octobre 2021).

2 Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal. « Validation 2021 : Le Sénégal obtient un score « très élevé » dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2019 », consulté le 27 octobre 2021, itie.sn/2021/10/20/validation-2021-le-senegal-obtient-un-score-tres-eleve-dans-la-mise-en-oeuvre-de-la-norme-itie-2019

Résumé exécutif

À la fin de l'année 2021, le Sénégal est sur le point de devenir un important producteur de pétrole et de gaz. Les revenus qu'il peut espérer mobiliser lui ouvrent d'importantes possibilités d'accélérer le développement du pays par l'augmentation des investissements publics. Afin de s'y préparer, les autorités sénégalaises sont en train de réviser le cadre de gestion des revenus pétroliers et gaziers du pays, un travail toujours en cours. Dans ce rapport, nous évaluons divers aspects des cadres réglementaires et institutionnels du Sénégal pour la gestion des revenus pétroliers et gaziers, et nous proposons des recommandations sur la manière dont il pourrait être renforcé.

Compte tenu du faible volume des recettes extractives perçues à ce jour par le pays, il n'existe aucune institution spécifique chargée de leur gestion. Actuellement, les recettes extractives du Sénégal (provenant principalement du secteur minier) passent par le budget général, et les processus budgétaires généraux s'appliquent. Ce processus est modérément transparent (mais pas parfait, nous le verrons au prochain paragraphe) : le document de planification budgétaire lui-même fournit une quantité importante d'informations et est accompagné d'autres documents permettant à la société civile et aux citoyens ordinaires d'évaluer plus facilement ses mérites³.

Le Sénégal pourrait améliorer ses processus fiscaux, en renforçant par exemple la planification et l'exécution du budget (par ex. en accordant plus de temps au processus) ; en publiant davantage d'informations (actualisées) sur des aspects importants de la politique fiscale, notamment sur les revenus des industries extractives, ainsi que sur la dette totale du secteur public ; et en traitant les incohérences dans certaines statistiques fiscales. Le gouvernement pourrait également réduire les recours aux procédures de dépenses simplifiées et aux appels d'offres publics uniques, qui présentent tous deux des risques de corruption, et c'est d'ailleurs ce qu'il prévoit de faire. Une plus grande participation du public au processus budgétaire serait également salutaire, ce que le gouvernement pourrait favoriser au travers de différentes mesures.

Il n'existe actuellement pas de politiques spécifiques pour épargner ou affecter d'une manière ou d'une autre les revenus pétroliers et gaziers. Par conséquent, et comme pour le processus budgétaire, ceux-ci sont soumis au cadre général de politique macroéconomique du pays, notamment les critères de convergence de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) respectivement. Étant donné que les pays riches en ressources naturelles de l'Afrique subsaharienne ont généralement peu respecté ces politiques macroéconomiques supranationales, et que le Sénégal a également obtenu des résultats mitigés en matière de respect de ces critères, ces règles n'aideront peut-être pas le Sénégal à gérer efficacement ses recettes tirées des activités extractives ; un cadre national solide pourrait alors s'avérer nécessaire.

Dans cette optique, le gouvernement du Sénégal indique qu'il travaille actuellement à l'élaboration de règles budgétaires visant à épargner, pour les générations futures (et pour alimenter un fonds de stabilisation) une partie des recettes issues de l'exploitation du pétrole et du gaz. Selon les dernières informations reçues par NRGi, les autorités envisagent d'affecter chaque année un pourcentage fixe des recettes tirées

3 Par exemple, un document de planification pré-budgétaire pour préparer les réponses en amont, un cadre financier triennal pour comprendre comment le budget de l'année en cours s'articule avec les plans à moyen terme, et un budget citoyen pour rendre le processus plus accessible.

de l'exploitation du pétrole et du gaz à un fonds d'épargne, et de verser le reliquat au budget général de l'État. Toutefois, aucune décision finale n'a été prise quant à la mise en œuvre de cette approche. Nous recommandons au gouvernement d'envisager des alternatives imposant une responsabilité fiscale pour l'ensemble des dépenses publiques, et pas seulement pour les activités extractives (sinon, le gouvernement pourrait mettre de côté les revenus des activités extractives tout en empruntant ailleurs, comme cela s'est produit dans certains autres pays). Le gouvernement a également l'intention d'investir les recettes épargnées dans un fonds souverain (le fonds intergénérationnel) et un fonds de stabilisation. Nous soutenons que les autorités devraient envisager de se concentrer sur l'investissement des revenus tirés des ressources naturelles au niveau national et faire passer ces investissements par le budget général, afin de renforcer le contrôle des finances publiques. Nous soutenons également que les autorités doivent être conscientes des contraintes de capacité d'absorption et éviter d'investir trop au cours d'une année donnée. Lorsque les recettes d'une année donnée dépassent ce que l'économie peut absorber, le gouvernement pourrait envisager de rembourser la dette publique (en particulier la dette la plus chère) au lieu de stocker celles-ci dans un fonds souverain.

Le fonds intergénérationnel que le Sénégal prévoit de créer sera géré par le Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS), un fonds national d'investissements stratégiques. Nous estimons que, si le FONSIS doit effectivement assumer ce nouveau rôle, des changements majeurs dans la gouvernance du fonds seraient souhaitables en amont. Tout d'abord, le fonds devrait être plus transparent — ni ses rapports financiers, ni une évaluation indépendante de ses performances ne sont actuellement publiés. Deuxièmement, le FONSIS doit renforcer ses capacités — la gestion de la part des revenus pétroliers et gaziers du pays dont il aura la responsabilité augmentera considérablement le capital du fonds et exigera une approche différente de sa gestion. Enfin, des règles opérationnelles plus précises pourraient contribuer à renforcer la gouvernance du fonds. Il pourrait notamment s'agir de séparer ses investissements domestiques de sa gestion des revenus des ressources naturelles, d'introduire un code de conduite global, d'interdire certains investissements risqués et d'appliquer des règles plus claires s'agissant des conditions et du calendrier de versement des dividendes à l'État.

Un autre élément important de la gestion des revenus pétroliers et gaziers du Sénégal est la société pétrolière nationale, PETROSEN, que nous examinons dans la section 6. PETROSEN détient des participations de 10 % et 18 % dans les projets GTA et Sangomar respectivement, et percevra sa quote-part de revenus en sa qualité de membre de la coentreprise (joint-venture) au même titre que les sociétés pétrolières internationales (ainsi que d'autres revenus fiscaux), dont une partie pourra être réinvestie dans le secteur. PETROSEN a très récemment amélioré sa transparence, en publiant ses états financiers et une certification de vérification indépendante de son dernier bilan. Elle pourrait toutefois encore renforcer sa gouvernance, par exemple en devenant encore plus transparente, en nommant des administrateurs indépendants au conseil d'administration, en rationalisant son mandat pour se concentrer sur ses compétences essentielles et en clarifiant la part des recettes qu'elle reversera à l'État.

Enfin, le présent rapport s'interroge sur l'opportunité pour le Sénégal d'adopter des règles visant à partager un certain montant de ses revenus pétroliers et gaziers avec les collectivités locales. Ce problème se pose, car certaines communautés de pêcheurs ont fait part de leurs préoccupations quant aux impacts négatifs des projets offshore Grand Tortue Ahmeyim GTA et Sangomar sur leurs moyens de subsistance. S'il est important de reconnaître et de relever les défis auxquels sont confrontées ces communautés, nous concluons qu'une formule de partage des revenus au niveau

infranational n'est pas souhaitable pour les revenus pétroliers et gaziers offshore du Sénégal. Les autorités devraient plutôt se concentrer sur d'autres approches telles que la compensation des impacts négatifs de l'extraction à travers les plans de gestion environnementale et sociale des projets.

En résumé, certains critères importants d'une gestion durable des revenus pétroliers et gaziers du Sénégal sont déjà remplis ; par exemple, les processus budgétaires du pays sont raisonnablement transparents, tout comme les finances de la compagnie pétrolière nationale. Les autorités ont par ailleurs avancé plusieurs propositions visant à renforcer la gestion des revenus du pétrole et du gaz avant que l'exploitation des hydrocarbures n'apporte ses premières recettes en 2023. Mais le travail n'est pas terminé. Les autorités sénégalaises pourraient compléter ces propositions en améliorant la transparence, en renforçant les politiques macroéconomiques pour la gestion des recettes tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz et en renforçant la gouvernance du FONSI et de PETROSEN. Si elles s'y appliquent, elles seront en bonne voie pour tirer le meilleur parti des ressources pétrolières et gazières du pays.

1. Introduction/Contexte

La gestion des recettes publiques issues de l'exploitation des hydrocarbures est un défi majeur pour les pays riches en ressources naturelles. Lorsqu'elles sont bien gérées, ces recettes peuvent stimuler la croissance et le développement économiques, grâce à des investissements conduisant à une plus grande capacité de production, à une diversification économique et, en fin de compte, à un niveau de vie plus élevé pour les habitants. Inversement, une mauvaise gestion des recettes tirées de ces ressources (par exemple, par des dépenses inopportunes) peut gâcher les possibilités qu'elles offrent et laisser peu de perspectives aux générations futures⁴. Les pays dont la gestion des ressources de l'industrie extractive est particulièrement mauvaise peuvent se retrouver dans une situation encore pire qu'avant la découverte des ressources, des plans de dépenses trop ambitieux peuvent augmenter la dette du pays, ou des projets d'infrastructure mal planifiés peuvent surcharger les capacités limitées du pays sans contribuer au développement économique. Dans les cas extrêmes, une mauvaise gestion des recettes de l'industrie extractive peut même conduire à des troubles civils⁵.

Avec deux nouveaux projets pétroliers et gaziers en passe de démarrer leur production, le gouvernement du Sénégal pourrait percevoir des recettes modestes (mais non négligeables) de ce secteur à partir de 2023 et au moins jusqu'à la fin des années 2040. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que les recettes publiques provenant du pétrole et du gaz représenteront en moyenne 1,5 % du PIB ou 6 % de l'ensemble des recettes publiques pendant 25 ans^{6,7,8}. Ceci représente des fonds supplémentaires importants, mais ils ne feraient pas du Sénégal un pays dépendant du pétrole⁹. Ils sont insuffisants pour avoir à eux seuls un effet transformateur, mais s'ils sont bien gérés, ils pourraient faire augmenter le niveau de vie de la population sénégalaise, même légèrement. Le gouvernement a également des projets ambitieux en matière de contenu local et d'utilisation de ses réserves de gaz pour produire de l'énergie pour l'économie nationale, ce qui pourrait accroître la contribution du secteur des hydrocarbures à l'économie sénégalaise ; toutefois, une évaluation détaillée de l'impact potentiel de ces politiques sort du cadre du présent rapport.

Dans ce contexte, NRGi a récemment publié un rapport intitulé « Opportunités et défis pour le Sénégal dans le domaine de la production pétrolière et gazière : Enseignements tirés de l'expérience d'autres nouveaux producteurs », qui a examiné un large éventail de questions, de la gestion des attentes à la gestion des recettes de

4 Les dépenses inopportunes pourraient inclure des infrastructures improductives, par exemple, des autoroutes vers nulle part, des monuments, ou des stades peu ou non utilisés.

5 Voir, par exemple, Elise Must et Siri Aas Rustad, « "Mtwara Will Be the New Dubai": Dashed Expectations, Grievances, and Civil Unrest in Tanzania, » *International Interactions* 45, no. 3 (2019): 500–531, doi.org/10.1080/03050629.2019.1554569.

6 Fonds monétaire international, Rapport du FMI n° 19/28 : *Senegal Selected Issues*, (Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 2019), www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/cr1928-Senegal-SI.ashx.

7 Ces projets sont a) Sangomar (qui produira du pétrole dans sa première phase, et éventuellement du gaz et du pétrole supplémentaire dans des phases ultérieures qui doivent encore faire l'objet d'une décision d'investissement finale) et b) Grand Tortue Ahmeyim (GTA), qui est un projet d'exploitation de gaz naturel.

8 Toutefois, les recettes pourraient s'écarter sensiblement de ces prévisions, en fonction de l'évolution du prix du pétrole. La transition en cours vers les énergies renouvelables, en particulier, entraînera probablement une baisse des prix du pétrole à long terme. Voir la section 2. « Recettes provenant des ressources naturelles du Sénégal » pour plus de détails.

9 « Les recettes moyennes des pays d'Afrique subsaharienne ... riches en ressources naturelles ont représenté environ la moitié de leurs recettes budgétaires totales et environ 15 % du PIB, en moyenne, sur la période 2006-2014... bien plus que ce qui est prévu pour le Sénégal. » Fonds monétaire international, département Afrique, *Senegal: Selected Issues: Natural Resources in Senegal Before and After the Recent Oil and Gas Discoveries*, Rapport du FMI (Fonds monétaire international, 28 janvier 2019), www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2019/028/article-A001-en.xml.

l'industrie extractive, en passant par la politique fiscale et les projets de conversion du gaz en électricité du pays. Dans le présent document, nous examinons de plus près les dispositions actuelles et celles prévues par le Sénégal en matière de gestion des recettes pétrolières et gazières – en particulier, combien le Sénégal compte économiser sur ses recettes pétrolières et gazières, comment ces économies seront investies et la gouvernance des institutions et des processus impliqués. Nous comparons ensuite l'approche du Sénégal avec les leçons tirées de recherches antérieures sur d'autres pays, et nous fournissons des recommandations pour garantir une gestion efficace de ces recettes pour la prospérité à long terme du pays. Le Sénégal a déjà mis en place certaines des institutions nécessaires pour gérer efficacement les recettes du secteur extractif. Par exemple, il dispose d'un régime fiscal qui, à certains égards, est relativement transparent, il tient compte des risques macroéconomiques et il dispose d'un fonds d'investissement stratégique national qui peut être utilisé pour constituer une épargne pour les générations futures. Pourtant, des lacunes importantes persistent, peut-être dues au fait que le Sénégal n'a pas eu à gérer des recettes issues du secteur extractif de cette ampleur par le passé. Bien que le pays soit déjà familier de l'exploitation pétrolière et qu'il produise actuellement du gaz naturel, ces recettes ont été faibles par rapport à la taille de l'économie et sont bien inférieures à celles attendues des récentes découvertes. Les autorités sénégalaises envisagent de réviser le cadre politique et institutionnel de gestion des ressources publiques pour se préparer à l'arrivée des recettes pétrolières et gazières à partir de 2023, date à laquelle le démarrage de la production de pétrole et de gaz est prévu.

Le présent document s'articule comme suit : dans la section 2, nous examinons les revenus tirés des ressources naturelles du Sénégal (l'expérience à ce jour et les projections), afin de fournir des éléments de contexte. Nous examinons ensuite, dans la section 3, la transparence et la redevabilité dans la gestion actuelle des recettes des industries extractives au Sénégal, et nous formulons des recommandations pour renforcer la gouvernance dans ce domaine. La section 4 examine les politiques macroéconomiques du Sénégal et les propositions de règles budgétaires pour la gestion des recettes tirées des industries extractives. Les sections 5 et 6 examinent ensuite respectivement les rôles du Fonds d'investissement stratégique du Sénégal (FONSIS), qui est appelé à gérer un fonds souverain basé sur les ressources naturelles, et de la compagnie pétrolière nationale, PETROSEN. La section 7 examine le potentiel de distribution des revenus des ressources aux gouvernements infranationaux, tandis que la section 8 fait une synthèse de nos conclusions et recommandations.

Assurer la bonne gouvernance des recettes tirées du secteur extractif nécessite une action coordonnée dans les différents domaines couverts par ce rapport. Par exemple, sans transparence et sans redevabilité (dans les trois phases, à savoir la collecte, la distribution et l'investissement des recettes), même si un pays dispose d'une stratégie macroéconomique parfaite, celle-ci pourrait ne pas être mise en œuvre efficacement. Inversement, si un pays applique une gestion des recettes très transparente et un contrôle rigoureux, ces recettes peuvent néanmoins être gaspillées dans le cas où les politiques macroéconomiques qui régissent leur utilisation sont mal conçues. Et si (comme nous le verrons dans les sections 5 et 6) les entités publiques chargées d'investir les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles ne sont pas suffisamment transparentes, cela peut ébranler les pratiques de gestion des recettes tirées du secteur extractif, qui sont par ailleurs solides. Nous suggérons donc au gouvernement du Sénégal de traiter comme également pertinentes l'ensemble des recommandations clés des différentes sections de ce rapport, plutôt que d'en sélectionner ou d'en privilégier certaines par rapport aux autres.

2. Recettes provenant des ressources naturelles du Sénégal

A. RECETTES TIRÉES DES RESSOURCES NATURELLES DU SÉNÉGAL À CE JOUR

Le Sénégal a de l'expérience en matière d'exploitation des ressources naturelles, tant dans le secteur minier que dans celui du pétrole et du gaz. Ces dernières années, les industries extractives ont contribué de manière modeste mais non négligeable à l'activité économique. La valeur ajoutée du secteur représente 1 à 3 % du PIB du pays depuis au moins 1980 jusqu'en 2020¹⁰. Dans le secteur du gaz naturel, le puits Gadiaga/Diender produit une petite quantité de gaz depuis 2001 ; PETROSEN détient une participation dans le projet. Le champ de Diamniado, qui produisait auparavant une faible quantité de gaz (7,6 milliards de pieds cubes) a été fermé en 2000¹¹. La région de Diamniado a également produit une petite quantité de pétrole (34 000 barils) avant que ces projets ne soient abandonnés en 1962¹².

La contribution des recettes du secteur extractif au budget de l'État a été relativement modeste. Le secteur extractif a contribué à environ 5 % des recettes publiques totales (y compris les dons au gouvernement sénégalais, provenant par exemple de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales) en 2019, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles¹³. Ce chiffre n'a cependant cessé d'augmenter (jusqu'à 5 %) au fil du temps¹⁴. En outre, les produits extractifs (principalement l'exploitation minière) jouent un rôle important dans l'obtention de devises pour les secteurs public et privé, représentant environ 18 % des exportations totales de biens et services du Sénégal en 2019¹⁵.

B. ÉTAT D'AVANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT DES CHAMPS ET ESTIMATION DES RECETTES ATTENDUES

Actuellement, deux projets pétroliers et gaziers sont en cours de développement au Sénégal : Sangomar, qui est un projet exclusivement pétrolier sa première phase et GTA, qui est un projet d'exploitation de gaz naturel et qui en est aussi à sa

10 Analyse par les auteurs des données publiées par le Groupe de la Banque africaine de développement, « AFDB Socio Economic Database, 1960-2021 », Africa Information Highway, 11 juin 2020, dataportal.opendataforafrica.org/nbyenxf/afdb-socio-economic-database-1960-2021 ; et « OpenData pour l'Agence nationale de la Statistique et de La Démographie du Sénégal : Comptes nationaux (PIB) », Africa Information Highway, consulté le 27 mai 2021, nso.senegal.opendataforafrica.org/miyyxy/national-accounts-gdp.

11 Jane Whaley, « Country Profile Africa: Senegal Revisited », *GEO ExPro*, 11 janvier 2015, www.geoexpro.com/articles/2015/01/senegal-revisited

12 Banque mondiale, *Report and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit in an Amount Equivalent to US\$9.5 Million to the Republic of Senegal for a Petroleum Exploration Project* (Banque mondiale, 18 janvier 1991), documents1.worldbank.org/curated/fr/725961468306916120/pdf/multi-page.pdf.

13 Si l'on exclut les subventions, ce chiffre s'élève à environ 6 %. Analyse par les auteurs du *Rapport ITIE 2019* du Comité national ITIE Sénégal (Sénégal : Initiative pour la Transparence des Industries Extractives au Sénégal, décembre 2020), p. 143, eiti.org/files/documents/rapport_itie-senegal_2019-vf.pdf et « TOFE - Tableau des opérations financières de l'État (unité : milliards de francs CFA) » BCEAO - Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, consulté le 25 mai 2021, edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php. Pour la définition des subventions incluses dans les recettes publiques, voir « Subventions et autres revenus (% des revenus) », Banque mondiale | Données, consulté le 13 août 2021, data.worldbank.org/indicator/GC.REV.GOTR.ZS.

14 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/28 Senegal Selected Issues*, p. 6.

15 Analyse par les auteurs du *Rapport ITIE 2019* du Comité national ITIE Sénégal, p. 154 ; et « Exportations de biens et de services (unités de devises locales courantes) — Sénégal », Banque mondiale | Données, Banque mondiale, consulté le 30 avril 2021, data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.CN?locations=SN.

première phase¹⁶. Ces projets sont les seuls au pays ayant reçu une décision finale d'investissement (DFI) (à part Gadiaga/Diender). Chaque projet a fait l'objet d'un certain nombre de contrats d'approvisionnement, et les premières productions d'hydrocarbures sont attendues en 2023 pour les deux projets. Voir l'annexe 1 pour plus de détails.

Pour GTA, PETROSEN a indiqué que les travaux de la phase 1 étaient achevés à environ 65 % en septembre 2021¹⁷. Pour les phases 2 et 3 de GTA, les décisions finales d'investissement seront prises plus tard, avec un objectif de fin 2022 pour une décision finale d'investissement pour la phase 2 ; les partenaires ont passé un contrat pour les travaux de préfabrication, d'ingénierie et de conception pour ces deux phases en avril 2020^{18,19}.

Pour Sangomar, la coentreprise a attribué plusieurs contrats de fourniture de services et l'opérateur (l'entreprise australienne Woodside) a commencé le forage en juillet 2021, tandis que l'un des entrepreneurs a commencé la construction d'un système d'amarrage à tourelle²⁰. Selon PETROSEN, l'exécution du projet Sangomar était achevée à environ 32 % en septembre 2021²¹. L'extraction des premiers barils de pétrole est prévue pour 2023²².

C. LES RECETTES ISSUES DE L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES

Le FMI estime que les recettes pétrolières et gazières de ces deux projets passeront d'un niveau initial de 0,5 % du PIB (ou 6 % du total des recettes publiques hors ressources naturelles) à 3 % du PIB (ou 16 % des recettes hors ressources naturelles) lors du pic de production. Par conséquent, les recettes totales provenant des ressources naturelles devraient augmenter de deux tiers maximum par rapport à leur niveau de 2019. Ces estimations reposent sur un prix du pétrole de 60 dollars américains le baril. Les derniers documents de programme du FMI de juillet 2020 prévoient également des recettes d'environ 200 milliards de XOF (-0,8 % du PIB) pour la période 2023-2025²³. Les projections de croissance après les découvertes de pétrole et de gaz se sont historiquement révélées trop optimistes, en grande partie parce qu'elles ne tenaient pas compte de l'érosion de la base, du transfert de bénéfices et d'autres

16 La « décision finale d'investissement » fait référence à la décision de l'investisseur « [d] e passer à la mise en œuvre d'un projet d'investissement — après cela, des engagements financiers importants ont lieu ». William Davis et David Mihalyi, *Opportunités et défis pour le Sénégal dans le domaine de la production pétrolière et gazière : Enseignements tirés de l'expérience d'autres nouveaux producteurs* (New York et Londres : Natural Resource Governance Institute, 2021), p. 3, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/opportunities_and_challenges_for_senegal_in_oil_and_gas_production.pdf.

17 Joseph O Medou, « Intervention Par Joseph O Medou » (Réunion technique multipartite sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers pour le développement durable organisée par Partnership for Action on Green Economy, Virtuel, 30 septembre 2021), cité dans Partnership for Action on Green Economy, « Réunion Technique multipartite Sur La Gestion Des Revenus pétroliers et gaziers Pour Le Développement durable: Compte-Rendu de l'atelier virtuel Tenu Le 30 Septembre 2021 » (Partnership for Action on Green Economy, 22 octobre 2021), 2.

18 Moustefa Ouki, « Mauritania - Senegal: An Emerging New African Gas Province — Is It Still Possible? Document de l'OIES : NG163 », Documents de l'OIES, Oxford : Oxford Institute for Energy Studies, octobre 2020, www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/10/Mauritania—Senegal-an-emerging-New-African-Gas-Province—is-it-still-possible-NG163.pdf p. 20.

19 Kosmos Energy, « 4Q 2020 Results », p. 12, investors.kosmosenergy.com/static-files/3bd3f0ef-3129-415d-94b8-841eb6938eca

20 Personnel de l'OE, « SOFEC Cuts First Steel for Sangomar FPSO Turret », *Offshore Engineer*, 5 janvier 2021, www.oedigital.com/news/484283-sofec-cuts-first-steel-for-sangomar-fpso-turret.

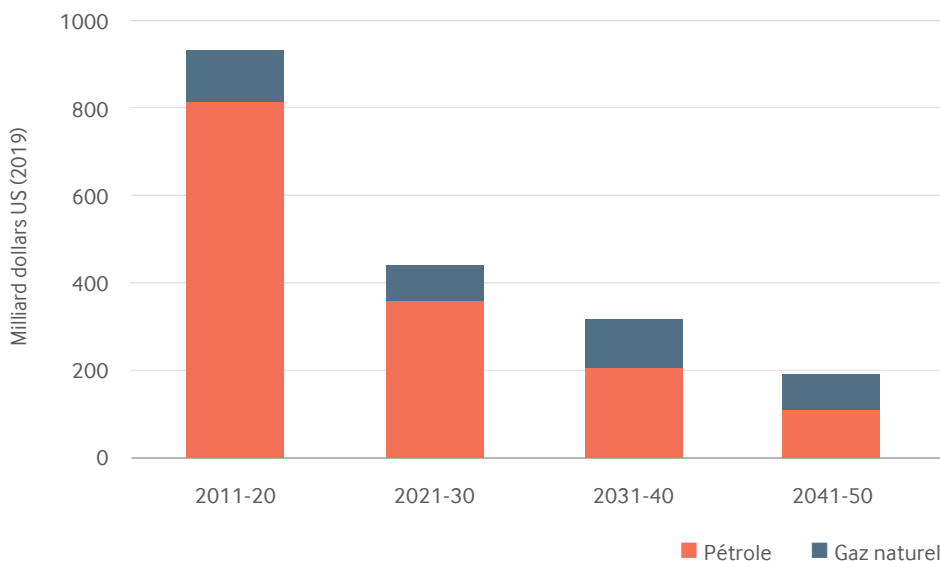
21 Joseph O Medou, « Intervention », cité dans Partnership for Action on Green Economy, « Compte-Rendu de l'atelier virtuel Tenu Le 30 Septembre 2021 », 2.

22 Sihle Qekeleshe, « Woodside to Begin Drilling Campaign in Senegal's Sangomar in 2021 », *Africa Oil & Power*, 27 novembre 2020, www.africaoilandpower.com/2020/11/27/woodside-to-begin-drilling-campaign-in-senegal-s-sangomar-in-2021.

23 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/28*, p.14 et William Davis et David Mihalyi, *Opportunités et Défis*.

mesures d'évasion fiscale, ainsi que des difficultés techniques liées à la production²⁴. Comme toute prévision macroéconomique pour les producteurs d'hydrocarbures, elles reposent également sur des hypothèses concernant les prix du pétrole et du gaz qui sont presque impossibles à prévoir ; différents acteurs, tels que les marchés à terme, les compagnies pétrolières et les instituts de prévision ont tous des avis radicalement différents sur l'évolution du prix du pétrole à long terme^{25,26}. En plus de cela, la transition en cours vers les énergies renouvelables pourrait entraîner une baisse soutenue des prix du pétrole à long terme. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE) par exemple, si le monde parvient à éliminer les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2050, conformément à son scénario « émissions nettes nulles », le revenu net des ventes de pétrole et de gaz dans les pays producteurs tomberait progressivement à environ 20 % de son niveau actuel d'ici les années 2040 (voir la Figure 1 ci-dessous)²⁷.

Figure 1 : Revenus nets du pétrole et du gaz dans les pays producteurs, 2011-2050²⁸



24 James Cust et David Mihalyi, « Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations, and Growth Disappointments » (Banque mondiale, Washington, DC, juillet 2017), doi.org/10.1596/1813-9450-8140.

25 David Manley, Anna Fleming, et David Mihalyi, *Fiscalité pétrolière et gazière pendant et après la pandémie : risques de nivellement précipité par le bas* (New York: Natural Resource Governance Institute, octobre 2020) resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/a_race_to_the_bottom_and_back_to_the_top_taxing_oil_and_gas_during_and_after_the_pandemic.pdf.

26 Un récent rapport d'OpenOil, qui repose sur l'hypothèse d'une baisse des prix du pétrole à moins de 20 USD à la fin des années 2030 (une hypothèse très pessimiste), montre ce que l'on pourrait considérer comme un scénario catastrophe pour le pétrole et le gaz au Sénégal, dans lequel les recettes du secteur ne contribuent qu'à hauteur de 2 % du budget annuel total, et seulement à partir des années 2030. Johnny West, *Les Actifs échoués du Sénégal : L'impact du Covid-19 et de la transition énergétique sur le secteur pétrolier offshore* (Berlin : OpenOil, novembre 2020), openoil.net/wp/wp-content/uploads/2016/12/Senegal_v2-francais.pdf.

27 Agence internationale de l'énergie, *Net Zero by 2050 — A Roadmap for the Global Energy Sector* (Paris : Agence internationale de l'énergie, 2021), p. 157, Licence: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, iea.blob.core.windows.net/assets/ad0d4830-bd7e-47b6-838c-40d115733c13/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf.

28 Chiffres de l'Agence internationale de l'énergie, *Net Zero by 2050*.

3. Contrôle, approbation et transparence de la collecte et de la distribution des recettes provenant des ressources

A. APERÇU DES DISPOSITIONS ACTUELLES

Comme le souligne la Charte des ressources naturelles, si les parlements et la société civile n'ont pas le pouvoir et les informations nécessaires pour contrôler la gestion des recettes de l'industrie extractive par le gouvernement national, de mauvaises décisions peuvent être prises ou des fonds détournés²⁹. Par conséquent, le contrôle parlementaire, la transparence et la redevabilité sont tous importants pour la bonne gestion des recettes tirées des industries extractives. En outre, il est essentiel que les citoyens puissent participer aux débats sur l'utilisation de ces recettes³⁰. Dans cette section, nous examinons le système actuel du Sénégal en matière de traitement des recettes issues des industries extractives, ainsi que ses propositions pour l'avenir.

Actuellement, les recettes tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz au Sénégal entrent dans le budget général (à l'exception de celles conservés par la compagnie pétrolière nationale, PETROSEN) et elles n'y sont soumises à aucune règle indiquant le montant qui doit être épargné ou qui peut être dépensé. Il n'existe également aucune règle affectant les fonds provenant des ressources naturelles à des usages spécifiques, à l'exception d'une petite part des recettes minières qui est allouée aux autorités infranationales³¹. Cela est parfaitement justifié compte tenu des recettes fiscales limitées que le Sénégal tire à ce jour de ses ressources naturelles. Cependant, l'absence d'institutions spéciales de gestion des recettes du secteur extractif accroît l'importance d'avoir des processus budgétaires ouverts de manière plus générale, notamment en raison du risque accru de détournement des actifs publics du secteur pétrolier. Malgré des efforts récents du gouvernement pour améliorer la gestion des finances publiques (voir ci-dessous), il existe encore plusieurs lacunes qui empêchent une budgétisation efficace, que nous analysons plus loin^{32,33}. De plus, lorsque les recettes attendues issues de l'exploitation du pétrole et du gaz commenceront à affluer, il sera fondamental que le pays soit préparé à la gestion de ces recettes (par exemple, en renforçant le cadre de gestion des finances publiques à moyen terme).

Certaines étapes clés dans le processus de budgétisation déterminent l'utilisation dans l'intérêt public des recettes tirées des industries extractives. Dans cette section, nous examinons la qualité de la gouvernance à chacune de ces étapes, en mettant principalement l'accent sur la transparence et la redevabilité. Ces quatre étapes du processus budgétaire sont : i) la comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles ; ii) le processus d'adoption du budget, y compris la participation publique ; iii) l'exécution du budget ; et iv) le contrôle du processus par la société

29 Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles : deuxième édition » (Natural Resource Governance Institute, 12 juin 2014), p. 10, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf.

30 Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles », p. 7.

31 « Sénégal », Initiative pour la transparence dans les industries extractives, 16 février 2021, eti.org/senegal#revenue-allocation.

32 « Sénégal 2020 », PEFA, consulté le 21 juin 2021, www.pefa.org/assessments/summary/416.

33 « Sénégal 2020 », PEFA, consulté le 13 août 2021, www.pefa.org/node/416.

civile et les médias. Dans les sections 5 et 6 ci-dessous, nous examinerons également l'importance de garantir le contrôle des fonds qui sont dépensés ou investis par des entités extérieures hors du cadre du processus budgétaire du gouvernement central (spécifiquement FONSI et PETROSEN), étant donné que ces dépenses/investissements ne sont pas pris en compte ici.

Tout d'abord, en ce qui concerne la comptabilisation des recettes tirées des activités extractives (i), en se basant sur les normes internationales, le Sénégal semble réussir dans ce domaine. Le dernier rapport ITIE (couvrant les données de 2019) a pu faire correspondre les paiements déclarés par le gouvernement et ceux effectués par les entreprises, représentant 99,93 % du total des revenus déclarés par le gouvernement³⁴. La Cour des comptes contrôle également les recettes tirées de l'exploitation minière et perçues par l'administration fiscale, mais son dernier rapport publié remonte à 2017. Le Sénégal publie le montant des recettes tirées des industries extractives chaque année, par le biais du rapport ITIE, tandis que certains pays d'Afrique de l'Ouest, comme le Ghana, publient ces données sur une base semestrielle ou même trimestrielle.

En ce qui concerne le processus de budgétisation (ii), les éléments clés de la bonne gouvernance pour cette étape sont les suivants : fournir des documents budgétaires qui donnent suffisamment d'informations pour que les législateurs et les citoyens puissent évaluer les propositions du gouvernement (y compris des informations à jour sur les recettes attendues des industries extractives et les dépenses publiques) ; fournir des informations sur les risques macroéconomiques et les plans à plus long terme afin que le budget actuel puisse être appréhendé dans son contexte ; et faire en sorte que les citoyens puissent facilement suivre et influencer le processus. Le Sénégal obtient des résultats modérément bons dans ces domaines³⁵.

En particulier, le gouvernement publie une bonne quantité d'informations permettant aux citoyens et aux législateurs d'examiner avec attention ses propositions. Il s'agit notamment d'un projet de loi de finances avant qu'il ne soit débattu et finalement adopté au parlement, ainsi qu'un budget citoyen (une version simplifiée du document budgétaire conçue pour être plus accessible au grand public). Les budgets sont également basés sur des documents de planification à moyen terme publiés qui fournissent le contexte (et constituent une bonne pratique pour le gouvernement). Le dernier document de ce type couvre la période 2022-24 et comprend des prévisions concernant les recettes pétrolières et gazières^{36,37}. La plupart des informations pertinentes sur les recettes des ressources naturelles sont publiées par le biais de l'ITIE plutôt que dans le cadre du budget lui-même.

Toutefois, l'approche du Sénégal en matière d'inclusion des industries extractives dans la budgétisation, et plus généralement son approche de la budgétisation, présente encore certaines lacunes, notamment :

34 Comité National ITIE Sénégal, *Rapport ITIE 2019*, p. 38.

35 La gouvernance du secteur des hydrocarbures du Sénégal obtient de très bons résultats dans la composante de l'indice de gouvernance des ressources relative à la budgétisation. Cela est dû au fait que l'indice se concentre sur les divulgations relatives aux industries extractives, où le Sénégal est leader — cf. Natural Resource Governance Institute, « Senegal Oil & Gas », Indice de gouvernance des ressources naturelles, consulté le 25 novembre 2021, resourcegovernanceindex.org/country-profiles/SEN/oil-gas?years=2021. Dans d'autres domaines du processus budgétaire du Sénégal, cependant, une plus grande transparence est possible.

36 « Présentation », FONSI Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques, consulté le 11 décembre 2020, www.fonsis.org/en/who-are-we/who-we-are/presentation.

37 La gouvernance pétrolière et gazière du pays obtient un bon score (dans les questions applicables) pour la dimension « budgétisation nationale » dans l'indice de gouvernance des ressources 2021, qui se concentre sur les aspects de la budgétisation liés à l'extraction. Natural Resource Governance Institute, « Senegal Oil & Gas ».

- Les recettes issues de l'exploitation des hydrocarbures n'apparaissent actuellement pas de manière distincte dans les documents budgétaires, ce qui rend difficile le suivi de l'utilisation de ces revenus par le gouvernement lors du processus budgétaire. En conséquence, l'Assemblée nationale ne peut pas tirer parti de ces informations actualisées sur le niveau des recettes attendues des industries extractives lors de la discussion du projet de loi de finances. Toutefois, le gouvernement prévoit d'inclure les recettes provenant des hydrocarbures dans le budget à l'avenir (voir section 3.b ci-dessous), et les autorités publient déjà des prévisions pour les recettes pétrolières et gazières dans le document multi annuel de programmation budgétaire (comme mentionné ci-dessous)^{38,39}. Le budget ne distingue pas non plus clairement les dépenses liées aux subventions aux carburants, ce qui pourrait aider l'Assemblée nationale à se faire une meilleure idée du coût de cet élément important de la politique énergétique. L'information a été communiquée dans d'autres documents, tels que la stratégie gaz-électricité, mais il serait utile de l'inclure dans le budget de façon continue^{40,41,42}.
- Comme mentionné ci-dessus, et selon l'International Budget Partnership (2019), le Sénégal pourrait fournir davantage d'informations dans ses documents budgétaires et faire davantage pour soutenir la participation du public au processus budgétaire. Ce type de participation pourrait notamment prendre la forme de sollicitations du gouvernement pour recueillir l'avis des citoyens/de la société civile, de groupes de discussion ou d'enquêtes^{43,44,45}.
- Le temps alloué à la préparation du budget est relativement court, ce qui peut réduire la qualité du budget produit et contribue au taux d'exécution budgétaire relativement faible du Sénégal (voir ci-dessous)⁴⁶.

En outre, dans un certain nombre de domaines, le gouvernement ne publie pas autant d'informations qu'il le pourrait pour aider les législateurs et les citoyens à déterminer la viabilité fiscale d'un budget proposé. Des informations supplémentaires sont notamment nécessaires sur l'utilisation par le gouvernement de garanties ou d'engagements éventuels, et sur les engagements du gouvernement liés aux partenariats public-privé (qui sont estimés à 6 % du PIB)⁴⁷. De plus, le gouvernement ne fournit pas actuellement d'informations sur les « lettres de confort », qui sont des garanties de paiement à des fournisseurs (ou des banques)⁴⁸. On estime qu'ils représentaient 1,9 % du PIB en 2019⁴⁹.

38 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2021-2023 » (Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, juin 2020).

39 République du Sénégal, Loi N° 2019-17 du 20 Décembre 2019 portant Loi de finances pour l'année 2020, 2019-17 § (2019).

40 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34 Sénégal Évaluation de la transparence des finances publiques* (Fonds monétaire international : Washington, D.C., 2019), p. 65, www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/cr1934-senegal-fiscal-transparency.ashx.

41 Cependant, l'Agence Nationale de Statistique et de la Démographie donne certains éléments de réponse dans ses rapports — « Agence nationale de Statistique et de la Démographie », Agence Nationale de Statistique et de la Démographie, consulté le 4 novembre 2020, satisfaction.ansd.sn

42 République du Sénégal, Loi N° 2019-17 du 20 décembre 2019 portant Loi des Finances pour l'année 2020.

43 International Budget Partnership, « 2019 Open Budget Survey: Senegal » (International Budget Partnership), consulté le 26 mai 2021, www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-senegal-2019-en.pdf.

44 « Best Practices: Public Engagement in the Budget Process, » GFOA, 28 septembre 2018, www.gfoa.org/materials/public-engagement-in-the-budget-process.

45 GIFT: Global Initiative for Fiscal Transparency, « Public Participation Principles and Guide, » 17 juin 2021, www.fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide.

46 « Senegal 2020, » PEFA, consulté le 13 août 2021, www.pefa.org/node/416.

47 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34*, pp. 59-61.

48 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34*, p. 23 et 35.

49 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34*, p. 59.

En matière de transparence et de redevabilité dans l'exécution du budget conformément à l'approbation de l'Assemblée nationale (iii), le Sénégal fait preuve d'une transparence modérée. Le pays publie plusieurs rapports sur la manière dont le budget a été effectivement exécuté, ce qui favorise un degré élevé de redevabilité et de transparence⁵⁰. Cependant, des lacunes persistent, en particulier les suivantes :

- L'exécution du budget pourrait être améliorée — la fiscalité et les dépenses réelles diffèrent souvent de manière significative des budgets annoncés^{51,52}. Ce peut aussi être à cause de prévisions trop optimistes/pessimistes ou de chocs économiques, au lieu d'un défaut dans le processus d'exécution du budget, mais dans le cas du Sénégal les différences sont suffisamment importantes pour être notées, c'est pourquoi il pourrait être utile d'essayer d'améliorer l'exécution du budget.
- Dans son évaluation de la transparence des finances publiques de 2018, le FMI a noté que certaines des pratiques de reporting budgétaire du Sénégal rendaient difficile le rapprochement de différents comptes⁵³. Une évaluation du programme relatif aux dépenses publiques et à la responsabilité financière menée en 2020 a également révélé que les données sur les arriérés de paiement n'étaient pas fiables⁵⁴. Toutefois, le FMI a considéré que le niveau d'«intégrité statistique» était satisfaisant⁵⁵.
- Le FONSIS investit également des fonds publics, mais il ne publie pas de rapports financiers complets (comme indiqué dans la section 5 ci-dessous)⁵⁶. Les contributions en capital du gouvernement au FONSIS ont toutefois été incluses dans le budget dans le passé.
- Aussi, le gouvernement utilise actuellement des procédures de dépenses simplifiées (et passe des dépenses par des comptes de dépôt) ; et les institutions publiques utilisent une variété de comptes bancaires, ce qui, par rapport à l'utilisation d'un compte unique du Trésor, peut réduire la redevabilité et la transparence en matière de dépenses publiques⁵⁷. Les autorités prévoient de réduire l'utilisation des comptes de dépôt (ce qui figure dans le projet de loi de finances 2021) et se sont engagées à intégrer tous les comptes bancaires utilisés par les institutions publiques dans le compte unique du Trésor d'ici 2022^{58,59}. Ce dernier objectif est en passe d'être atteint, selon un rapport du FMI de janvier 2021⁶⁰.

50 « 2019 Open Budget Survey: Senegal, » International Budget Partnership, consulté le 26 mai 2021, www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-senegal-2019-en.pdf.

51 « Senegal 2020. »

52 « Senegal 2020. »

53 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34*, 23-6, p. 39 et 47.

54 « Senegal 2020. »

55 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34*, 23-6, p. 39 et 47.

56 Davis et Mihalyi, *Opportunités et défis pour le Sénégal dans le domaine de la production pétrolière et gazière*.

57 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225 : Première revue du programme appuyé par l'instrument de coordination de la politique économique et demande de modification d'objectifs quantitatifs — Communiqué de presse ; Rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur national pour le Sénégal* (Fonds monétaire international : Washington, D.C., 2020), p. 14 www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1SENEA2020003.ashx.

58 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225*, p. 14.

59 Fonds monétaire international, « Les services du FMI achèvent leur mission de revue au Sénégal », FMI, 17 novembre 2020, www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/17/pr20341-senegal-imf-staff-completes-review-mission.

60 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n°21/18. Sénégal seconde revue du programme appuyé par l'instrument de coordination de la politique économique et demande de modification d'objectifs quantitatifs — Communiqué de presse et rapport des services du FMI*, Rapports du FMI (Washington, D.C. : Fonds monétaire international, janvier 2021), p. 12, www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2021/English/1SENEA2021001.ashx.

- L'octroi d'incitations fiscales à des entreprises individuelles peut miner considérablement les recettes, et cela a déjà été le cas par le passé au Sénégal^{61,62}. Bien que le gouvernement ait compilé des rapports sur les dépenses fiscales, il avait cessé de les publier en 2014. Heureusement, les autorités sénégalaises se sont engagées à publier à nouveau des informations sur les coûts des incitations fiscales (ce qui aide la société civile à demander des comptes au gouvernement sur ce point), et ont récemment publié des rapports sur ce sujet pour les années 2015 à 2019.⁶³
- Il semble que le Sénégal ne publie pas de données sur la dette totale du secteur public (c'est-à-dire incluant la dette des entreprises publiques et la dette privée garantie par l'État), mais des chiffres ont été ajoutés dans les derniers rapports du FMI. Ces statistiques sont importantes pour la société civile et les citoyens sénégalais pour s'assurer que la position de la dette du pays est globalement viable.
- Les appels d'offres publics continuent de recourir à des offres uniques ou non sollicitées, ce qui peut nuire à la qualité des marchés publics et entraîner des risques de corruption^{64,65}. Le gouvernement prévoit de réduire cette pratique⁶⁶.

L'évaluation qui a été faite par le programme PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability, dépenses publiques et redevabilité financière) en 2020 contient des recommandations supplémentaires⁶⁷.

Une société civile et des médias libres et indépendants (iv) sont essentiels pour demander des comptes à l'État sur sa gestion des recettes de l'industrie extractive. Des lacunes dans les contrepoids ou les contrôles de la gestion gouvernementale peuvent survenir pour de nombreuses raisons, notamment la défaillance des institutions conçues pour contrôler les actions du gouvernement, par exemple en cas de captation de l'État. Dans ces cas-là, une société civile et des médias performants peuvent aider en faisant pression sur l'État pour qu'il stoppe ou prévienne une mauvaise gestion des recettes. L'expérience récente de l'Afrique du Sud en matière de captation de l'État par le précédent gouvernement montre comment la mauvaise gouvernance peut survenir même dans un pays doté de mécanismes de contrôle apparemment solides. Elle souligne également le rôle clé des médias et de la société civile dans la mise en lumière des abus⁶⁸.

La création, en 2011, du Comité de redevabilité sur l'intérêt public (PIAC) au Ghana en est un bon exemple. L'organisme statutaire dirigé par des citoyens exerce efficacement sa responsabilité de suivi et d'évaluation de la gestion des ressources pétrolières du Ghana par le gouvernement et les parties prenantes⁶⁹. La commission, composée de

61 Voir par exemple Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : Politique fiscale pour le financement du développement durable en Afrique* (Addis Abeba : ONU, 23 mars 2019), doi.org/10.18356/5d8e4ec9-en.

62 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/34*, p. 21.

63 Fonds monétaire international, « Les services du FMI achèvent leur mission de revue au Sénégal » ; « Accueil, » Ministère des Finances et du Budget, consulté le 26 octobre 2021, www.finances.gouv.sn

64 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225*, p. 7.

65 Aaron Sayne, Alexandra Gillies et Andrew Watkins, *Douze signaux d'alerte : Risques de corruption dans l'octroi de permis et l'attribution de contrats dans le secteur extractif* (Natural Resource Governance Institute, avril 2017), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf.

66 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225*, p. 7.

67 « Senegal 2020. ».

68 Judith February, *State Capture: An Entirely New Type of Corruption* (Institute for Security Studies, 2019), issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/sar-25.pdf

69 Toutefois, le PIAC fait toujours face à des défis concernant le renforcement de l'engagement de ses membres avant et après la publication de leur rapport qui ne suscite pas de discussions prolongées, même dans les médias. Jonathan Donkor, « Bridging the Gap between the PIAC and the Public to Bolster Accountability », *Ghanaian Times*, 17 mai 2021, www.ghanaiantimes.com.gh/bridging-the-gap-between-piac-and-the-public-to-bolster-accountability.

représentants de divers groupes de la population, soutient le travail du Parlement pour assurer une gestion et une utilisation prudentes des revenus pétroliers grâce à son triple mandat dans le cadre de la PRMA (Petroleum Revenue Management Act) :

- Contrôler et évaluer la conformité du gouvernement et des autres institutions concernées avec la loi encadrant la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers ;
- Fournir un espace et une plateforme au public pour débattre de la cohérence des perspectives de dépenses, de la gestion et de l'utilisation des revenus avec les priorités de développement ;
- Fournir des évaluations indépendantes sur la gestion et l'utilisation des revenus pétroliers pour aider le Parlement et l'exécutif dans le contrôle et l'exécution de leurs fonctions respectives.

Le Sénégal dispose de médias relativement libres et dynamiques qui ont montré beaucoup d'intérêt pour les ressources pétrolières et gazières du pays et leurs implications pour le développement national. Bien que certains rapports fassent état d'intimidations à l'encontre de journalistes, notamment lorsqu'ils couvrent la corruption, ces cas sont relativement rares par rapport à bon nombre d'autres pays^{70,71}. Le pays compte également un certain nombre de groupes de la société civile impliqués dans la gouvernance des industries extractives. Cependant, certains acteurs de la société civile travaillant sur les industries extractives ont rencontré de sérieuses difficultés avec le gouvernement, allant dans un cas en 2018 jusqu'à l'annulation de l'autorisation d'opérer au Sénégal. Pour permettre aux médias et à la société civile de demander des comptes au gouvernement sur la gestion des industries extractives, la disponibilité des informations est également essentielle, et pourrait être meilleure, comme indiqué ci-dessus.

En résumé, bien que le cadre budgétaire actuel du Sénégal permette un niveau raisonnablement bon de contrôle parlementaire et de transparence, d'importantes lacunes subsistent et entravent la capacité de l'Assemblée nationale, de la société civile et du peuple sénégalais à demander des comptes au gouvernement en matière de finances publiques. Ceci est pertinent pour la gestion des ressources naturelles puisque les recettes tirées de leur exploitation entrent actuellement dans le budget général (et continueront, en partie, à le faire à l'avenir — voir la sous-section 3.b. sur les « B. Propositions du gouvernement relatives à un nouveau cadre » ci-dessous). En outre, il existe des défis plus importants liés à la gouvernance des fonds gérés par le FONSI et PETROSEN, comme détaillé dans les sections 5 et 6 ci-dessous.

B. PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT RELATIVES À UN NOUVEAU CADRE

En prévision des recettes supplémentaires provenant du pétrole et du gaz, le gouvernement propose de réviser le cadre de gestion de ces recettes. En particulier, un projet de loi sur la répartition et l'encadrement de la gestion des recettes issues de l'exploitation des recettes d'hydrocarbures propose que toutes ces recettes soient identifiées dans le document budgétaire (qui est actuellement rendu public) ; que la répartition des recettes tirées des ressources naturelles soit approuvée par le parlement ; que les retraits des fonds intergénérationnels et de stabilisation que les autorités sénégalaises prévoient de mettre en place ne puissent être possibles que

70 Reporters sans frontières, « Sénégal : Le nouveau code de la presse ne dépénalise pas les délits de presse », RSF Reporters sans frontières, consulté le 29 janvier 2021, rsf.org/fr/senegal.

71 Freedom House, « Freedom in the World 2020: Senegal », Freedom House, consulté le 29 janvier 2021, freedomhouse.org/country/senegal/freedom-world/2020.

dans le cadre prévu par la loi ; qu'un rapport annuel soit présenté au parlement sur les utilisations prévues et réelles de ces recettes ; et que le gouvernement soumette au parlement un plan pluriannuel sur la manière dont les recettes seront utilisées (pour discussion et non pour approbation par le parlement)⁷². Il existe également des propositions pour une formule déterminant le montant des recettes tirées des ressources à dépenser ou à épargner, que nous abordons dans la sous-section 4.b ci-dessous. D'ailleurs, il paraît que le gouvernement prévoit une « stratégie exhaustive de réforme de la gestion des finances publiques. »⁷³

Ces propositions comportent un certain nombre de points positifs. Premièrement, elles permettraient de renforcer le contrôle parlementaire sur les recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles par rapport au statu quo en fournissant plus d'informations et en donnant à l'Assemblée nationale la possibilité d'approuver par un vote la manière dont elles sont utilisées. Grâce à la diffusion au Parlement d'informations sur les recettes issues du pétrole et du gaz et leur utilisation, ce nouveau cadre sera également relativement transparent. Le nouveau cadre proposé pour la gestion des recettes présente toutefois des lacunes et des défis, tant dans le domaine du contrôle et de la transparence (notamment en ce qui concerne le FONSIS et PETROSEN - voir les sections 5 et 6 ci-dessous) qu'en termes de politique macroéconomique (voir la section 4).

C. RECOMMANDATIONS DE NRG1

Dans le domaine du contrôle, de la redevabilité et de la transparence des recettes provenant des ressources naturelles (et du budget en général), nous avons trois recommandations clés pour le Sénégal :

- **Publier davantage d'informations (y compris sur les industries extractives) relatives au processus de budgétisation, et veiller à ce qu'elles soient plus à jour.** Comme indiqué dans la sous-section, il existe un certain nombre de domaines sur lesquels le gouvernement pourrait publier des informations supplémentaires relatives au budget, ainsi qu'aux recettes tirées des industries extractives attendues pour améliorer la transparence des finances publiques. Les propositions actuelles visant à publier davantage d'informations sur les recettes tirées des industries extractives constituent une avancée bienvenue. Le gouvernement pourrait également publier plus fréquemment des données sur les recettes tirées des industries extractives et réduire le délai d'obtention des rapports d'audit de la Cour des comptes (par exemple, en visant un délai de deux ans au lieu de quatre ans comme c'est le cas actuellement).
- **Ajuster les pratiques en matière de dépenses de manière à accroître la redevabilité dans la gestion des finances publiques.** Il s'agit notamment de donner suite aux plans existants visant à utiliser un compte unique du Trésor et de réduire l'utilisation de procédures de dépenses simplifiées, de réduire également le recours aux appels d'offres uniques et de renforcer l'exécution du budget (par exemple, en prévoyant plus de temps pour préparer le budget en premier lieu).

72 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Projet de loi partage des revenus du secteur pétrolier » (ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, 2020).

73 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 21/127 Troisième revue du programme appuyé par l'instrument de coordination de la politique économique et demande de modification d'objectifs quantitatifs, demandes d'accord de confirmation et d'accord au titre de la facilité de crédit de confirmation—communiqué de presse; rapport des services du FMI; analyse de la viabilité de la dette; et déclaration de l'administrateur pour le Sénégal*, Rapports du FMI (Washington, D.C. : Fonds monétaire international, juin 2021), p. 14, www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1SENEA2021002.ashx.

- **Soutenir la participation des citoyens, de la société civile et des médias au processus budgétaire.** Les autorités devraient protéger la société civile et les médias et garantir leur capacité à examiner et éventuellement à critiquer le budget, sans crainte de représailles. Elles devraient également soutenir une plus grande implication des citoyens à titre individuel (par ex. par le biais de demandes de soumissions, de groupes de discussion ou d'enquêtes).

4. Cadre de politique macroéconomique

A. APERÇU DES DISPOSITIONS ACTUELLES

Politique budgétaire

Le Sénégal ne dispose pas actuellement d'un cadre juridique spécifique régissant la gestion de ses recettes pétrolières et gazières, à part ses règles budgétaires générales. Le pays est aussi soumis à des règles régionales qui encadrent la mise en œuvre de la politique budgétaire. Cela s'applique aux recettes tirées des industries extractives, puisqu'elles entrent dans le budget général. En tant que membre de l'UEMOA, le Sénégal est soumis à des critères de convergence :

- « Premier ordre » : un déficit budgétaire maximal de 3 % du PIB, une dette publique maximale de 70 % du PIB et une inflation annuelle maximale de 3 %. Le Conseil des ministres de l'UEMOA peut émettre des « directives » demandant des mesures correctives lorsque les critères de convergence de premier ordre ne sont pas respectés.
- « Deuxième ordre » : la masse salariale de l'État ne doit pas dépasser 35 % des recettes fiscales, et ces dernières doivent représenter au moins 20 % du PIB. Ces critères sont moins stricts que les critères de premier ordre, et le Conseil des ministres de l'UEMOA ne peut émettre que des « recommandations » d'actions correctives en cas de non-conformité⁷⁴.

Depuis 2010, le Sénégal n'a qu'en partie respecté les règles budgétaires de l'UEMOA, avec un bon bilan de conformité sur deux des trois critères de « premier ordre » (dette et inflation) et un des deux critères de second ordre (masse salariale de l'État), mais un bilan mitigé sur les deux autres critères (déficit budgétaire et recettes fiscales)⁷⁵. Le Sénégal est également membre de la CEDEAO, qui dispose de ses propres critères de convergence (similaires) ; le pays a obtenu des résultats tout aussi mitigés en matière de respect de ces critères. En 2021, les pays membres ont adopté de nouveaux critères de convergence dans le cadre du projet de création d'une monnaie unique d'ici 2027.

74 Hippolyte Balima et coll., *Rapport du FMI n° 19/91 : West African Economic and Monetary Union Selected Issues*, Rapports du FMI (Washington, D.C. : Fonds monétaire international, mars 2019), www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1WAUEA2019002.ashx.

75 Le Sénégal respecte les critères liés à la dette publique et à l'inflation depuis 2010 (il a atteint ces objectifs chaque année, sauf pour l'inflation en 2011). Mais il n'a pas respecté l'objectif de déficit budgétaire pour aucune des années 2010-19, à l'exception de 2017. S'agissant de la dette publique, nous utilisons la dette brute des administrations publiques du Sénégal, qui peut ne pas tenir compte de la dette détenue par des entités publiques extérieures au gouvernement, par exemple les entreprises publiques. Actuellement, la dette publique totale se situe dans la limite des 70 %. En ce qui concerne les critères de second ordre, le Sénégal a pu satisfaire au critère relatif aux salaires et traitements tout au long de la période 2010-18, mais n'a pas réussi à satisfaire au critère relatif aux recettes fiscales pour toute la période 2010-2019. Analyse des auteurs basée sur :

- o Agence Nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD), « Comptes nationaux provisoires de 2019 et définitifs de 2018 (Base 2014) » (Agence Nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD), décembre 2020), p. 5.
- o « PIBN – PIB et ses emplois en valeur nominale (en milliards de FCFA) » BCEAO — Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, consulté le 28 mai 2021, edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.
- o « Tauxinfl_A - Taux d'inflation en moyenne annuelle » BCEAO — Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, consulté le 28 mai 2021, edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.
- o « TOFE —Tableau des opérations financières de l'État (unité : milliards de francs CFA) » BCEAO - Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, consulté le 28 mai et le 1er juin 2021, edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.
- o Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n°20/225*, p. 51

Les pays riches en ressources de l’Afrique subsaharienne n’ont pour la plupart pas respecté les règles budgétaires au niveau régional⁷⁶. Il reste à voir si l’augmentation de la richesse en ressources du Sénégal modifiera son bilan de conformité à ces règles.

Les chefs d’État de l’UEMOA ont convenus de suspendre temporairement les critères de convergence en raison de la pandémie, mais le gouvernement sénégalais entend se conformer aux règles de déficit budgétaire de premier ordre de l’UEMOA d’ici 2023⁷⁷. Le Sénégal vise également à améliorer le recouvrement des recettes intérieures de sorte que les recettes fiscales représentent au moins 20 % du PIB d’ici 2023, et le pays a élaboré une stratégie de recettes à moyen terme à cette fin^{78,79}. Alors que ces règles sont conçues pour empêcher l’État d’emprunter ou de dépenser de manière excessive, elles n’indiquent pas comment le Sénégal doit gérer (et potentiellement épargner) les recettes budgétaires provenant de l’exploitation du pétrole et du gaz. Le gouvernement examine actuellement de nouvelles politiques pour répondre à ces questions — ces nouvelles politiques sont abordées ci-dessous dans la section 4.b.

Politique monétaire

En tant que membre de l’UEMOA, le Sénégal utilise le franc CFA (XOF) comme monnaie et sa politique monétaire est conduite par la Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO). Le Sénégal ne peut donc pas utiliser de manière indépendante la politique monétaire pour gérer la volatilité macroéconomique, due par exemple aux fluctuations des prix des matières premières. En 2020, son PIB ne représentait que 15 % de la production économique totale de l’UEMOA⁸⁰. Cela indique qu’en dépit de la taille de l’économie sénégalaise (deuxième au sein de l’UEMOA après la Côte d’Ivoire), il est peu probable que la BCEAO adapte sa politique monétaire pour répondre aux chocs économiques au Sénégal, à moins qu’ils ne touchent également d’autres pays de l’UEMOA⁸¹. Les rentes pétrolières et gazières n’apportent qu’une faible contribution aux autres économies de la région (estimée à moins de 1 % du PIB régional)⁸². En fait, la zone UEMOA est importatrice nette d’hydrocarbures, et le resterait même en ajoutant les exportations de pétrole et de gaz

76 Natural Resource Governance Institute, *Indice de gouvernance des ressources naturelles : Vers la mise en pratique des réformes légales en Afrique subsaharienne* (New York: Natural Resource Governance Institute, 15 avril 2019), p. 24, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/rgi-from-legal-reform-to-implementation-sub-saharan-africa.pdf.

77 Fonds monétaire international, « Les services du FMI achèvent leur mission de revue au Sénégal ».

78 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n°20/11 : Sénégal : Demande d’un accord triennal au titre de l’instrument de coordination de la politique économique — Communiqué de presse ; Rapport des services du FMI ; et déclaration de l’administrateur pour le Sénégal*, Rapports du FMI, Washington, D.C. : Fonds monétaire international, janvier 2020, www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1SENEA2020001.ashx.

79 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225*.

80 Analyse des auteurs fondée sur « PIBN – PIB et ses emplois en valeur nominale (en milliards de FCFA) », BCEAO – Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest, consulté le 25 mai 2021, edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.

81 La Côte d’Ivoire est également un producteur de pétrole mineur, mais ses recettes publiques totales liées au pétrole et au gaz ne représentaient que 0,4 % du PIB en 2018 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles). Analyse des auteurs du *Rapport ITIE 2018* (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives de la Côte d’Ivoire), consulté le 25 mai 2021, eti.org/files/documents/rapport-itie-ci-2018-version-finale-30-12-20.pdf; et de « PIBN - PIB et ses emplois en valeur nominale (en milliards de FCFA) », BCEAO – Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest, consulté le 25 mai 2021, edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.

82 Analyse des auteurs fondée sur : « Bénéfices Tirés Du Pétrole (% Du PIB) — Cote d’Ivoire, Burkina Faso, Togo, Senegal, Niger, Mali, Benin, Guinea-Bissau, » La Banque Mondiale | Données, consulté le 26 octobre 2021, donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=CI-BF-TG-SN-NE-ML-BJ-GW; « Bénéfices tirés du gaz (% du PIB) — Cote d’Ivoire, Burkina Faso, Togo, Senegal, Niger, Mali, Benin, Guinea-Bissau, » La Banque Mondiale | Données, consulté le 26 octobre 2021, donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.NGAS.RT.ZS?locations=CI-BF-TG-SN-NE-ML-BJ-GW; « PIB (\$ US courants) — Cote d’Ivoire, Burkina Faso, Togo, Senegal, Niger, Mali, Benin, Guinea-Bissau » La Banque Mondiale | Données, consulté le 26 octobre 2021, donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CI-BF-TG-SN-NE-ML-BJ-GW.

prévues par le Sénégal pour Sangomar et les premières phases de GTA⁸³. Toutefois, si le Sénégal décide d'adhérer à la monnaie commune (l'Eco) proposée par la CEDEAO, il s'agirait alors d'une union monétaire exportatrice nette d'hydrocarbures, où les rentes pétrolières et gazières représentent (actuellement) environ 6 % du PIB de la région⁸⁴.

Faire partie d'une union monétaire présente des avantages et des inconvénients pour les grands producteurs de pétrole. D'une part, le taux de change reste plus stable que si le pays producteur possède sa propre monnaie⁸⁵. D'autre part, d'importantes entrées nettes de capitaux se traduisent souvent par des taux d'intérêt volatils et des prix intérieurs plus élevés, notamment pour les biens non échangeables tels que les coûts de construction, les coûts de transport interne et de restauration. Dans le cas du Sénégal, les entrées de capitaux dans son économie en provenance du secteur pétrolier et gazier vers les secteurs public et privé devraient rester modestes. Par conséquent, nous ne prévoyons que des effets mineurs sur la stabilité du secteur financier ou les prix.

B. PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT RELATIVES À UN NOUVEAU CADRE

Les autorités sénégalaises prévoient d'introduire une règle encadrant la répartition et la gestion des recettes tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz. D'après les informations à la disposition de NRGi, les autorités sénégalaises ont récemment envisagé de transférer un pourcentage fixe de revenus du pétrole et du gaz au budget national et d'en épargner le reste — mais aucune décision finale sur la répartition de ces recettes n'a été prise.

Ces types de formules de répartition des recettes peuvent contribuer à attirer l'attention sur la collecte et l'utilisation des revenus provenant des ressources, mais pour être efficaces dans la prévention des décisions impulsives de dépenses ou des dépenses excessives en général, elles doivent être accompagnées d'une règle de dépenses (c'est-à-dire une limite aux dépenses annuelles du gouvernement) ou d'une règle d'équilibre budgétaire (c'est-à-dire une limite au déficit budgétaire du gouvernement)⁸⁶. S'il est vrai qu'au-delà d'un certain point, un nombre trop important de règles budgétaires peut créer des difficultés de mise en œuvre, les

83 Nous supposons un prix du pétrole de 60 dollars US le baril, une production quotidienne de 100 000 barils de pétrole et une production annuelle de 2,45 millions de tonnes par an de GNL avec un prix du GNL de 6,60 \$/mmbtu. Calculs des auteurs basés sur :BP, « Approximate Conversion Factors - Statistical Review of World Energy » (BP), consulté le 3 juin 2021, p. 2, www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-approximate-conversion-factors.pdf. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, « Data », Resource Trade.Earth, consulté le 3 juin 2021, resourcetrade.earth. Morgan Stanley Research cité dans Caroline Evans, « Morgan Stanley Says LNG Market Rebalance Near, Raises TTF, JKM Price Forecasts », Natural Gas Intelligence, 18 mai 2021, www.naturalgasintel.com/morgan-stanley-says-lng-market-rebalance-near-raises-ttf-jkm-price-forecasts.

o Ouki, « Mauritania – Senegal », p. 21.

o Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, « Marchandises : commerce intra et extra de groupes de pays par produits, annuel », UNCTADStat, consulté le 28 mai 2021, unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx.

o « Sénégal », Woodside, consulté le 3 juin 2021, www.woodside.com.au/our-business/senegal.

84 « World Development Indicators | DataBank », Banque mondiale, consulté le 20 mai 2021, databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTPCD&country=BEN,BFA,CPV,CIV,GMB,GHA,GIN,GNB,LBR,MLI,NER,NGA,SEN,SLE,TGO# Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, « Marchandises : commerce intra et extra de groupes de pays par produits, annuel ».

85 Si le pays possède sa propre monnaie et veut avoir une politique monétaire indépendante, il pourrait maintenir un taux de change fixe seulement s'il impose aussi des contrôles de capitaux. Mais même les taux de change fixes peuvent être vulnérables à des attaques spéculatives s'ils n'ont pas assez de réserves pour défendre le taux de change.

86 Andrew Bauer, David Mihalyi et Fernando Patzy, « Discussion of Guyana's Green Paper on "Managing Future Petroleum Revenues and Establishment of a Fiscal Rule and Sovereign Wealth Fund" » (Natural Resource Governance Institute, novembre 2018), p. 16, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/discussion-of-guyana-green-paper.pdf.

contraintes susmentionnées sont fondamentales. Sans cela, le gouvernement pourrait être forcé de mettre de côté les revenus extractifs d'une part, tout en étant autorisé à accuser d'importants déficits budgétaires et de s'endetter d'autre part, comme cela s'est produit au Ghana et en Mongolie, par exemple. L'effet net peut être de paraître fiscalement responsable (en épargnant des recettes tirées des ressources naturelles) sans l'être réellement (en creusant un déficit budgétaire global)⁸⁷. C'est pour cette raison qu'il est important de combiner ces formules de « répartition des recettes » avec une règle budgétaire du type de celle mentionnée plus haut.

Même si le Sénégal s'est déjà soumis à une règle de déficit comme pays membre de l'UEMOA (voir sous-section 4.a), nous ne croyons pas que ce soit suffisant pour le pays. La principale raison en est le faible record de respect du Sénégal de la règle de déficit de l'UEMOA (mentionné plus haut) ; et lorsque le pays sera soumis aux pressions politiques des citoyens (et au sein du gouvernement) pour augmenter les dépenses, pressions qui accompagnent généralement une hausse des recettes extractives, il sera peut-être encore moins susceptible de conserver son déficit budgétaire dans les limites prescrites. Enfin, la règle budgétaire de l'UEMOA n'est pas bien adaptée car cyclique : comme son niveau est lié au PIB du pays, et elle peut donc amplifier la croissance économique tout comme la récession. Par conséquent, nous pensons qu'il est important que le Sénégal adopte une règle domestique de dépenses qui est anticyclique, plutôt que de dépendre des règles qui lui sont applicables en vertu de son adhésion à l'UEMOA.

Sans limites en matière de dépenses publiques globales, le Sénégal pourrait finir par perdre de l'argent en obtenant de faibles taux d'intérêt sur son épargne pétrolière tout en empruntant simultanément à des taux de marché plus élevés. Dans une telle situation, pour chaque dollar provenant de l'exploitation du pétrole qui est économisé, le Sénégal paierait plus en intérêts sur la dette supplémentaire que ce qu'il reçoit sur les épargnes - au lieu de rembourser la dette publique ou de financer des projets domestiques avec un rendement social plus élevé que celui que son (ses) fonds de ressources naturelles peuvent atteindre.

Ce scénario n'est pas improbable. Les obligations d'État du Sénégal libellées en dollars et arrivant à échéance dans 12 ans ont un rendement de près de 6 %⁸⁸. Dans le même temps, la plupart des petits fonds souverains naissants ne gagnent pas plus de 2 à 4 % en moyenne par an au cours de leur première décennie d'existence⁸⁹. Par exemple, le Ghana Heritage Fund a gagné 2,5 % en moyenne par an depuis 2012. Le Fonds de stabilisation du Ghana a gagné 0,9 %, le Fonds de réserve des retraites du Chili 2,1 %, le Fonds de stabilisation du Pérou 0,6 % et le Fonds pétrolier du Timor-Leste 3,7 %. Les fonds qui ont gagné plus ont soit pris des risques importants (et occasionnellement subi des pertes), soit passé une décennie à acquérir de l'expérience avant de s'aventurer dans des instruments financiers plus risqués et plus rentables.

Selon le FMI, la dette du Sénégal est actuellement viable, mais une détérioration significative de la situation budgétaire du pays pourrait changer cela⁹⁰. Le pays connaît actuellement un déficit budgétaire, une situation qui devrait se poursuivre à moyen terme.

87 C'est un risque qui augmente quand il y a des attentes démesurées sur la taille des ressources extractives, et le niveau de dépenses qu'elles peuvent financer (soit au sein du gouvernement, soit dans la population, ce qui peut créer de la pression politique pour des dépenses – et emprunts – excessifs dans le court terme). Pour cette raison, il est important de ne pas emprunter sur la base des recettes incertaines, et aussi de gérer les attentes du public. Voir Davis et Mihalyi, *Opportunités et défis*.

88 « Sénégal, République 6,25 % 17/33 », Bourse de Frankfurt, consulté en 2021.

89 Bauer, Andrew. « How Good Are Sovereign Wealth Funds at Investing Money Made from Natural Resources? » *Natural Resource Governance Institute* (blog), 13 juin 2018. resourcegovernance.org/blog/how-good-are-sovereign-wealth-funds-investing-money-made-natural-resources.

90 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225*, p. 51.

Le Sénégal a encore du temps (jusqu'en 2023) avant que les recettes de l'exploitation du pétrole et du gaz ne commencent à affluer. Les autorités pourraient profiter de cette période pour envisager des règles alternatives, telles que les limites imposées aux dépenses publiques qui existent au Pérou, au Paraguay ou à Grenade⁹¹. Les règles relatives aux dépenses publiques sont généralement respectées, faciles à mettre en œuvre et efficaces pour atténuer les pressions politiques visant par exemple à augmenter les salaires des fonctionnaires ou à procéder à des recrutements non viables dans la fonction publique lorsque le pétrole commence à couler⁹². Les trois pays susmentionnés ont mis en place des règles de dépenses qui sont aussi fortement anticycliques, comme la limite de dépenses n'est pas liée aux fluctuations du PIB du pays (voir note de bas de page numéro 97).

Même si les autorités souhaitent conserver une certaine souplesse budgétaire pour stabiliser l'économie (voir sous-section 4.a), nous croyons toujours qu'une règle de dépenses est bien adaptée pour le cas sénégalais, pour les raisons suivantes. Premièrement, les règles permettent toujours au gouvernement une certaine marge de flexibilité pour répondre à des fluctuations économiques, avec les dépenses mais aussi en réduisant les impôts. Et les conséquences de ne pas limiter les dépenses peuvent être graves, comme mentionné ci-haut.

Une alternative qui est utilisée par plusieurs pays serait une règle d'équilibre budgétaire (structurel), en vertu de laquelle le gouvernement ne dépenserait que ce qu'il perçoit en recettes, ou, alternativement, la moyenne des recettes sur une période de 5 à 7 ans. Mais il peut être difficile de mesurer avec précision le solde courant budgétaire par opposition au solde budgétaire global, ce qui peut rendre ces règles difficiles à mettre en œuvre. En outre, les règles d'équilibre budgétaire sont rarement respectées, car elles ne laissent aucune marge de manœuvre pour les augmentations de dépenses nécessaires sur le plan politique, en particulier lorsque les revenus pétroliers commencent à affluer et que les électeurs s'attendent à une augmentation des dépenses publiques. Pour cette raison, nous ne conseillons pas cette option pour le Sénégal.

Une troisième solution consisterait à associer une règle de solde courant budgétaire hors ressources naturelles à une règle de croissance des dépenses en capital. Les règles de solde courant hors ressources naturelles précisent que les recettes et les emprunts en ressources doivent être utilisés pour les dépenses en capital, et non pour enregistrer un déficit lorsque les dépenses courantes (c'est-à-dire ordinaires) dépassent les recettes courantes. Lorsqu'une règle de solde courant hors ressources naturelles est combinée à une règle de croissance des dépenses en capital, si les recettes affectées aux dépenses en capital dépassent la capacité d'absorption estimée du pays (voir encadré 1 ci-dessous), alors l'excédent doit être investi dans des actifs étrangers ou dans le remboursement de la dette nationale.

Les autorités sénégalaises nous ont communiqué qu'ils prévoient d'utiliser une règle de solde primaire budgétaire hors ressources hydrocarbures. Mais ce type de règle n'est pas anticyclique quand les recettes hors-ressources naturelles sont volatiles (comme au Sénégal) – ce type de règle a plutôt été créé pour les pays membres de

91 Grenade limite l'augmentation des dépenses primaires en termes réels à 2 % par an. La règle relative aux dépenses publiques du Paraguay stipule que les dépenses primaires courantes du gouvernement ne peuvent augmenter que de 4 % par an au maximum. La règle en vigueur au Pérou stipule que les dépenses courantes (c'est-à-dire à l'exclusion des investissements ou des dépenses en capital du gouvernement) ne peuvent pas dépasser les recettes courantes (c'est-à-dire les recettes perçues sur une base régulière, par opposition aux recettes ponctuelles et irrégulières).

92 Natasha Sharma et Tove Strauss, *Special Fiscal Institutions for Resource-Rich Developing Economies: The State of the Debate and Implications for Policy and Practice*, Rapport de recherche (Londres : Overseas Development Institute, mai 2013), www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8393.pdf.

l'OCDE. Alors pour les raisons susmentionnées, nous proposons en premier lieu une règle de dépenses comme celles de Grenade, du Paraguay ou du Pérou.

Selon les autorités sénégalaises, pendant une période initiale après le début de la production des hydrocarbures, les règles proposées par le Sénégal permettront au gouvernement de modifier les « prix de référence » utilisés pour réaliser les projections de recettes pétrolières et gazières, afin que le fonds de stabilisation proposé puisse être rempli dans un horizon de 5 ans. Il semble judicieux de doter le fonds de stabilisation de ressources suffisantes pour faire face aux chocs économiques. Toutefois, il est essentiel de s'assurer que les prix de référence reposent à l'avenir sur des critères clairs. Il peut donc être préférable de s'en tenir à une seule règle jusqu'à ce que le fonds de stabilisation atteigne un niveau cible, puis d'appliquer une règle différente à compter de ce moment-là (par exemple, d'épargner une certaine part des recettes tirées des ressources d'hydrocarbures dans le fonds de stabilisation jusqu'à ce qu'un niveau d'épargne cible soit atteint, et puis de réduire la part consacrée au fonds de stabilisation lorsque le niveau ciblé a été atteint). En même temps, nous recommandons que le gouvernement utilise des prévisions de revenus externes pour protéger l'intégrité des prix de référence⁹³. Cela permettrait de remplir rapidement le fonds de stabilisation, tout en protégeant l'intégrité des prix de référence (et, en définitive, la règle budgétaire elle-même) à plus long terme.

Outre les règles budgétaires formelles, il est également important que les gouvernements prennent explicitement en compte les risques budgétaires (par exemple, des revenus des industries extractives inférieurs aux prévisions en raison de la baisse des prix des matières premières ou des retards dans les projets) dans leurs décisions d'épargne, de dépenses et d'investissement. Le Sénégal a récemment fait davantage d'efforts en la matière, et le gouvernement a publié une déclaration sur les risques budgétaires dans le cadre du programme budgétaire trisannuel pour la période 2022-2024⁹⁴. Selon les autorités sénégalaises, ces risques sont aussi pris en compte dans le projet de loi de gestion des recettes d'hydrocarbures.

93 Dans certains autres pays, tels que le Ghana ou le Trinidad et Tobago, les ministères des finances ont supposé des prix et une production plus élevée (et/ou des coûts de production plus faibles) afin de dépenser plus ou d'économiser moins maintenant, c'est-à-dire, de pouvoir poursuivre une politique fiscale contre l'esprit des règles budgétaires du pays.

94 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2022-2024 ».

Encadré 1 : Capacité du Sénégal à absorber les investissements nationaux

Lorsqu'un pays décide si le gouvernement doit investir localement, l'une des principales questions qui se posent est celle de savoir dans quelle mesure le pays peut « absorber » les investissements, sans déclencher d'inflation en raison de goulets d'étranglement au niveau de l'offre. L'inflation ne compromettrait pas nécessairement les avantages de productivité à long terme, mais elle réduirait la stimulation macroéconomique à court terme de l'investissement⁹⁵. Cette capacité peut notamment être déterminée par le niveau de développement de certaines industries liées à l'investissement public, par exemple la construction.

Par ailleurs, la « capacité d'absorption » peut également se trouver limitée par le nombre (et l'échelle) des projets d'investissement public que le gouvernement est capable de gérer efficacement en même temps, et la qualité de la supervision gouvernementale de l'investissement public peut diminuer si trop de projets sont lancés en même temps. Pour cette raison, il peut être avantageux de répartir dans le temps les investissements liés aux ressources⁹⁶.

Mais quel est le niveau de la capacité d'absorption du Sénégal ? Bien que nous n'ayons pas été en mesure de trouver des estimations officielles pour le pays, nos recherches indiquent que, lorsque l'investissement public annuel dépasse 10 % du PIB, la productivité des projets d'investissement public tend à diminuer à mesure que l'investissement public par rapport au PIB augmente⁹⁷. En effet, la productivité de l'investissement public peut avoir tendance à diminuer à un seuil même inférieur – à partir de 7 % du PIB – pour les pays où l'efficacité des investissements est moindre⁹⁸.

D'autres travaux empiriques constatent que l'augmentation rapide du ratio de l'investissement public par rapport au PIB tend également à réduire l'efficacité de chaque investissement individuel.⁹⁹ Dans le même ordre d'idées, les données provenant du Sénégal, ainsi que de la Colombie et du Mali, indiquent que les augmentations du niveau d'investissement public ont effectivement entraîné une baisse de l'efficacité de chaque investissement sur la période 1980-2009¹⁰⁰.

- 95 Quand les investissements excèdent l'offre dans des industries d'offre (comme la construction, par exemple), ces dernières augmentent leurs prix, contribuant à une augmentation des prix dans d'autres secteurs qui dépendent de leurs services qui augmente le coût de la vie – c'est-à-dire, cause de l'inflation. Cela est aussi lié à la question de l'« écart de production », c'est-à-dire la mesure dans laquelle le PIB peut augmenter en raison d'une hausse de la demande sans déclencher d'inflation. S'il est possible d'estimer l'écart de production, nous n'avons pas été en mesure de trouver des estimations officielles pour le Sénégal ; en tout état de cause, des recherches récentes indiquent que l'examen d'une série d'indicateurs différents pourrait être plus utile que les estimations de l'écart de production. Voir Jiaqian Chen et Lucyna Górnicka, « Document de travail du FMI WP/20/24 Measuring Output Gap: Is It Worth Your Time? » (Fonds monétaire international, février 2020), www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2020/English/wp202024-print-pdf.ashx
- 96 Ha-Joon Chang et Amir Lebdioui, « From Fiscal Stabilization to Economic Diversification » (Helsinki, Finlande : Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations Unies, 2020), www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-108.pdf.
- 97 Voir par exemple Daniel Gurara et coll., « Document de travail du FMI WP/20/48 Capacity to Absorb Public Investment: How Much Is Too Much? » (Fonds monétaire international, 2020), www.elibrary.imf.org/doc/IMF001/28701-9781513529981/28701-9781513529981/Other_formats/Source_PDF/28701-9781513536606.pdf?redirect=true et Jonathan Isham et Daniel Kaufmann, « The forgotten rationale for policy reform: the productivity of investment projects », *The Quarterly Journal of Economics* 114, n°1 (1999), pp. 149-184, cité dans Andrea F. Presbitero, « Too Much and Too Fast ? Public Investment Scaling-up and Absorptive Capacity », *Journal of Development Economics* 120 (1er mai 2016), pp. 17–31, doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.005.
- 98 Cf. Daniel Gurara et coll., « Document de travail du FMI WP/20/48 »
- 99 Presbitero, « Too Much and Too Fast? ».
- 100 Salifou Issoufou, Mouhamadou Bamba Diop et Rajesh Anandsing Acharuz, « Chapitre 9. Améliorer l'efficacité des investissements publics : Leçons pour le Sénégal » in *La course à la prochaine frontière de revenu : Comment le Sénégal et les autres pays à faible revenu peuvent franchir la ligne d'arrivée* (USA : Fonds monétaire international, 2018), p. 171, www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24349-9781484303139/24349-9781484303139/ch9.xml.

Le même rapport a également fait valoir que le Sénégal pourrait améliorer sa gestion des investissements publics, et renforcer ainsi les effets des investissements publics sur la croissance. Les auteurs ont noté que, sur le papier, le système de gestion des investissements publics du Sénégal était adéquat ; le problème était que, dans la pratique, les services ne suivaient pas toujours les règles.¹⁰¹ Les autorités sénégalaises pourraient donc souhaiter améliorer l'efficacité de la gestion des investissements publics dans le pays (notamment par une meilleure application des règles existantes), idéalement avant d'investir ses recettes pétrolières et gazières. Cela pourrait inclure la révision des procédures d'approbation des projets d'investissements et le renforcement des capacités des services concernés. Issoufou, Diop et Acharuz (2018) fournissent un certain nombre de recommandations politiques sur la manière d'y parvenir.¹⁰²

D'après le FMI, le Sénégal a récemment progressé dans son système de gestion des investissements publics, notamment en améliorant les évaluations ex-ante des projets d'investissement.¹⁰³ Les autorités ont aussi mis en place une révision du cadre juridique régissant les partenariats public-privé.¹⁰⁴

En 2021, des documents officiels indiquent que le Sénégal anticipait des dépenses publiques qui représentent environ 11 à 13 % du PIB attendu pour la période 2022-24.¹⁰⁵ Cela représenterait une augmentation significative au fil du temps, qui, comme mentionné ci-dessus, pourrait réduire l'efficacité de l'investissement public, puisque pendant la période 2011-17, l'investissement public au Sénégal a été en moyenne de 6,6 % du PIB, avec un pic de 7,7 % en 2017.¹⁰⁶ En outre, les rapports du FMI les plus récents placent l'investissement public à 6,3 % du PIB en 2018, 6,3 % du PIB en 2019 et 6,9 % en 2020.¹⁰⁷ Si l'investissement public augmente de manière significative au fur et à mesure de l'augmentation des recettes tirées des ressources naturelles, il pourrait être préférable de veiller à ce que cette augmentation soit plus progressive que ce qui est prévu pour la période 2022-24, et de donner la priorité aux réformes encore en suspens visant à améliorer l'efficacité de l'investissement public.

Compte tenu des besoins importants du Sénégal en matière d'investissement et de ses plans ambitieux d'amélioration de l'accès à l'énergie, il pourrait être bénéfique pour le pays d'investir une grande partie dans la modernisation de ses infrastructures (tout en restant dans les limites de sa capacité d'absorption), plutôt que d'épargner les revenus extractifs à l'étranger sous forme d'actifs liquides. Le gouvernement indique qu'il a effectivement l'intention de donner la priorité aux investissements dans les infrastructures, à la réduction de la dette publique, et à la création d'un fonds de stabilisation. Les revenus excédentaires supérieurs à la capacité d'absorption pourraient être utilisés pour rembourser la dette ou mis de côté dans un fonds de stabilisation, en fonction des taux d'intérêt du moment¹⁰⁸.

Les pays producteurs de pétrole les plus performants, tels que l'Indonésie, la Malaisie et les Émirats Arabes Unis, ont élaboré des plans d'investissement à moyen terme

101 Issoufou, Bamba Diop et Anandsing Acharuz, « Améliorer l'efficacité des investissements publics, » pp. 172-173.

102 Issoufou, Bamba Diop et Anandsing Acharuz, « Améliorer l'efficacité des investissements publics, » pp. 176-178.

103 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 20/225* p. 5.

104 « L'Assemblée nationale Adopte Une Nouvelle Loi Sur Les Contrats de Partenariat Public-Privé (PPP), » Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération, 22 février 2021, www.economie.gouv.sn/index.php/fr/articles/22-02-2021/lassemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-loi-sur-les-contrats-de-partenariat.

105 Analyse des auteurs fondée sur Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2022-2024 », p.59 et Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 21/127* p. 5.

106 Analyse des auteurs basée sur les données du FMI « IMF Investment and Capital Stock Dataset, 2019 », Fonds monétaire international, août 2019, www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data080219.xlsx.

107 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 21/127* p. 5.

108 Si le Sénégal paie des intérêts particulièrement élevés sur sa dette publique, il pourrait être préférable de se concentrer sur la réduction de la dette plutôt que d'épargner dans un fonds de stabilisation.

assortis de budgets avant le début de la production pétrolière afin d'orienter les dépenses d'investissement.

Cela permet aux gouvernements de canaliser les fonds vers des projets qui débloquent les goulots d'étranglement économiques (par exemple, infrastructures portuaires, électricité, internet, eau potable, bourses d'études) et éviter de les dépenser pour des projets hérités du passé ou des infrastructures improductives (par exemple, des autoroutes vers nulle part, des monuments, des stades).

Encadré 2 : Prêts adossés à des ressources et autres modèles de financement innovants basés sur les ressources extractives

Le gouvernement du Sénégal prévoit de proscrire tout transfert anticipé de propriété, ou de toute action aboutissant à grever d'une hypothèque des ressources pétrolières et gazières.¹⁰⁹ En fait, plusieurs pays riches en ressources naturelles ont expérimenté un modèle de financement appelé « emprunts basés sur des ressources » (EBR) pour financer leurs projets de développement.¹¹⁰ Ces types d'emprunts comprennent tous les emprunts contractés par un gouvernement ou une entreprise publique et remboursés avec des ressources naturelles qui servent soit comme paiements en nature, comme garanties ou comme sources de revenus utilisés pour faire face aux obligations de remboursement. Bien qu'offrant de nombreuses possibilités, ces prêts peuvent atteindre des milliards de dollars, et les conséquences d'une mauvaise transaction ou d'un surendettement peuvent être désastreuses. De ce point de vue, il paraît donc sage que le Sénégal envisage d'adopter une approche prudente en matière d'emprunts gagés sur des ressources naturelles (quoiqu'il n'est pas nécessaire de les interdire complètement s'ils peuvent être utilisés de manière judicieuse), mais il doit s'assurer que ses règles en la matière couvrent de manière explicite, claire et exhaustive les différents types de prêts concernés.¹¹¹

Nous encourageons donc le gouvernement sénégalais à adopter une approche plus globale qui couvre et détaille toutes les formes d'EBR, telles que les paiements anticipés et le préfinancement des ressources naturelles, les emprunts en échange de ventes de ressources à venir, le financement avant l'exportation, les prêts indexés sur les matières premières, entre autres.¹¹² Le rapport de NRGi Prêts adossés à des ressources naturelles : pièges et potentiel propose d'autres recommandations pour gérer les risques et opportunités liés à ce type de prêts.¹¹³

C. RECOMMANDATIONS DE NRGi

En ce qui concerne le cadre macroéconomique, nous formulons quatre recommandations principales à l'intention des autorités sénégalaises :

- **Le gouvernement devrait envisager une autre règle budgétaire pour compléter toute règle de répartition des recettes d'hydrocarbures. Les autorités pourraient notamment envisager une règle de dépenses budgétaires (comme au Pérou, au Paraguay ou à Grenade),** car ce type de règles est facile à mettre en œuvre, généralement respecté et efficace pour atténuer les pressions politiques.

109 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Projet de loi partage des revenus secteur pétrolier. ».

110 David Mihalyi, Aisha Adam et Jyhjong Hwang, *Prêts adossés à des ressources naturelles : pièges et potentiel* (New York : Natural Resource Governance Institute, février 2020), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/resource-backed-loans-pitfalls-and-potential.pdf.

111 L'article 3 du projet de loi dispose que « Les réserves d'hydrocarbures ne peuvent faire l'objet de cession anticipée, ni d'hypothèque ».

112 Mihalyi, Adam, et Hwang, *Prêts adossés à des ressources naturelles*.

113 Mihalyi, Adam, et Hwang, *Prêts adossés à des ressources naturelles*.

- **Compte tenu des importants besoins d'investissement du Sénégal, le gouvernement devrait investir une grande partie de ses recettes d'hydrocarbures dans la modernisation des infrastructures, en fonction de sa capacité d'absorption**, plutôt que dans l'épargne budgétaire. Les recettes excédentaires pourraient être utilisées soit pour rembourser la dette, soit pour épargner dans un fonds de stabilisation qui devrait investir dans des actifs liquides à faible risque à l'étranger, en fonction des taux d'intérêt.

S'agissant des recettes épargnées dans un fonds de stabilisation, conformément aux intentions du gouvernement, il est important qu'elles restent liquides, afin de pouvoir être utilisées à court terme pour stabiliser l'économie en cas de ralentissement^{114,115}. Idéalement, les placements doivent aussi être à faible risque, afin de réduire les fluctuations du portefeuille qui pourraient faire baisser sa valeur au moment précis où il est nécessaire de le stabiliser¹¹⁶. Enfin, les recettes épargnées dans le fonds de stabilisation devraient être investies à l'étranger, car les investissements domestiques peuvent nuire à la gestion publique des fonds souverains (voir la section 5 ci-dessous pour plus d'informations)¹¹⁷.

- **Compte tenu des risques et des conséquences associés aux prêts adossés à des ressources, nous encourageons le gouvernement à développer un cadre juridique pour ces types de prêts**, qui peuvent prendre de nombreuses formes, en étant aussi explicite que possible dans leur définition. Le gouvernement indique qu'il prévoit de s'y attaquer dans la loi de la gestion des recettes d'hydrocarbures.
- **Nous encourageons les autorités sénégalaises à maintenir l'intégrité des prix de référence utilisés pour le calcul des revenus extractifs**. Si le gouvernement décide de donner la priorité à l'obtention d'un solde minimum dans le fonds de stabilisation, il est préférable de le faire par le biais d'une règle donnant explicitement la priorité à l'utilisation des revenus extractifs à cette fin jusqu'à ce qu'un certain solde soit atteint.

114 Andrew Bauer, « Six Reasons Why Sovereign Wealth Funds Should Not Invest or Spend at Home », *Natural Resource Governance Institute* (blog), 4 août 2015, resourcegovernance.org/blog/six-reasons-why-sovereign-wealth-funds-should-not-invest-or-spend-home-0.

115 Bien qu'il soit peu probable que le Sénégal connaisse de grandes variations macroéconomiques du fait de son secteur pétrolier et gazier, comme indiqué ailleurs, un fonds de stabilisation peut néanmoins être utile pour servir de tampon en cas d'autres chocs économiques.

116 Andrew Bauer, Malan Rietveld et Perrine Toledano, *Managing the Public Trust: How to Make Natural Resource Funds Work for Citizens* (Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, 2014), p.63, resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Complete_Report_EN.pdf.

117 Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles », pp.28-29.

5. Gouvernance du fonds souverain

A. CONTEXTE

Le FONSI est le fonds d'investissement stratégique de l'État sénégalais. Ses objectifs actuels sont d'encourager le développement de champions nationaux dans des secteurs clés, de créer de la valeur pour l'État sénégalais (son unique actionnaire) et de promouvoir l'investissement de capitaux au Sénégal. Bien que la loi qui le régit permette d'investir jusqu'à 25 % de son capital, en dehors des réserves financières, à l'étranger, le Fonds investit en priorité dans des entreprises sénégalaises et a, à ce jour, investi exclusivement au Sénégal¹¹⁸. Le gouvernement prévoit que le FONSI gère un nouveau fonds « intergénérationnel » qui investirait les revenus des hydrocarbures au profit des générations futures. Le FONSI continuerait parallèlement à gérer un autre fonds « stratégique » correspondant à son mandat actuel axé sur le développement des industries locales. Le gouvernement prévoit également de créer un « fonds de stabilisation » distinct, qui visera à atténuer les chocs économiques à court terme (et, vraisemblablement, à investir dans des actifs plus liquides), dont la gestion ne serait pas confiée au FONSI.

Les autorités sénégalaises prévoient de remanier la gouvernance du FONSI pour le préparer à sa nouvelle mission d'investissement à long terme des richesses pétrolières et gazières du Sénégal. Toutefois, certains détails de cette refonte n'ont pas encore été rendus publics, y compris la question de savoir dans quelle mesure le fonds intergénérationnel obéira à des règles et procédures différentes de celles des autres fonds. Cette section examine la gouvernance actuelle du FONSI et les changements proposés (ainsi que les propositions relatives au fonds de stabilisation distinct), afin d'évaluer dans quelle mesure ils sont adaptés à sa nouvelle mission éventuelle de gérer un fonds lié à l'exploitation des ressources naturelles.

B. ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE DU FONSI : SITUATION ACTUELLE

D'après sa propre évaluation, le FONSI applique les principes de Santiago, un ensemble de lignes directrices et de pratiques généralement acceptées pour les fonds souverains^{119,120}. Comme société anonyme, le fonds est aussi régi par l'acte uniforme de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique (OHADA) relatif au droit commercial. Cependant, plusieurs aspects de la gouvernance actuelle du FONSI sont préoccupants, étant donné qu'il s'agit d'un fonds souverain. Tout d'abord, le FONSI reste une organisation relativement opaque pour le public sénégalais, ce qui rend l'évaluation de ses performances et de la prise de décision du gestionnaire presque impossible pour quiconque en dehors du gouvernement¹²¹. Le Fonds obtiendrait un mauvais score sur un certain nombre d'indicateurs de l'indice de gouvernance des ressources de NRGi concernant la transparence et la redevabilité pour les fonds souverains¹²². Par exemple :

118 «Loi N° 2012-34 du 31 décembre 2012», Journal Officiel, 9 février 2013, www.jo.gouv.sn/spip.php?article9611.

119 FONSI S.A., *Santiago Principles Self-Assessment Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques S.A.* (International Forum of Sovereign Wealth Funds, n.d.).

120 «Présentation».

121 Bien que le FONSI rende compte de ses performances financières à l'État sénégalais et fasse l'objet d'audits, ni ses rapports financiers ni les rapports d'audit ne sont publiés.

122 Bien que le Sénégal soit évalué dans le cadre de l'indice de gouvernance des ressources 2021, le FONSI ne l'est pas, car il n'a pas encore agi en tant que fonds lié à l'exploitation des ressources naturelles.

- La loi établissant le FONSI n'impose aucune exigence s'agissant d'un examen par l'Assemblée nationale des rapports financiers¹²³.
- La version publique du plus récent rapport annuel ne fournit aucune donnée sur les rendements réels obtenus par les investissements du fonds.
- Ni les rapports financiers du FONSI, ni ses rapports d'audit ne sont publiés.
- Le site web du fonds ne spécifie pas les membres du conseil d'administration à part le Président, ce qui rend impossible le fait d'évaluer leurs qualifications ou leur indépendance¹²⁴.
- Aucune évaluation indépendante des performances du FONSI n'a été publiée ou soumise au contrôle de l'Assemblée nationale à ce jour. (Selon le FONSI, l'Inspection générale d'État, qui a la réputation d'être indépendante, était en train d'effectuer une mission de contrôle de FONSI depuis janvier 2021).

Figure 2 : Comparaison de la gouvernance des fonds souverains (FS) liés aux ressources naturelles

| | | | Ghana 1er au monde | Nigéria 2e en Afrique subsaharienne | Tanzanie 3e en Afrique subsaharienne | Ouganda 4e en Afrique subsaharienne |
|--|-----------|---|-----------------------|---|--|---|
| Critères | | | | | | |
| Retraits et dépôts du FS | Règles | Règle relative aux retraits du FS | Bien | Bien | Bien | Défaillant |
| | | Exigence relative à un examen budgétaire national du FS | Bien | Défaillant | Bien | Défaillant |
| | | Règle relative aux dépôts du FS | Bien | Bien | Défaillant | Défaillant |
| | Pracquese | Déclaration de la taille du FS | Bien | Bien | S.O. | Bien |
| | | Déclaration des retraits et dépôts du FS | Bien | Bien | S.O. | Défaillant |
| | | Respect de la règle relative aux retraits du FS | Bien | Défaillant | Défaillant | Défaillant |
| Investissements du FS | Règles | Règle sur les investissements nationaux du FS | Bien | Défaillant | Bien | Défaillant |
| | | Règle relative au type d'actifs du FS | Bien | Bien | Bien | Défaillant |
| | Pracquese | Déclaration du taux de rendement du FS | Bien | Bien | S.O. | Défaillant |
| | | Déclaration des actifs détenus par le FS | Bien | Bien | S.O. | Défaillant |
| | | Déclaration des d'actifs du FS | Bien | Bien | S.O. | Défaillant |
| | | Pratique en matière d'examen budgétaire national | Bien | Bien | S.O. | Défaillant |
| Respect de la règle relative au type | Bien | Bien | S.O. | S.O. | | |
| Reporting financier du FS | Règles | Exigence relative à la publication annuelle de rapport financiers du FS | Bien | Bien | Bien | Bien |
| | | Règle relative à la publication des rapports financiers du FS | Bien | Bien | Bien | Bien |
| | | Exigence relative à l'audit financier du FS | Bien | Bien | Bien | Bien |
| | | Exigence relative à un examen parlementaire des activités du FS | Bien | Bien | Bien | Bien |
| | Pracquese | Publication des rapports financiers du FS | Bien | Bien | S.O. | Bien |
| | | Calendrier des audits financiers du FS | Bien | Bien | S.O. | Bien |
| Examen parlementaire des activités du FS | Bien | Bien | S.O. | Bien | | |

■ Bien ■ Faible ■ Défaillant ■ S.O.

Cela dit, plusieurs éléments sont rassurants quant à la gouvernance du FONSI. Par exemple, le fonds a co-investi avec le Fonds d'équipement des Nations Unies et la Société financière internationale, et a établi des partenariats avec d'autres organisations, ce qui peut être considéré comme un vote de confiance dans ses modalités de gouvernance^{125,126}.

123 « Loi N° 2012-34 ».

124 FONSI, *Rapport Annuel 2020* (FONSI, février 2021), www.fonsis.org/sites/default/files/rapport-annuel/Rapport_annuel_2020.pdf. FONSI S.A., « Santiago Principles Self-Assessment ».

125 « Sénégal », UNCDF, consulté le 22 juin 2021, www.uncdf.org/fr/senegal.

126 « Two Scaling Solar Projects in Senegal Advance to Construction with IFC Financing Package », IFC, 18 juillet 2019, pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=16849.

Encadré 3 : Comparaison des performances des fonds souverains liés aux ressources naturelles

L'indice de gouvernance des ressources de NRGI (qui mesure la qualité de la gouvernance dans les secteurs extractifs de différents pays) comporte une composante qui évalue la gouvernance des fonds souverains liés aux ressources naturelles, à travers plusieurs critères tels que les règles de dépôt et de retrait des fonds, les règles d'investissement et les règles de reporting. Dans la version 2021 de l'indice, le fonds pétrolier et gazier du Ghana obtient le score maximal pour toutes les questions relatives à la gouvernance des hydrocarbures, ce qui indique qu'il s'agit d'un modèle de bonnes pratiques (c'est le seul fonds pétrolier et gazier à obtenir ce résultat sur les neuf fonds évalués). En Afrique subsaharienne, les fonds souverains spécialisés dans les ressources naturelles ont tendance à obtenir de bons résultats en matière de reporting, tandis que les lacunes les plus courantes concernent la définition et l'application des règles de dépôt et d'investissement.

Le mandat du FONSIIS d'investir dans l'économie sénégalaise (et non à l'étranger) doit se poursuivre, selon les ambitions du gouvernement. Le FONSIIS indique appliquer des critères objectifs pour sélectionner les entreprises dans lesquelles il investit, mais ces dépenses nationales extrabudgétaires parallèles réduisent souvent la surveillance publique ; les gestionnaires peuvent être poussés à sélectionner des entreprises politiquement engagées plutôt que les meilleurs véhicules pour l'investissement^{127,128,129}. Ces dépenses peuvent également nuire à la gestion des finances publiques si les investissements réalisés par le fonds ne sont pas coordonnés avec ceux réalisés dans le cadre du budget ; et elles peuvent réduire la redevabilité publique en évitant l'examen parlementaire des investissements individuels (ou en réduisant la transparence si les finances du fonds sont moins transparentes que le budget du gouvernement). En conséquence, il peut être préférable que les investissements nationaux soient réalisés par le biais du budget — par exemple, par le biais d'un compte spécial qui est examiné et approuvé dans le cadre du processus budgétaire¹³⁰. Bien que la loi sur les partenariats public-privé encadre un processus d'approbation de tels partenariats, pour des investissements de plus grande échelle du fonds intergénérationnel, ce serait toujours une bonne pratique que le processus d'approbation soit transparent et inclusif et notamment que l'Assemblée nationale puisse se prononcer. Par exemple, Abu Dhabi (EAU), le Botswana, le Chili, le Ghana, le Kazakhstan et la Norvège ont tous interdit à leurs fonds souverains d'investir dans leurs économies domestiques respectives.¹³¹

Le FONSIIS indique qu'il « applique un certain nombre de critères dans la sélection des investissements, notamment un taux de rendement minimum de 12 %, la cohérence avec les priorités du *Plan Sénégal Émergent* et un impact socio-économique positif », ainsi que des codes d'éthique et de déontologie. Si ce genre de critères étaient appliqués fidèlement, ils contribueraient à garantir un niveau minimum de qualité des investissements¹³². Mais comme ni ces principes et codes, ni les rapports financiers du fonds ne sont publics, et il n'existe pas non plus d'évaluation de la performance

127 David Manley et Rob Pitman, *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*, (New York: Natural Resource Governance Institute, 2017), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web_0.pdf

128 Bauer, « Six Reasons Why Sovereign Wealth Funds Should Not Invest or Spend at Home ».

129 Rafael Marques de Morais, « Stealing with Presidential Decrees », Maka Angola, 2017, www.makaangola.org/2017/03/stealing-with-presidential-decrees

130 Bauer, « Six Reasons Why Sovereign Wealth Funds Should Not Invest or Spend at Home ».

131 Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, « Natural Resource Fund Governance: The Essentials » (New York et Londres : Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, août 2014), 21, resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Overview_EN.pdf.

132 Davis et Mihalyi, Opportunités et défis pour le Sénégal dans le domaine de la production pétrolière et gazière.

du fonds qui est public, et les citoyens sénégalais ne peuvent pas s'assurer que le fonds respecte ces critères et principes. En plus, pour ceux (hors du gouvernement) qui n'ont pas accès à ces codes de déontologie, il n'est pas clair quels points ces codes recouvrent — est-ce qu'ils protègent contre les conflits d'intérêts, ou le fait de prendre des risques excessifs ou de payer des frais trop élevés, par exemple ?

Un autre domaine dans lequel la gouvernance du FONSI doit probablement être renforcée est la capacité du fonds à gérer des investissements à grande échelle. Lorsque le Sénégal commencera à enregistrer les recettes tirées de l'exploitation pétrolière et gazière, la taille du FONSI augmentera probablement de manière significative, ce qui pourrait nécessiter de nouvelles approches en matière de gestion et de surveillance. Actuellement, le capital du FONSI représente 0,02 % du PIB du Sénégal¹³³. Sur la base de l'estimation du gouvernement selon laquelle les revenus du pétrole et du gaz équivaleraient à 0,3 % du PIB au cours des deux premières années de production, si (exemple hypothétique) 20 % de ces revenus (soit 0,06 % du PIB) sont épargnés, cela reviendrait à multiplier par trois le capital du fonds au cours des deux premières années d'exploitation du pétrole et du gaz¹³⁴. Notons qu'à long terme, les autorités sénégalaises ont l'intention de transférer au FONSI des participations d'une valeur de plus de 100 fois le capital actuel de FONSI¹³⁵.

Comme souligné ci-dessus, les investissements du FONSI sont actuellement axés sur le développement du secteur privé local¹³⁶. Lorsqu'il commencera à percevoir des recettes tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz, le fonds devra probablement élargir ses objectifs et son mandat d'investissement pour inclure des actifs étrangers. L'investissement dans des instruments du marché monétaire étranger, des titres à revenu fixe et des actions nécessite le développement de compétences différentes de celles actuellement disponibles au sein du fonds. Cela peut également exiger une approche différente et plus prudente en matière d'investissement, ainsi que des contrôles renforcés pour prévenir la corruption ou l'influence politique, étant donné la part plus importante de la richesse nationale que le FONSI aura à gérer. Celui-ci devra développer une expertise dans la gestion des actifs du portefeuille et apprendre à superviser efficacement les gestionnaires d'actifs externes. Il peut être souhaitable d'instaurer une séparation claire entre les investissements réalisés par le FONSI aux fins du développement du secteur privé local d'une part, et les investissements à des fins d'épargne de long terme d'autre part, les deux fonds ayant des objectifs et des gestionnaires de fonds différents, et étant régis par des règles différentes.

Selon le FONSI, le gouvernement prévoit bien de créer deux véhicules séparés au sein de l'organisation — le fonds intergénérationnel et un fonds d'investissements stratégiques (ce dernier continuera avec le mandat actuel du FONSI de soutien au secteur privé local)¹³⁷. Ces deux structures auront deux stratégies d'investissements différentes — celui du fonds intergénérationnel sera validé par l'Etat, au lieu d'être validé par le conseil d'administration de FONSI. Il est aussi prévu que le fonds de stabilisation ait sa propre doctrine d'investissement¹³⁸.

133 Calculs des auteurs basés sur le chiffre du PIB à prix courants de 2019 provenant de l'Agence Nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD), « Comptes nationaux provisoires de 2019 et définitifs de 2018 (Base 2014) », p.5.

134 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 19/28*, p. 11

135 Papa Demba Diallo, « Le Mot Du Directeur Général », FONSI Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques, consulté le 1er juin 2021, www.fonsis.org/fr/qui-sommes-nous/le-mot-du-directeur-general.

136 FONSI, *Rapport Annuel 2020*.

137 Tabara Sy, « Intervention par la représentante de FONSI » (Réunion technique multipartite sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers pour le développement durable organisée par Partnership for Action on Green Economy, Virtuel, 30 septembre 2021).

138 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n° 21/127*, p. 71.

Au fur et à mesure de l'expansion du FONDIS et de l'élargissement de ses objectifs au-delà du développement du secteur privé, il sera probablement nécessaire pour le fonds intergénérationnel de restreindre les investissements à certaines classes d'actifs. Actuellement, le fonds n'investit pas dans certains actifs pour des raisons éthiques, mais il n'a pas exclu de catégories d'actifs en fonction du risque financier (au contraire de la plupart des autres fonds souverains). Par exemple, les investissements en produits dérivés peuvent entraîner des pertes financières supérieures à la valeur de l'investissement initial, et sont interdits par de nombreux fonds souverains, notamment au Chili, au Ghana, au Pérou et au Timor-Leste. Les autorités sénégalaises pourraient envisager d'introduire de telles règles dans leur cadre de gestion des risques ou dans leurs directives d'investissement.

C. PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT CONCERNANT LES CHANGEMENTS DE LA GOUVERNANCE DU FONDIS

Le gouvernement du Sénégal prépare actuellement une nouvelle loi pour le FONDIS afin de renforcer sa gouvernance avant l'afflux des recettes pétrolières et gazières à plus grande échelle. Parallèlement, le projet de loi sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers précisera également les règles relatives au fonds intergénérationnel et au fonds de stabilisation^{139,140}. Alors que NREGI n'a pas encore vu le contenu de la loi proposée, un projet de loi sur la distribution des recettes tirées de l'exploitation pétrolière et gazière (daté du 24 mars 2020) aborde la gouvernance des fonds intergénérationnels et de stabilisation qui recevront les recettes pétrolières et gazières affectées à ces fonds. Les dispositions sur la gouvernance de ces fonds prévues par le projet de loi soulèvent une inquiétude. En particulier, bien que NREGI comprenne que les autorités sénégalaises prévoient d'exiger des audits annuels des fonds concernés, le projet de loi sur la distribution des revenus vu par NREGI ne précise pas quel organisme effectuera ces audits ; il ne précise pas non plus s'ils seront publiés¹⁴¹. Nous appelons le gouvernement du Sénégal à s'assurer que des auditeurs qualifiés et impartiaux effectuent les audits, et que les résultats soient publiés, afin d'éviter toute mauvaise gestion financière dans l'un ou l'autre fonds. Par contre, selon le FONDIS, le gouvernement prévoit de rendre obligatoire la transmission de rapports par le FONDIS à l'Assemblée nationale (le type d'information qui sera repris dans ces rapports n'est pas encore connu). Le gouvernement indique qu'il prévoit aussi de clarifier les règles concernant les dividendes qui seront versés de FONDIS.

D. RECOMMANDATIONS DE NREGI

Pour préparer le FONDIS (et le fonds de stabilisation proposé) à leur rôle de fonds liés à l'exploitation des ressources naturelles, les autorités sénégalaises devraient envisager les mesures suivantes :

- **Séparer les investissements nationaux du FONDIS de sa gestion des recettes tirées du secteur extractif.** Comme indiqué plus haut, la gestion par le FONDIS des revenus des ressources naturelles du Sénégal nécessitera des règles, des compétences et un personnel différent de ceux impliqués dans

139 Fonds monétaire international, *Rapport du FMI n°20/225*, p.18.

140 Nous ne voyons aucun problème en soi à ce que le Sénégal dispose de plusieurs fonds poursuivant des objectifs différents. Ce qui est important dans le cas d'objectifs/fonds multiples, c'est que les objectifs soient clairs et que les règles opérationnelles de chaque fonds soient adaptées à la réalisation de ses objectifs. Bauer, Rietveld et Toledano, *Managing the Public Trust*, p.20.

141 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Projet de loi partage des revenus secteur pétrolier ».

le développement du secteur privé local. Nous recommandons donc de créer une séparation claire entre ces deux mandats dans ce sens. Heureusement le gouvernement a communiqué qu'il prévoit de bien faire cela et qu'il définira aussi des stratégies d'investissements pour chacun des fonds. Mais comme décrit ci-haut, il serait aussi important pour le fonds intergénérationnel d'avoir un personnel et des règles propres qui sont adaptés à sa mission.

En outre, malgré les contrôles et règles qui régissent les décisions de FONSI (comme, selon le gouvernement, validation par son conseil d'administration et ses tutelles techniques et financières), **il est souhaitable que les revenus extractifs investis dans le pays passent par le budget national**, plutôt que d'être sélectionnés par le fonds.

- **S'assurer que le FONSI a la capacité de gérer le fonds intergénérationnel.** L'investissement des recettes tirées des ressources naturelles du Sénégal nécessitera plusieurs compétences nouvelles des gestionnaires d'investissement du FONSI. En outre, la taille du portefeuille du fonds est susceptible d'augmenter considérablement. Le FONSI doit s'assurer qu'il dispose des capacités adéquates pour gérer cela, et devra probablement recruter du nouveau personnel. Selon le FONSI, l'organisation s'inscrit déjà dans une optique de préparation au rôle de gestionnaire et a exprimé le besoin de bénéficier d'une assistance technique sur ce point. Des compétences et un personnel similaire (mais pas identique) seront nécessaires pour le fonds de stabilisation (qui ne sera pas géré par FONSI).
- **Interdire certains investissements à risque.** Les autorités sénégalaises devraient envisager d'introduire des règles excluant certaines classes d'actifs à risque dans leur cadre de gestion des risques ou leurs directives d'investissement. Par exemple, l'achat de produits dérivés pourrait être interdit, car ils peuvent entraîner des pertes financières supérieures à la valeur de l'investissement initial.
- **Assurer la transparence et la redevabilité.** Les autorités pourraient exiger par voie législative de a) publier les rapports financiers et les audits de FONSI (et tout rapport/audit distinct pour le fonds intergénérationnel) ; et b) que ces audits soient réalisés de manière indépendante du gouvernement et annuelle. En plus, un code global de conduite pour les employés doit être publié.

Tous ces principes devraient également s'appliquer au fonds de stabilisation. Nous encourageons aussi le gouvernement à publier les doctrines d'investissements des fonds intergénérationnels et de stabilisation. Finalement, nous recommandons que le FONSI publie les noms et profils des membres de son conseil d'administration de manière facilement accessible au public.

6. Le rôle de PETROSEN dans la gestion des revenus pétroliers et gaziers du Sénégal

A. ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE DE PETROSEN

PETROSEN, la compagnie pétrolière nationale du Sénégal, détient une participation de 10 % dans GTA et une participation de 18 % dans Sangomar. La société peut donc s'attendre à percevoir des revenus de sa part de la production des deux projets une fois que GTA et Sangomar auront récupéré leurs coûts (et vraisemblablement une fois que PETROSEN aura remboursé aux sociétés privées son emprunt)¹⁴². PETROSEN perçoit également diverses autres recettes provenant du secteur pétrolier et gazier (ce qui est prévu dans les contrats de recherche et partage de production d'hydrocarbures)¹⁴³. L'État sénégalais, en sa qualité d'actionnaire majoritaire de PETROSEN, s'attend, à son tour, à recevoir des dividendes de la société¹⁴⁴. Cependant, on ne sait pas quelle part de ces revenus collectés PETROSEN pourra conserver (pour investir dans d'autres projets), et quelle part elle transférera à ses actionnaires. Le projet de loi sur la distribution des revenus, vu par NRGI, ne précise pas comment PETROSEN doit utiliser les revenus qu'elle reçoit¹⁴⁵. Sur la base des dernières données du rapport ITIE du Sénégal, PETROSEN a conservé 74 % des revenus pétroliers et gaziers qu'elle a perçus en 2019 (l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles), soit un total d'environ 2 milliards de XOF (ce qui équivalait à environ 3 millions de dollars américains à ce moment-là) ; il semble toutefois qu'elle n'ait pas versé de dividende en 2019 puisqu'elle a enregistré une perte financière cette année-là¹⁴⁶. PETROSEN a probablement conservé une part aussi élevée des revenus qu'elle a reçus parce qu'ils étaient globalement modestes, et qu'elle en a besoin pour couvrir ses frais de fonctionnement.

On ne sait pas quelle part PETROSEN conservera de ses revenus (probablement plus importants) provenant de GTA et de Sangomar, mais il s'agit d'une question importante pour deux raisons principales : a) la taille de l'entreprise et son mandat étendu, et b) le contexte d'une transition globale vers les énergies renouvelables.

142 « Natural Resource Governance Glossary », Natural Resource Governance Institute, 8 février 2017, resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-governance-glossary.

143 Comité National ITIE Sénégal, *Rapport ITIE 2019*, p.13.

144 L'État sénégalais détient une participation de 99 % dans PETROSEN, 1 % étant détenu par la Société Nationale de Recouvrement, qui est une entreprise publique.

145 Les statuts de PETROSEN, ainsi que le code pétrolier 2019 et le code gazier 2020 n'indiquent pas non plus comment procéder. Bien que la loi de 1990 sur les entreprises d'État régit les bénéfices de PETROSEN, elle ne précise pas combien la société peut conserver. Société des Pétroles du Sénégal, « Statuts mis à jour », Société des Pétroles du Sénégal, 9 décembre 2010, itie.sn/?offshore_dl=2704; République du Sénégal, « Loi N° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique », Pub. L. n° 90-07 (1990), [www.courdescomptes.sn/loi-n90-07-du-26-juin-1990-relative-a-lorganisation-et-au-contrle-des-entreprises-du-secteur-parapublic-et-au-contrle-des-personnes-morales-de-droit-privé-bénéficiant-du-concours-financier-d/](https://www.courdescomptes.sn/loi-n90-07-du-26-juin-1990-relative-a-lorganisation-et-au-contrrole-des-entreprises-du-secteur-parapublic-et-au-contrle-des-personnes-morales-de-droit-privé-bénéficiant-du-concours-financier-d/); République du Sénégal, « Loi N° 2019-03 du 1er février 2019 portant Code pétrolier », Pub. L. n° 2019-03, 2019-03 (2019), www.petrosen.sn/wp-content/uploads/2020/07/Senegal-Code-2019-petrolier.pdf; République du Sénégal, Loi n°2020-06 du 7 février 2020 portant Code gazier, Pub. L. n°2020-06 (2020), www.petrosen.sn/wp-content/uploads/2020/07/Loi-n°2020-06-du-07-février-2020-portant-Code-gazier-1.pdf; Société des Pétroles du Sénégal, "Statuts Mis à Jour" (Société des Pétroles du Sénégal, 3 août 2010), itie.sn/?offshore_dl=2704.

146 Calculs des auteurs basés sur le *Rapport ITIE 2019* du Comité National ITIE Sénégal, pp.12-13 ; « Entreprises d'État », Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal, consulté le 18 août 2021, itie.sn/entreprises-detat.

En ce qui concerne la taille de l'entreprise et son mandat, PETROSEN sera un acteur économique important au Sénégal grâce à la gestion de sa participation dans les projets pétroliers et gaziers du pays. Elle pourra aussi éventuellement utiliser ses revenus pour réaliser ses propres ambitions, au-delà de celles mandatées par l'État, comme cela s'est produit dans d'autres pays¹⁴⁷. Le mandat de PETROSEN est assez large, ce qui lui donnerait une certaine latitude pour interpréter ces dispositions et, en théorie, utiliser les fonds provenant de ses participations dans GTA et Sangomar pour réaliser les objectifs de son mandat comme elle l'entend. En particulier, selon le code pétrolier de 2019, elle est chargée de promouvoir le bassin sédimentaire sénégalais et d'entreprendre la prospection, la recherche, l'exploitation, le transport et le commerce des hydrocarbures à la demande et pour le compte de l'État (en plus de représenter les intérêts de l'État dans les contrats pétroliers avec les entreprises)¹⁴⁸.

Le manque de clarté concernant la part des revenus que les compagnies pétrolières nationales conservent (et la manière dont elles peuvent les dépenser/investir) est particulièrement risqué, compte tenu de la transition en cours vers les énergies renouvelables. Les compagnies pétrolières nationales peuvent être enclines à investir dans des projets qui risquent fort de ne pas être commercialement viables à mesure que le monde s'éloigne des combustibles fossiles¹⁴⁹. Les futurs projets pétroliers proposés par le Sénégal (par exemple, les futures phases de Sangomar et d'autres dans la zone de Rufisque, Sangomar et Sangomar Deep, qui n'ont pas encore obtenu une décision finale d'investissement) ont un coût relativement élevé, et risquent davantage de devenir non viables si le prix du pétrole tombe à un niveau compatible avec l'Accord de Paris sur le changement climatique (estimé à environ 50 dollars américains le baril)¹⁵⁰ — cf. la Figure 3 ci-dessous.

Certaines compagnies pétrolières nationales peuvent servir de modèles de bonnes pratiques dans ce domaine. Parmi les petites compagnies pétrolières nationales (qui pourraient être le groupe de pairs le plus pertinent pour PETROSEN), la Staatsolie du Surinam est un bon exemple de mandat étroit/clairement défini - la compagnie est restée concentrée sur la facilitation d'une gestion efficace par les partenaires opérationnels et la maximisation du retour à l'État, plutôt que d'essayer de développer des capacités commerciales/opérationnelles massives. L'entreprise colombienne Ecopetrol a également un mandat bien défini et stratégique. En ce qui concerne les règles de rétention des revenus, le Ghana a établi des règles solides et transparentes sur les revenus que la compagnie pétrolière nationale peut utiliser, fondées sur le Petroleum Revenue Management Act. La loi précise la part maximale des recettes pétrolières brutes qui peut revenir à la compagnie pétrolière nationale pour ses intérêts directs et ses participations, et établit un système solide et transparent pour rendre compte des flux de recettes.

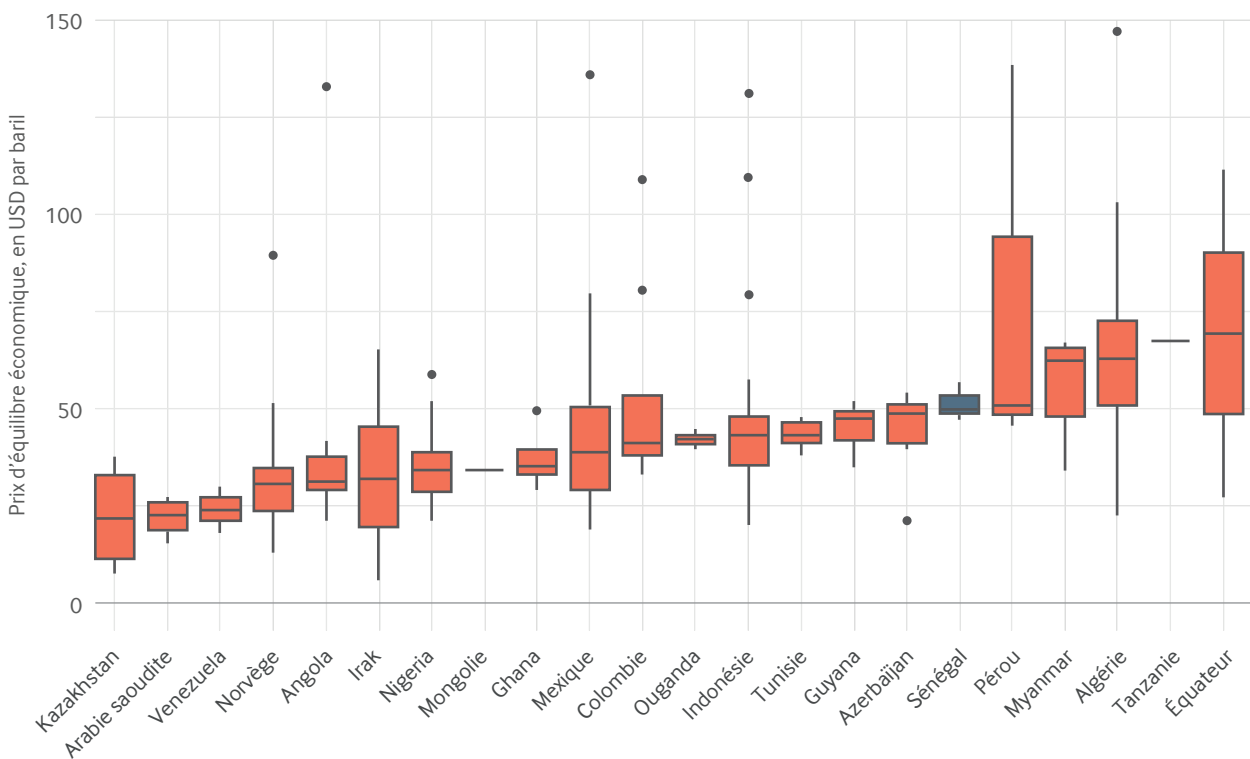
147 Patrick R P Heller, Paasha Mahdavi et Johannes Schreuder, « Réforme des Compagnies Pétrolières Nationales : Neuf Recommandations » (Natural Resource Governance Institute, juillet 2014), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_9recs_eng_v3.pdf.

148 République du Sénégal, « Loi n° 2019-03 du 1er février 2019 portant Code pétrolier », Pub. L. n°2019-03, 2019-03 (2019), p.7, www.petrosen.sn/wp-content/uploads/2020/07/Senegal-Code-2019-petrolier.pdf.

149 David Manley et Patrick R P Heller, *Risky Bet : National Oil Companies in the Energy Transition* (Natural Resource Governance Institute, février 2021), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/risky-bet-national-oil-companies-in-the-energy-transition.pdf.

150 Davis et Mihalyi, *Opportunités et défis*, p.15.

Figure 3 : Écart des prix d'équilibre pour les projets potentiels dans certains pays¹⁵¹



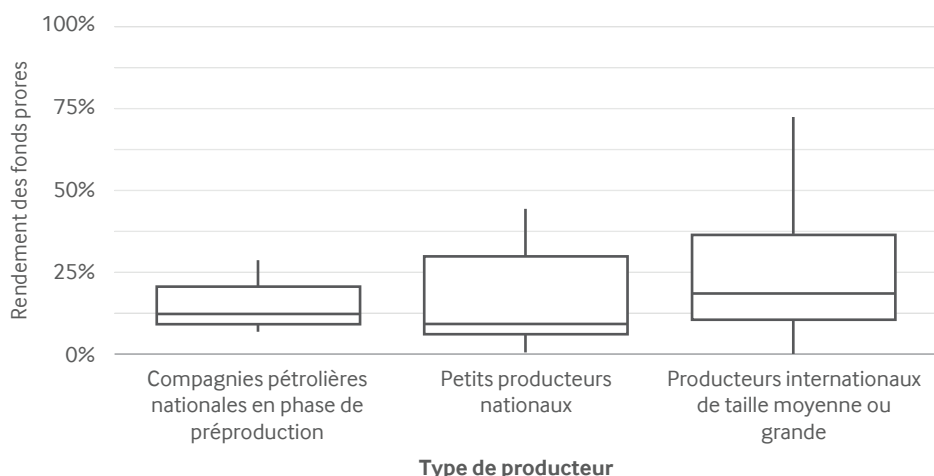
Le positionnement stratégique de PETROSEN dans la politique de promotion et de développement des ressources pétrolières et gazières du Sénégal a naturellement eu un impact sur sa gouvernance financière. Jusqu'à présent, PETROSEN a été fortement tributaire des subventions reçues de l'État pour son fonctionnement. La société a enregistré des déficits en 2018 et 2019, tandis que son rendement des fonds propres (ROE) est passé de 2 % à -19 % entre 2015 et 2019. Un faible rendement des capitaux propres est raisonnable étant donné que les revenus de PETROSEN provenant de la production actuelle sont faibles par rapport aux investissements qu'elle réalise dans de nouveaux projets. Mais ces niveaux sont extrêmement bas, même si on les compare aux expériences d'autres compagnies pétrolières nationales qui sont également en phase de pré-production¹⁵². Le fait que PETROSEN soit ainsi en décalage par rapport à ses pairs en matière de préproduction peut, en fait, être un bon signe — cela indique que PETROSEN ne participe pas à des activités non essentielles dans lesquelles d'autres compagnies pétrolières nationales peuvent s'impliquer. De telles dépenses peuvent conduire au développement d'un « État parallèle », où l'entreprise effectue des dépenses qui devraient être inscrites au budget, ce qui entraîne une érosion de la responsabilité. Nous nous félicitons donc de voir que selon les données de 2019 (l'année la plus récente pour laquelle les auteurs du présent rapport disposent de données), PETROSEN n'a pas effectué de telles « dépenses quasi-fiscales »¹⁵³.

151 David Manley, David Mihalyi et Anna Fleming, *Fiscalité pétrolière et gazière pendant et après la pandémie : risques de nivellement précipité par le bas* (Natural Resource Governance Institute, 22 octobre 2020), resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/race-bottom-taxing-oil-gas-coronaviruspandemic.

152 Analyse par les auteurs de la base de données sur les compagnies pétrolières nationales du Natural Resource Governance Institute, base de données sur les compagnies pétrolières nationales, mai 2021, www.nationaloilcompanydata.org.

153 « Entreprises d'État ».

Figure 4 : Rendement des capitaux propres (ROE) par niveau de production et par région, 2015-19¹⁵⁴



Les compagnies pétrolières nationales sont des véhicules efficaces pour mobiliser des emprunts et portent généralement une part importante de la dette publique ; dans certains cas, cela peut conduire à des renflouements importants et coûteux avec des fonds publics¹⁵⁵. PETROSEN a contracté des prêts auprès de BP et Kosmos pour financer sa participation à GTA et auprès de Woodside pour sa participation à Sangomar, pour un total de 885 millions de dollars américains¹⁵⁶. Il s’agit de prêts libellés en dollars américains, avec un taux d’intérêt de 6,5 % par an, ce qui semble raisonnable étant donné que le taux d’intérêt sur la dette souveraine du Sénégal est d’environ 6 %¹⁵⁷. Sur la base des coûts estimés des projets, PETROSEN pourrait avoir besoin de lever environ 890 millions de dollars américains supplémentaires pour financer entièrement sa participation¹⁵⁸. De fait, le gouvernement a constitué une euro-obligation de 508 milliards de XOF (soit environ 933 millions de dollars américains) en juin 2021, dont une partie servira à financer la participation du Sénégal à des projets pétroliers et gaziers¹⁵⁹.

154 Analyse par les auteurs de la base de données sur les compagnies pétrolières nationales du Natural Resource Governance Institute.

155 Patrick R P Heller et David Mihalyi, *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies* (New York : Natural Resource Governance Institute, avril 2019), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/massive_and_misunderstood_data_driven_insights_into_national_oil_companies.pdf.

156 « Entreprises d’État ».

157 Ces prêts sont techniquement non garantis. Toutefois, les sociétés seront remboursées sur les bénéfices tirés du pétrole et du gaz des projets GTA et Sangomar, ce qui offre potentiellement un degré de sécurité plus élevé pour le remboursement que pour d’autres prêts non garantis. De même, si les bénéfices sont insuffisants pour couvrir le prêt, les auteurs de ce rapport ne voient pas clairement comment cela affectera les obligations de remboursement.

158 Les coûts de développement des deux projets ont été estimés à 10 milliards de dollars (une estimation distincte pour Sangomar indique des coûts de développement d’environ 4,2 milliards de dollars, ce qui impliquerait que le coût de GTA était d’environ 5,8 milliards de dollars). Cela laisse supposer que la part des dépenses supportées par PETROSEN serait d’environ 1,3 milliard de dollars, soit environ 5 % du PIB du pays en 2020. Sources: Davis et Mihalyi, *Opportunités et défis*, pp.11 et 19, « PIB (US\$ courants) — Sénégal », Banque mondiale | Données, consulté le 18 août 2021, data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SN, « Entreprises d’État ».

159 Ministère des Finances et du Budget, « Le Sénégal lève avec succès 508 milliards de FCFA d’eurobonds », Ministère des Finances et du Budget, 2 juin 2021, www.finances.gouv.sn/le-senegal-leve-avec-succes-508-milliards-de-fcfa-deurobonds. La conversion en dollars américains se fonde sur le taux établi par le Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve (USA), « U.S. Dollars to Euro Spot Exchange Rate », FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis), consulté le 25 novembre 2021, fred.stlouisfed.org/series/EXUSEU.

Les compagnies pétrolières nationales d’Afrique subsaharienne en phase de préproduction empruntent généralement moins que celles d’autres régions du monde (Figure 5). Le niveau d’endettement de PETROSEN a augmenté rapidement, atteignant un ratio dette/actifs de 52 % en 2019¹⁶⁰.

Figure 5 : Évolution de la dette de PETROSEN, 2015-2019¹⁶¹

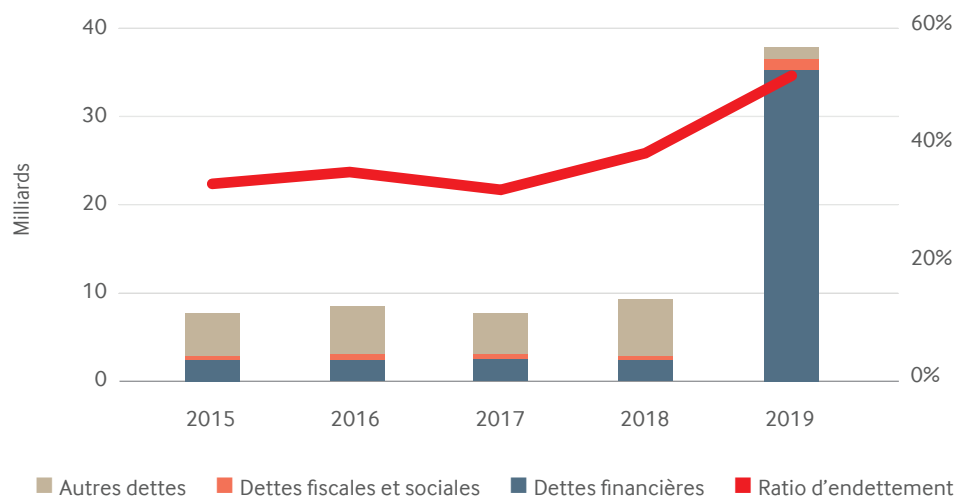
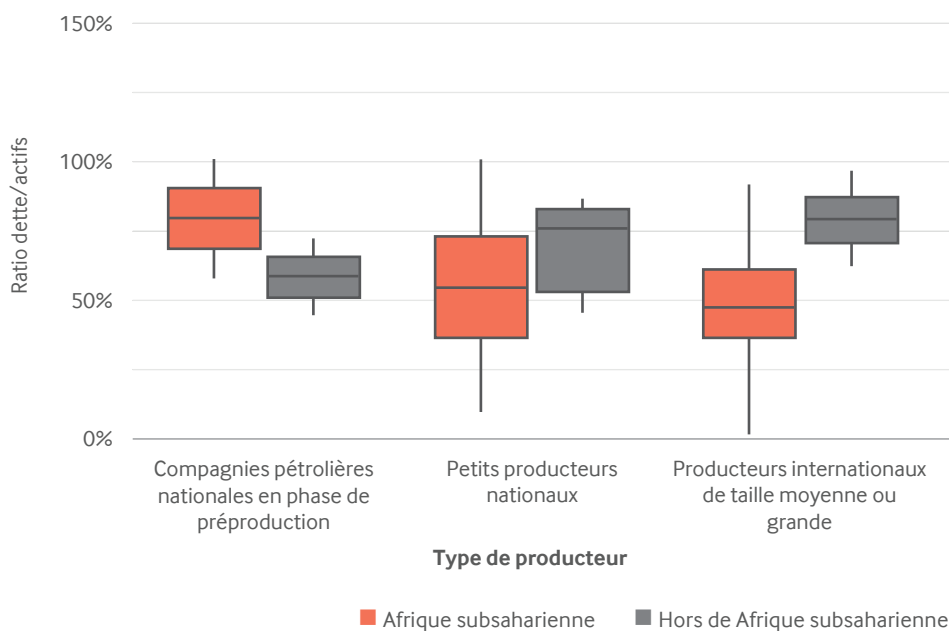


Figure 6 : Ratio moyen dette/actifs par niveau de production et par région, 2015-2019



160 Analyse des auteurs des « états financiers », PETROSEN, consultés en juillet 2021, www.petrosen.sn/index.php/publications/etats-financiers-petrosen-2015-2019.

161 Analyse des auteurs des « états financiers ».

Outre sa forte dépendance vis-à-vis du budget de l'État et le risque élevé de charge fiscale liée à la dette, PETROSEN a connu des épisodes d'illiquidité, à l'instar de certaines autres compagnies pétrolières nationales en phase de préproduction. Cette situation devrait être transitoire et s'améliorer pendant les phases de production, comme observé chez d'autres compagnies pétrolières nationales¹⁶².

Figure 7 : Ratio de liquidité de PETROSEN¹⁶³

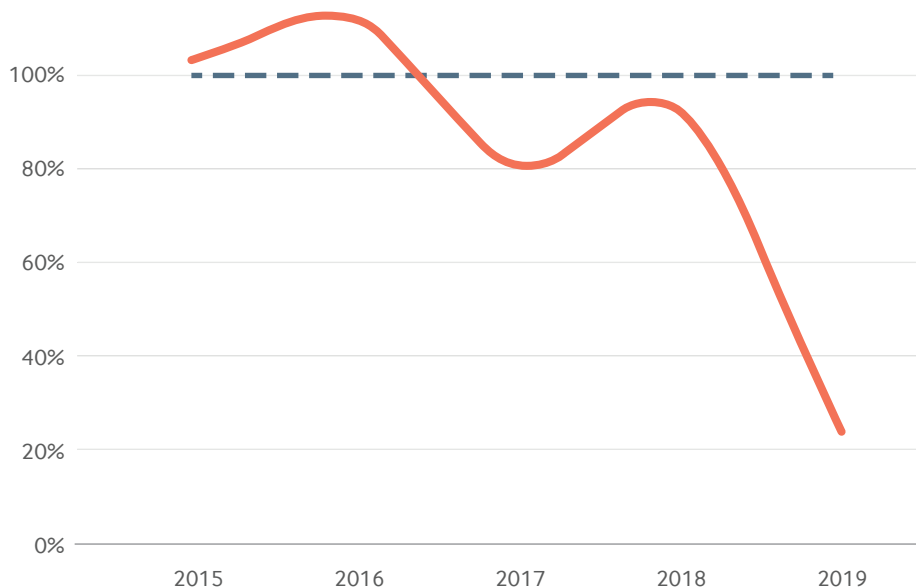
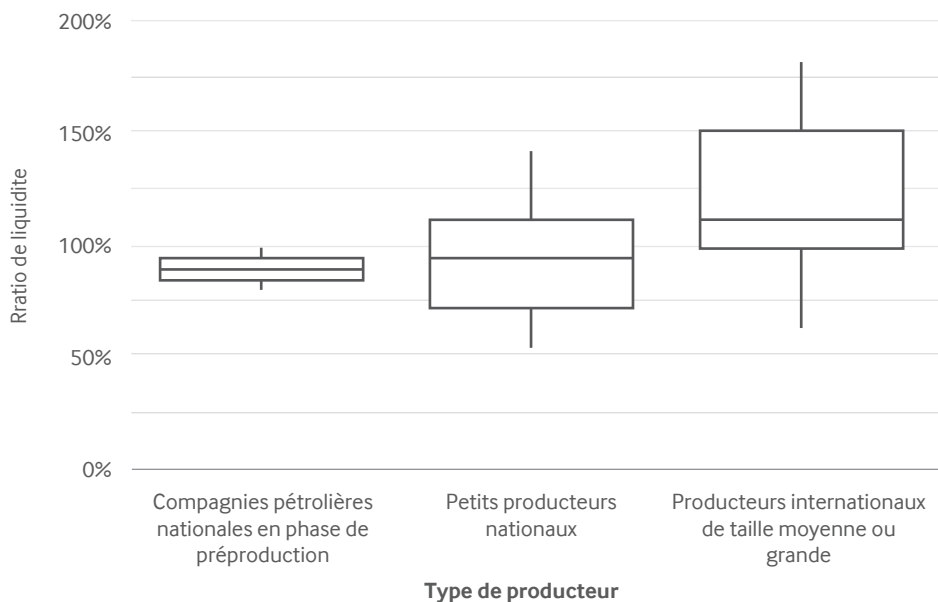


Figure 8 : Ratio de liquidité moyen par niveau de production et par région, 2015-2019¹⁶⁴



162 Analyse par les auteurs de la base de données sur les compagnies pétrolières nationales du Natural Resource Governance Institute.

163 Analyse des auteurs des « états financiers ».

164 Analyse par les auteurs de la base de données sur les compagnies pétrolières nationales du Natural Resource Governance Institute.

En 2019, la cartographie des risques de PETROSEN a révélé des risques de liquidité, de solvabilité, de rentabilité, de performance et d'endettement¹⁶⁵. En outre, une étude récente d'OpenOil souligne la sensibilité de l'équilibre économique des projets Sangomar et GTA à toute perturbation susceptible d'entraîner des retards opérationnels¹⁶⁶. Ces résultats montrent la sensibilité des décisions qui seront prises et l'importance d'une gestion optimale de l'entreprise pour tirer pleinement parti de l'exploitation du pétrole et du gaz.

Pour y parvenir, il sera important que PETROSEN fasse preuve de plus de transparence et de redevabilité, au-delà des progrès réalisés par l'entreprise dans la publication de ses états financiers. Les compagnies pétrolières nationales ayant tendance à être très importantes, les lacunes dans leurs rapports présentent plusieurs risques économiques tels que le surendettement et la dépendance aux subventions de l'État, entre autres¹⁶⁷. Au Sénégal, il n'existe pas de législation ou de réglementation actuellement exigeant la publication de rapports annuels par PETROSEN (bien que la société soit obligée de préparer des rapports financiers et de les faire vérifier, notamment par un commissaire aux comptes) et il n'existe pas non plus d'obligation de les soumettre à l'Assemblée nationale.

Mais selon les autorités sénégalaises, PETROSEN envisage de mettre en place un code de conduite et des commissions dédiées pour une meilleure gouvernance. Il serait important de publier ce code de conduite et de le soumettre à l'Assemblée nationale.

En outre, la composition du conseil d'administration est déterminante pour la gouvernance d'une compagnie pétrolière nationale. Les membres du conseil d'administration doivent être indépendants politiquement et nommés dans le cadre d'une procédure ouverte et concurrentielle fondée sur la compétence technique — les membres du conseil d'administration indépendants ou nommés de manière indépendante peuvent améliorer de manière significative la prise de décision au sein de l'entreprise. Il est également important que les membres disposent du temps et de l'expertise nécessaires pour assurer une surveillance rigoureuse, pour réduire le risque de retarder le processus décisionnel. Le conseil d'administration de PETROSEN est composé de personnels de l'Etat et de personnalités non-fonctionnaires liés au gouvernement¹⁶⁸. Nous recommandons de nommer des membres indépendants pour limiter l'interférence politique dans les décisions techniques, et de modifier les statuts de PETROSEN pour exiger que des membres indépendants fassent partie du conseil d'administration sur une base permanente (idéalement, la plupart des membres du conseil d'administration devraient être des personnalités politiquement indépendantes)¹⁶⁹.

L'entreprise a récemment publié ses états financiers pour 2015-2019, ainsi que la certification résultant d'un audit du bilan pour l'exercice 2019. PETROSEN devrait poursuivre cette bonne pratique ; le gouvernement devrait envisager d'introduire une réglementation l'obligeant à publier annuellement ses rapports financiers et les résultats des audits indépendants de ces rapports.

165 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2022-2024 ».

166 West, « Les actifs échoués du Sénégal ».

167 David Manley, David Mihalyi, et Patrick R P Heller, « Hidden Giants: It's Time for More Transparency in the Management and Governance of National Oil Companies », *Finance & Development*, décembre 2019, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/national-oil-companies-need-more-transparency-manley.pdf.

168 « États financiers ».

169 Société des Pétroles du Sénégal, « statuts mis à jour » (Société des Pétroles du Sénégal, 9 décembre 2010), itie.sn/?offshore_dl=2704. Natural Resource Governance Institute, « Charte des ressources naturelles », p. 23.

B. RECOMMANDATIONS DE NRG

- **Nous recommandons d'améliorer la transparence de PETROSEN.** Le gouvernement du Sénégal devrait envisager d'exiger que PETROSEN publie ses rapports annuels, y compris des informations sur les montants que la société transfère au gouvernement et reçoit de celui-ci. Plus généralement, les autorités pourraient envisager de publier les plans de production et les résultats des activités de négoce de pétrole ou de toute autre activité quasi-fiscale (bien qu'il n'y en ait actuellement aucune). Il pourrait également envisager de modifier les statuts de PETROSEN pour exiger la publication de ces documents ainsi que des rapports financiers de la société et des résultats des audits indépendants (ces derniers sont déjà publiés, mais c'est manifestement à la discrétion de la société)^{170,171}. PETROSEN devrait également rendre les données quantitatives des rapports disponibles dans un format lisible par ordinateur pour faciliter les analyses indépendantes, et envisager de publier davantage d'informations relatives à sa gouvernance, au-delà de ses données financières (par exemple, l'organigramme de la société, sa charte d'entreprise, sa stratégie commerciale à long terme et les progrès réalisés par rapport aux objectifs de référence)¹⁷².
- **Les autorités sénégalaises devraient envisager de nommer des membres indépendants au conseil d'administration de PETROSEN**, ou de permettre à des entités non exécutives (par exemple, le corps législatif, les associations professionnelles, les ONG) de nommer des membres afin de réduire le risque d'interférence politique et d'améliorer la prise de décision.
- **Les autorités devraient définir plus clairement le mandat de PETROSEN et mettre en place des règles plus précises quant au volume des recettes que l'entreprise peut conserver.** S'agissant de la législation organisant les activités de PETROSEN, les autorités sénégalaises auraient intérêt à clarifier le mandat de PETROSEN en le concentrant sur ses compétences essentielles. Un mandat clair peut contribuer à faire que l'entreprise ne devienne pas un État dans l'État par une rétention importante (et opaque) des revenus des hydrocarbures.

170 « Réforme des compagnies pétrolières nationales : Neuf recommandations », Natural Resource Governance Institute, 10 juillet 2014, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations.

171 Natural Resource Governance Institute, « State Participation in Oil, Gas and Mining », (New York : Natural Resource Governance Institute, janvier 2015), p.3, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_stateparticipation_20150311.pdf.

172 Natural Resource Governance Institute, « State Participation in Oil, Gas and Mining », p.4.

7. Partage des revenus du pétrole et du gaz avec les collectivités locales

A. SITUATION ACTUELLE

Dans de nombreux pays riches en ressources, des règles budgétaires spéciales réservent une partie fixe des revenus des ressources naturelles aux collectivités locales du pays. Cela peut s'expliquer par différentes raisons, parfois simultanées. Une telle répartition des recettes extractives peut constituer :

- a) une réponse aux demandes des communautés locales de s'approprier les ressources naturelles de leur région ou d'obtenir une plus grande part des bénéfices,
- b) une forme de compensation pour les impacts négatifs de l'extraction des ressources sur l'environnement local,
- c) une substitution à l'absence d'autres types de bénéfices locaux (par exemple, emplois, contenu local) ; ou
- d) un moyen de désamorcer (ou d'anticiper) les conflits liés aux ressources¹⁷³.

Il est inhabituel pour les pays de distribuer de cette manière les recettes issues de l'exploitation du pétrole et du gaz offshore aux zones locales. L'extraction en mer a moins d'impact sur les populations locales que les activités à terre et les communautés ont rarement un sentiment de propriété sur le territoire marin. Seuls six pays – le Brésil, le Canada, l'Italie, la Malaisie, le Nigeria et les États-Unis – partagent actuellement les recettes pétrolières et gazières offshore avec la juridiction locale la plus proche et tous (à l'exception de l'Italie) sont des États fédéraux ou hautement décentralisés, ce qui n'est pas le cas du Sénégal. Le gouvernement sénégalais n'a pas prévu d'établir un système infranational de partage des recettes de l'exploitation des ressources offshore, et il n'y a pas de dispositions pour un tel système dans le Code pétrolier de 1998 ou dans d'autres lois ou contrats¹⁷⁴.

Toutefois, certaines communautés locales de pêcheurs, notamment dans la région sénégalaise de Saint-Louis, ont fait valoir que l'extraction offshore aura des effets négatifs pour elles, et selon certains observateurs, ces effets sont déjà présents. En particulier, elles craignent que les projets pétroliers et gaziers ne réduisent les stocks de poissons et les possibilités de pêche dans les zones environnantes.

Compte tenu de cela, le gouvernement sénégalais pourrait s'interroger sur l'opportunité de partager les recettes tirées de l'extraction offshore. Actuellement, en dehors de ces communautés de pêcheurs, peu de demandes pour un tel système

173 Andrew Bauer et coll., *Natural Resource Revenue Sharing* (Natural Resource Governance Institute et Programme des Nations Unies pour le développement, septembre 2016), pp. 5 et 8, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resource-sharing_web_0.pdf.

174 Le Sénégal dispose déjà d'un système de partage des revenus extractifs dans le secteur minier. À partir d'octobre 2020, 20 % des redevances, droits et taxes de surface seront distribués directement aux juridictions locales. 60 % de ce montant est réparti comme suit : 25 % aux régions où se trouvent les mines et 75 % aux départements et communes selon une formule (85 % aux communes selon la population ; 15 % aux départements et collectivités territoriales). Les 40 % restants de la part infranationale sont alloués au *Fonds d'équipement des collectivités territoriales*, qui attribue des fonds aux juridictions locales sur la base d'une formule complexe où les revenus miniers sont traités de manière identique aux revenus non miniers. Les collectivités perçoivent également quelques petits impôts locaux directement auprès des sociétés minières, tels que les impôts fonciers, et reçoivent certains paiements sociaux. Voir Comité National ITIE Sénégal, *Rapport ITIE 2019*, section 4.4.8.

ont été soulevées et les problèmes qu'il permettrait de résoudre, et de quelle manière, ne sont pas clairs. Le partage des recettes tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz pourrait également créer des défis supplémentaires, pas seulement pour la gestion des finances publiques, mais aussi pour la paix et la sécurité. Tout d'abord, les gouvernements locaux peuvent ne pas avoir la capacité de gérer de telles recettes, en plus volatiles. Le partage de ces recettes du secteur extractif est connu pour provoquer des cycles locaux d'expansion et de récession, voire un syndrome hollandais local¹⁷⁵. Deuxièmement, le partage des revenus extractifs peut provoquer des conflits entre les communautés et collectivités qui reçoivent des transferts importants et celles qui n'en reçoivent pas. Par certains aspects, Saint-Louis est déjà l'une des provinces les mieux loties du Sénégal, à la quatrième place en termes de taux de pauvreté (40 %) sur les 14 provinces, qui pour la plupart enregistrent des niveaux supérieurs à 60 %¹⁷⁶. Dans ce contexte, le partage des recettes pétrolières et gazières peut non seulement accroître les inégalités régionales, mais aussi entraîner des protestations de la part des communautés et collectivités voisines¹⁷⁷.

Il est normal que les entreprises du secteur extractif offrent une compensation pour les impacts négatifs sur les communautés locales, il s'agit d'une alternative au partage des recettes pour compenser les impacts négatifs locaux. Ces questions sont généralement traitées dans le cadre du plan de gestion environnementale et sociale du projet, qui prévoit un budget annuel pour l'indemnisation des personnes et communautés touchées. Lorsqu'ils sont bien conçus, ces plans peuvent fournir une compensation suffisante pour les impacts négatifs sur les communautés locales. Les projets GTA et Sangomar ne prévoient pas explicitement de compensation pour les communautés de pêcheurs¹⁷⁸; les exploitants, BP et Woodside, ont indiqué qu'ils ne prévoyaient pas de perturbation majeure des activités de pêche¹⁷⁹. En plus, BP indique que GTA a un programme d'investissements sociaux pour contribuer au développement local des communautés riveraines du projet.

B. RECOMMANDATIONS DE NRG

Si les projets pétroliers et gaziers du Sénégal ont effectivement des effets négatifs sur les communautés locales (ce qui n'est pas certain selon les évaluations des incidences environnementales et sociales), il serait nécessaire d'évaluer l'ampleur de l'impact et de prendre des mesures suffisantes pour compenser ces effets. Pour Sangomar, cela impliquerait des mesures de compensation; et pour GTA, ce serait nécessaire d'analyser si le programme actuel d'appui aux communautés riveraines du projet est adéquat — si ce n'est pas le cas, un appui supplémentaire devra être fourni.

175 Pour une explication du syndrome hollandais, voir Natural Resource Governance Institute, « NRG Reader : The Resource Curse - The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth » (Natural Resource Governance Institute, mars 2015), p. 3, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_resource-curse.pdf.

176 Analyse des auteurs du document « ANSD — Agence nationale de Statistique et de la Démographie », ANSD — Agence nationale de Statistique et de la Démographie, consulté le 9 juin 2021, satisfaction.ansd.sn. Les données concernent l'année 2011.

177 Bauer et al., *Natural Resource Revenue Sharing*, p. 9.

178 GOLDBERGER et coll., *Greater Tortue/Ahmedim Phase 1 Gas Production Project Environmental and Social Impact Assessment: Consolidated Final Report Including Regulatory Reviews from Mauritania and Senegal, Volume 3 of 7* (BP, Kosmos Energy, PETROSEN, SMHPM, République Islamique de Mauritanie et République du Sénégal, juin 2019), www.bp.com/content/dam/bp/country-sites/en_sn/senegal/home/pdf/esia-reports-esia_gta1_c_en_1906_vol3.pdf, Woodside, Earth Systems, et Xodus Group, *SNE Field Development Phase 1 Environmental and Social Impact Assessment: Final Report* (Woodside, Earth Systems et Xodus Group), consulté le 16 août 2021, pp. 486-492, files.woodside/docs/default-source/current-consultation-activities/senegal-activities/draft-sne-development-phase-1-environmental-and-social-impact-assessment-english.pdf?sfvrsn=6acc7c9a_12.

179 Woodside, « Sangomar Field Development – Phase 1 Protecting the Marine Environment », mai 2021, p.6, files.woodside/docs/default-source/current-consultation-activities/senegal-activities/sne-field-development-phase-1-protecting-the-marine-environment.pdf?sfvrsn=c2d81efb_12.

D'autres pays ont fait appel à des alternatives pour traiter les impacts négatifs de l'extraction sur l'industrie de la pêche. Il s'agit notamment d'une indemnisation directe par les entreprises pour la perte des moyens de subsistance ainsi que de consultations entre les opérateurs sur le terrain et les populations locales afin de déterminer la meilleure façon d'atténuer les impacts négatifs¹⁸⁰. **Nous recommandons aux autorités sénégalaises d'envisager ces alternatives à la distribution d'une certaine part des recettes pétrolières et gazières aux collectivités locales.**

180 Pour des études de cas d'exemples de pays/régions utilisant la compensation directe, veuillez consulter Lena Guesnet et coll., *Compensation Matters : Securing Community Interests in Large-Scale Investments* (Berlin : Bonn International Center for Conversion (BICC), Arbeitsgruppe Tschad/Groupe Tchad et Brot für die Welt, mars 2014), pp. 27-33, www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/Compensation_Matters_e.pdf s'agissant du secteur des hydrocarbures au Tchad et Bauer et coll., *Natural Resource Revenue Sharing*, p.88, s'agissant du Kirghizstan.

Conclusion

Le Sénégal peut s'attendre à ce que des recettes pétrolières et gazières modestes commencent à contribuer au budget de l'État à partir de 2023. Comme le souligne ce rapport, il est peu probable que ces recettes provoquent des fluctuations macroéconomiques importantes ou un syndrome hollandais, en raison de leur volume relativement modeste¹⁸¹. Cependant, le gouvernement doit encore relever un certain nombre de défis pour bien gérer ces ressources. Le principal d'entre eux est d'éviter les dépenses excessives ou les investissements trop ambitieux sur la base de ces ressources, qui pourraient entraîner une dette insoutenable pour le Sénégal ou des projets d'infrastructures mal conçus et trop chers.

Le gouvernement devrait également éviter de promulguer des règles et des dispositions complexes en matière d'épargne pétrolière — celles-ci ne sont pas nécessairement justifiées par l'ampleur des recettes que le pays tirera de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières. L'adoption de formules budgétaires plus simples qui limitent les dépenses publiques globales, telles qu'une règle de dépenses, peut aider le gouvernement à ne pas dépenser de manière excessive en comptant sur des recettes pétrolières à venir.

Un autre défi important pour le Sénégal est d'améliorer la transparence et la redevabilité de ses institutions de gestion des recettes (surtout FONSI et PETROSEN). La politique budgétaire globale du pays est relativement transparente, et les plans du gouvernement visant à améliorer les rapports sur les recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles (et la façon dont elles sont dépensées) sont louables. Toutefois, les autorités pourraient vouloir s'assurer que la nouvelle loi prévue sur la gouvernance du FONSI rende l'institution plus transparente avant qu'elle ne commence à gérer les recettes pétrolières et gazières. Par exemple, les rapports financiers complets, y compris les listes d'actifs et les rendements par catégorie d'actifs, devraient être rendus publics, de même que les audits externes indépendants. De la même manière, la transparence de PETROSEN pourrait être améliorée, notamment à travers la publication de rapports annuels et d'audit, et en garantissant de continuer la divulgation des états financiers, aussi sur une base annuelle. Les médias et la société civile jouent eux aussi un rôle important en demandant des comptes aux industries extractives — l'État doit veiller à leur garantir un environnement adéquat pour cela, en toute liberté et sans crainte de représailles.

Les règles régissant les activités et les finances de PETROSEN devront peut-être aussi être renforcées avant le début de la production à grande échelle. Plus précisément, le gouvernement pourrait souhaiter circonscrire le mandat de PETROSEN et mettre en place un dispositif efficace de contrôle de ses revenus. Cela encouragerait la société à se concentrer sur ses compétences essentielles, l'empêcher de devenir un État dans l'État, et de s'assurer que les recettes du secteur pétrolier et gazier servent effectivement à financer les soins de santé, l'éducation, les infrastructures et d'autres éléments qui amélioreront la vie des citoyens sénégalais.

Enfin, le FONSI doit développer une expertise et un cadre de gouvernance pour devenir un gestionnaire d'actifs de portefeuille. Le fonds est appelé à jouer un rôle clé dans la gestion des ressources pétrolières et gazières du pays, mais il

181 C'est du moins le cas pour le secteur pétrolier et gazier du pays. Le secteur aurifère sénégalais — qui représente 11 % des exportations du pays — pourrait présenter un risque plus important de fluctuations macroéconomiques. Calculs des auteurs basés sur le *Rapport ITIE 2019* du Comité National ITIE Sénégal, et sur les données sur les « exportations de biens et de services (unités de devises locales courantes) — Sénégal ».

s'agit actuellement d'un fonds d'investissement stratégique à petite échelle visant à développer les entreprises locales. Il sera nécessaire de faire des ajustements structurels pour lui permettre de remplir ses futures tâches. En particulier, nous recommandons que les autorités sénégalaises mettent en œuvre leur intention de séparer les deux mandats de FONSI (investissement intérieur stratégique et investissement étranger ajusté au risque) et publient des directives d'investissement claires pour chaque mandat. Il sera également fondamental que le FONSI embauche et forme du personnel possédant les qualifications et l'expérience nécessaires pour gérer les investissements du portefeuille.

Références bibliographiques

Agence internationale de l'énergie. *Net Zero by 2050 - A Roadmap for the Global Energy Sector*. Paris : Agence internationale de l'énergie, 2021.

iea.blob.core.windows.net/assets/ad0d4830-bd7e-47b6-838c-40d115733c13/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf.

Agence nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD). « Agence nationale de Statistique et de la Démographie ». Consulté le 4 novembre 2020 et le 9 juin 2021. satisfaction.ansd.sn.

Agence nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD). « Comptes nationaux provisoires de 2019 et définitifs de 2018 (Base 2014) ». Agence nationale de Statistique et de la Démographie (ANSD), décembre 2020. satisfaction.ansd.sn/ressources/publications/Note%20analyse%20comptes%20nationaux%202019.pdf.

Balima, Hippolyte, Alain Féler, Monique Newiak et Dominique Simard. *Rapport du FMI n° 19/91 : West African Economic and Monetary Union Selected Issues*. Rapports du FMI. Washington, D.C. : Fonds monétaire international, mars 2019. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/1WAUEA2019002.ashx.

Bauer, Andrew. « How Good Are Sovereign Wealth Funds at Investing Money Made from Natural Resources? » *Natural Resource Governance Institute* (blog), 13 juin 2018. resourcegovernance.org/blog/how-good-are-sovereign-wealth-funds-investing-money-made-natural-resources.

Bauer, Andrew. « Six Reasons Why Sovereign Wealth Funds Should Not Invest or Spend at Home ». *Natural Resource Governance Institute* (blog), 4 août 2015. resourcegovernance.org/blog/six-reasons-why-sovereign-wealth-funds-should-not-invest-or-spend-home-0.

Bauer, Andrew, David Mihalyi et Fernando Patzy. « Discussion of Guyana's Green Paper on "Managing Future Petroleum Revenues and Establishment of a Fiscal Rule and Sovereign Wealth Fund" ». Natural Resource Governance Institute, novembre 2018. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/discussion-of-guyana-green-paper.pdf.

Bauer, Andrew, Malan Rietveld et Perrine Toledano. *La gestion des fonds de ressources naturelles : comment assurer des retombées pour tous*. Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, 2014. ccsi.columbia.edu/sites/default/files/content/docs/our%20focus/extractive%20industries/NRF_Report_FR_low2.pdf.

Bauer, Andrew, Uyanga Gankhuyag, Sofi Halling, David Manley et Varsha Venugopal. *Natural Resource Revenue Sharing*. Natural Resource Governance Institute et Programme des Nations Unies pour le développement, septembre 2016. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_undp_resource-sharing-web_0.pdf.

BCEAO — Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. « Cours de référence des principales devises contre Franc CFA, » 22 octobre 2021. www.bceao.int/fr/cours/cours-de-reference-des-principales-devises-contre-Franc-CFA.

BCEAO — Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. « PIBN – PIB et ses emplois en valeur nominale (en milliards de FCFA) ». Consulté les 25 et 28 mai et le 1er juin 2021. edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.

BCEAO — Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest. « Tauxinfl_A — Taux d’inflation en moyenne annuelle ». Consulté le 28 mai 2021. edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.

BCEAO — Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest. « TOFE — Tableau des opérations financières de l’État (unité : milliards de francs CFA) ». Consulté le 28 mai et le 1er juin 2021. edenpub.bceao.int/rapportPredefini.php.

Comité National – ITIE Sénégal. *Rapport ITIE 2018*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives de la Côte d’Ivoire. Consulté le 25 mai 2021. eti.org/files/documents/rapport-itie-ci-2018-version-finale-30-12-20.pdf.

Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve (USA). « U.S. Dollars to Euro Spot Exchange Rate ». FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis. Consulté le 25 novembre 2021. fred.stlouisfed.org/series/EXUSEU.

Bourse de Frankfort. « Senegal, Republik 6,25% 17/33 ». Bourse de Frankfort, www.boerse-frankfurt.de/bond/xs1619155564-senegal-republik-6-25-17-33, consulté en 2021.

BP. « Approximate Conversion Factors - Statistical Review of World Energy ». BP, N.d. www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-approximate-conversion-factors.pdf.

Chang, Ha-Joon et Amir Lebdioui. « From Fiscal Stabilization to Economic Diversification ». Helsinki, Finlande : Institut mondial de recherche sur l’économie du développement de l’Université des Nations Unies, 2020. www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-108.pdf.

Chatham House, The Royal Institute of International Affairs. « Data ». Resource Trade.Earth. Consulté le 3 juin 2021. resourcetrade.earth.

Chen, Jiaqian et Lucyna Górnicka. « Document de travail du FMI WP/20/24 Measuring Output Gap : Is It Worth Your Time? » Fonds monétaire international, février 2020. www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2020/English/wpiea2020024-print-pdf.ashx.

Comité national ITIE Sénégal. *Rapport ITIE 2019*. Sénégal : Initiative pour la Transparence des Industries Extractives au Sénégal, décembre 2020. eti.org/files/documents/rapport_itie-senegal_2019-vf.pdf.

Commission économique des Nations Unies pour l’Afrique. *Rapport économique sur l’Afrique 2019 : La politique budgétaire au service du financement du développement durable*. Addis Abeba : ONU, 23 mars 2019. doi.org/10.18356/5d8e4ec9-en.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. « Marchandises : commerce intra et extra de groupes de pays par produits, annuel ». UNCTADStat. Consulté le 28 mai 2021. unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx.

Cust, James et David Mihalyi. « Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations, and Growth Disappointments ». Banque mondiale, Washington, DC, juillet 2017. doi.org/10.1596/1813-9450-8140.

Davis, William et David Mihalyi. *Opportunités et défis pour le Sénégal dans le domaine de la production pétrolière et gazière : Enseignements tirés de l’expérience d’autres nouveaux producteurs*. Londres et New York : Natural Resource Governance Institute, 2021.

Diallo, Papa Demba. « Le Mot du Directeur général ». FONSIS Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques. Consulté le 1er juin 2021. www.fonsis.org/fr/qui-sommes-nous/le-mot-du-directeur-general.

Donkor, Jonathan. « Bridging the Gap between the PIAC and the Public to Bolster Accountability ». *Ghanaian Times*, 17 mai 2021. www.ghanaiantimes.com.gh/bridging-the-gap-between-piac-and-the-public-to-bolster-accountability.

Evans, Caroline. « Morgan Stanley Says LNG Market Rebalance Near, Raises TTF, JKM Price Forecasts ». *Natural Gas Intelligence*, 18 mai 2021. www.naturalgasintel.com/morgan-stanley-says-lng-market-rebalance-near-raises-ttf-jkm-price-forecasts.

Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives. « Sénégal », 16 février 2021. eiti.org/senegal#revenue-allocation.

February, Judith. *State Capture: An Entirely New Type of Corruption*. Institute for Security Studies, 2019. issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/sar-25.pdf.

Freedom House. « Freedom in the World 2020: Senegal ». Freedom House. Consulté le 29 janvier 2021. freedomhouse.org/country/senegal/freedom-world/2020.

Fonds monétaire international. *Rapport du FMI n° 19/28 : Senegal Selected Issues*. Fonds monétaire international, 2019.

Fonds monétaire international. *Rapport du FMI n° 19/34 : Évaluation de la transparence des finances publiques du Sénégal*. Fonds monétaire international, 2019.

Fonds monétaire international. *Rapport du FMI n° 20/11 Sénégal Demande d'un accord triennal au titre de l'instrument de coordination de la politique économique — Communiqué de presse; Rapport des services du FMI; et Déclaration de l'administrateur pour le Sénégal*. Rapports du FMI. Washington, D.C. : Fonds monétaire international, janvier 2020. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1SENEA2020003.ashx.

Fonds monétaire international. *Rapport du FMI n° 20/108 Sénégal demande de décaissement au titre de la facilité de crédit rapide et d'achat au titre de l'instrument de financement rapide — Communiqué de presse; Rapport des services du FMI; et Déclaration de l'administrateur pour le Sénégal*. Rapports du FMI. Washington, D.C. : Fonds monétaire international, avril 2020. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1SENEA2020002.ashx.

Fonds monétaire international. *Rapport du FMI n° 20/225* Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 2020. www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/07/24/Senegal-First-Review-Under-the-Policy-Coordination-Instrument-and-Request-for-Modification-49608.

Fonds monétaire international. *Rapport du FMI n° 21/18 Sénégal Seconde revue du programme appuyé par l'instrument de coordination de la politique économique et demande de modification d'objectifs quantitatifs — Communiqué de presse et Rapport des services du FMI*. Rapports du FMI. Washington, D.C. : Fonds monétaire international, janvier 2021. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1SENEA2021001.ashx.

Fonds monétaire international. Rapport du FMI n° 21/127 *Troisième revue du programme appuyé par l'instrument de coordination de la politique économique et demande de modification d'objectifs quantitatifs, demandes d'accord de confirmation et d'accord au titre de la facilité de crédit de confirmation—communiqué de presse; rapport des services du FMI; analyse de la viabilité de la dette; et déclaration de l'administrateur pour le Sénégal*. Rapports du FMI. Washington, D.C. : Fonds monétaire international, juin 2021. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1SENEA2021002.ashx.

Fonds monétaire international. « Les services du FMI achèvent leur mission de revue au Sénégal » FMI, 17 novembre 2020. <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2020/11/17/pr20341-senegal-imf-staff-completes-review-mission>.

Fonds monétaire international. « IMF Investment and Capital Stock Dataset, 2019 ». Fonds monétaire international, août 2019. www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data080219.xlsx.

Fonds monétaire international, département Afrique, *Senegal : Selected Issues*. Rapports du FMI. Fonds monétaire international, 28 janvier 2019. www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2019/028/article-A001-en.xml.

FONSIS (Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques). « Présentation ». Consulté le 11 décembre 2020. www.fonsis.org/en/who-are-we/who-we-are/presentation.

FONSIS. *Rapport Annuel 2020*. FONSIS, février 2021. www.fonsis.org/sites/default/files/rapport-annuel/Rapport_annuel_2020.pdf.

GFOA. « Best Practices : Public Engagement in the Budget Process », 28 septembre 2018. www.gfoa.org/materials/public-engagement-in-the-budget-process.

GIFT : Global Initiative for Fiscal Transparency. « Public Participation Principles and Guide » 17 juin 2021. www.fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide.

GOLDER, CSA, ECODEV, et TROPICA. « *Greater Tortue / Ahmeyim Phase 1 Gas Production Project Environmental and Social Impact Assessment: Consolidated Final Report Including Regulatory Reviews from Mauritania and Senegal, Volume 3 of 7* ». BP, Kosmos Energy, PETROSEN, SMHPM, République Islamique de Mauritanie et République du Sénégal, juin 2019. www.bp.com/content/dam/bp/country-sites/en_sn/senegal/home/pdf/esia--eports-/esia_gta1_c_en_1906_vol3.pdf.

Groupe de la Banque africaine de développement. « Base de données socio-économiques de la BAD, 1960-2021 » Africa Information Highway, 11 juin 2020. dataportal.opendataforafrica.org/nbyenxf/afdb-socio-economic-database-1960-2021.

Groupe de la Banque africaine de développement. « OpenData pour l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie du Sénégal : Comptes nationaux (PIB) » Africa Information Highway. Consulté le 27 mai 2021. nso.senegal.opendataforafrica.org/miyyxy/national-accounts-gdp.

Guesnet, Lena, Claudia Frank, Moremi Zeil, Ciaran O'Faircheallaigh, Claudia Müller-Hoff, Stephanie Booker, Martin Petry et Marie Müller. *Compensation Matters : Securing Community Interests in Large-Scale Investments*. Berlin : Bonn International Center for Conversion (BICC), Arbeitsgruppe Tschad/Groupe Tchad et Brot für die Welt, mars 2014. www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/Compensation_Matters_e.pdf.

Gurara, Daniel, Kangni Kpodar, Andrea F. Presbitero et Tessema Dawit. « Document de travail du FMI WP/20/48 On the Capacity to Absorb Public Investment : How Much Is Too Much? » Fonds monétaire international, 2020.

https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF001/28701-9781513529981/28701-9781513529981/Other_formats/Source_PDF/28701-9781513536606.pdf?redirect=true.

Heller, Patrick R P et David Mihalyi. *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies*. New York : Natural Resource Governance Institute, avril 2019. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/massive_and_misunderstood_data_driven_insights_into_national_oil_companies.pdf.

Heller, Patrick R P, Paasha Mahdavi et Johannes Schreuder. « Réforme des compagnies pétrolières nationales : Neuf recommandations ».

Natural Resource Governance Institute, juillet 2014. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_9recs_fr_v3.pdf.

IFC. « Two Scaling Solar Projects in Senegal Advance to Construction with IFC Financing Package », 18 juillet 2019.

pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=16849.

International Budget Partnership. « 2019 Open Budget Survey : Senegal ».

International Budget Partnership. Consulté le 26 mai 2021.

www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-senegal-2019-en.pdf.

Isham, Jonathan et Daniel Kaufmann. « The forgotten rationale for policy reform: the productivity of investment projects ». *The Quarterly Journal of Economics* 114, n° 1 (1999): pp. 149 -184.

Issoufou, Salifou, Mouhamadou Bamba Diop et Rajesh Anandsing Acharuz. « Chapitre 9. Améliorer l'efficacité des investissements publics : Leçons pour le Sénégal ». *Dans La course à la prochaine frontière de revenu : Comment le Sénégal et les autres pays à faible revenu peuvent franchir la ligne d'arrivée*. USA : Fonds monétaire international, 2018. www.elibrary.imf.org/view/IMF071/24349-9781484303139/24349-9781484303139/ch9.xml.

Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal.

« Entreprises d'État ». Consulté le 18 août 2021. itie.sn/entreprises-detat.

Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal.

« Validation 2021 : Le Sénégal obtient un score « très élevé » dans la mise en œuvre de la Norme ITIE 2019 — Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal. » Consulté le 27 octobre 2021. itie.sn/2021/10/20/validation-2021-le-senegal-obtient-un-score-tres-eleve-dans-la-mise-en-oeuvre-de-la-norme-itie-2019.

Journal Officiel. « Loi N° 2012-34 du 31 décembre 2012 », 9 février 2013.

www.jo.gouv.sn/spip.php?article9611.

Kosmos Energy. « 4Q 2020 Results ». 22 février 2021. investors.kosmosenergy.com/static-files/3bd3f0ef-3129-415d-94b8-841eb6938eca.

La Banque mondiale. *Report and Recommendation of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Proposed Credit in an Amount Equivalent to US\$9.5 Million to the Republic of Senegal for a Petroleum Exploration Project*. Banque mondiale, 18 janvier 1991.

documents1.worldbank.org/curated/en/725961468306916120/pdf/multi-page.pdf.

La Banque Mondiale | Données. « Bénéfices Tirés Du Gaz (% Du PIB) — Cote d'Ivoire, Burkina Faso, Togo, Senegal, Niger, Mali, Benin, Guinea-Bissau. » Consulté le 26 octobre 2021. donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.NGAS.RT.ZS?locations=CI-BF-TG-SN-NE-ML-BJ-GW.

La Banque Mondiale | Données. « Bénéfices Tirés Du Pétrole (% Du PIB) — Cote d'Ivoire, Burkina Faso, Togo, Senegal, Niger, Mali, Benin, Guinea-Bissau. » Consulté le 26 octobre 2021. donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=CI-BF-TG-SN-NE-ML-BJ-GW.

La Banque mondiale | Données. « Exportations de biens et services (unités de devises locales courantes) — Sénégal ». N.d. data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.CN?locations=SN.

La Banque Mondiale | Données. « PIB (\$ US Courants) — Cote d'Ivoire, Burkina Faso, Togo, Senegal, Niger, Mali, Benin, Guinea-Bissau. » Consulté le 26 octobre 2021. donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CI-BF-TG-SN-NE-ML-BJ-GW.

La Banque mondiale | Données. « PIB (US\$ courants) — Sénégal » Consulté le 18 août 2021. data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SN.

La Banque mondiale | Données. « Subventions et autres revenus (% des revenus) ». Consulté le 13 août 2021. data.worldbank.org/indicator/GC.REV.GOTR.ZS.

Ministère des Finances et du Budget. « Le Sénégal lève avec succès 508 milliards de FCFA d'eurobonds ». Ministère des Finances et du Budget, 2 juin 2021. www.finances.gouv.sn/le-senegal-leve-avec-succes-508-milliards-de-fcfa-deurobonds.

Manley, David et Patrick R P Heller. *Risky Bet: National Oil Companies in the Energy Transition*. Natural Resource Governance Institute, février 2021. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/risky-bet-national-oil-companies-in-the-energy-transition.pdf.

Manley, David, Anna Fleming et David Mihalyi. *Fiscalité pétrolière et gazière pendant et après la pandémie : risques de nivellement précipité par le bas*. New York : Natural Resource Governance Institute, octobre 2020. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/fiscalite_petroliere_et_gaziere_pendant_et_apres_la_pandemie.pdf.

Manley, David, David Mihalyi et Patrick R P Heller. « Hidden Giants: It's Time for More Transparency in the Management and Governance of National Oil Companies ». *Finance & Development*, décembre 2019. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/12/pdf/national-oil-companies-need-more-transparency-manley.pdf.

Manley, David et Rob Pitman. *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. (New York: Natural Resource Governance Institute, 2017). resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web_0.pdf.

Marques de Morais, Rafael. « Stealing with Presidential Decrees ». Maka Angola, 2017. www.makaangola.org/2017/03/stealing-with-presidential-decrees.

Medou, Joseph O. « Intervention de Joseph O. Medou » lors de la Réunion technique multipartite sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers pour le développement durable organisée par Partnership for Action on Green Economy, en ligne, 30 septembre 2021.

Mihalyi, David, Aisha Adam et Jyhjong Hwang. *Prêts adossés à des ressources naturelles : pièges et potentiel*. New York : Natural Resource Governance Institute, février 2020. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/prets-adosses-a-des-ressources-naturelles.pdf.

Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération. « L'Assemblée nationale Adopte Une Nouvelle Loi Sur Les Contrats de Partenariat Public-Privé (PPP), » 22 février 2021. www.economie.gouv.sn/index.php/fr/articles/22-02-2021/lassemblee-nationale-adopte-une-nouvelle-loi-sur-les-contrats-de-partenariat.

Ministère des Finances et du Budget. « Accueil. » Consulté le 26 octobre, 2021. www.finances.gouv.sn.

Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal. « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2021-2023 ». Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, juin 2020. www.budget.gouv.sn//articles/fichiers/5ef5fb44-921c-41a2-9938-861c0a2a028a.pdf.

Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal. « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2022-2024 ». République du Sénégal, juin 2021.

Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal. « Projet de loi partage des revenus secteur pétrolier ». Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, 2020.

Must, Elise, et Siri Aas Rustad. « “Mtwara Will Be the New Dubai”: Dashed Expectations, Grievances, and Civil Unrest in Tanzania. » *International Interactions* 45, no. 3 (2019): 500–531. doi.org/10.1080/03050629.2019.1554569.

Natural Resource Governance Institute. « Base de données sur les compagnies pétrolières nationales ». Base de données sur les compagnies pétrolières nationales, mai 2021. www.nationaloilcompanydata.org.

Natural Resource Governance Institute. « Charte des ressources naturelles : Deuxième édition ». Natural Resource Governance Institute, 12 juin 2014. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf.

Natural Resource Governance Institute. « Natural Resource Governance Glossary », 8 février 2017. resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-governance-glossary.

Natural Resource Governance Institute. « Réforme des compagnies pétrolières nationales : Neuf recommandations ». Natural Resource Governance Institute, 10 juillet 2014. resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations.

Natural Resource Governance Institute. *Indice de gouvernance des ressources naturelles : Vers la mise en pratique des réformes légales en Afrique subsaharienne*. Natural Resource Governance Institute, 15 avril 2019. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/rgi-from-legal-reform-to-implementation-subsaharan-africa-fr.pdf.

Natural Resource Governance Institute. « State Participation in Oil, Gas and Mining ». Natural Resource Governance Institute, janvier 2015. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_stateparticipation_20150311.pdf.

Natural Resource Governance Institute. « NRG Reader: The Resource Curse - The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth ». Natural Resource Governance Institute, mars 2015. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_primer_resource-curse.pdf.

Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment. « Natural Resource Fund Governance: The Essentials ». New York : Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, août 2014. resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Overview_EN.pdf.

Personnel OE. « OFEC Cuts First Steel for Sangomar FPSO Turret ». *Offshore Engineer*, 5 janvier 2021. www.oedigital.com/news/484283-sofec-cuts-first-steel-for-sangomar-fpso-turret.

Ouki, Moustefa. « Mauritania - Senegal: An Emerging New African Gas Province – Is It Still Possible? Document de l'OIES : NG163 ». Documents de l'OIES. Oxford : Oxford Institute for Energy Studies, octobre 2020. www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2020/10/Mauritania-%E2%80%93-Senegal-an-emerging-New-African-Gas-Province-%E2%80%93-is-it-still-possible-NG163.pdf.

Partnership for Action on Green Economy. « Réunion technique multipartite sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers pour le développement durable: Compte-rendu de l'atelier virtuel tenu le 30 Septembre 2021. » Partnership for Action on Green Economy, 22 octobre 2021.

PEFA. « Senegal 2020 ». Consulté le 13 août et le 21 juin 2021. www.pefa.org/node/416.

PETROSEN. « États financiers ». Consulté en juillet 2021. www.petrosen.sn/index.php/publications/etats-financiers-petrosen-2015-2019.

Presbitero, Andrea F. « Too Much and Too Fast? Public Investment Scaling-up and Absorptive Capacity ». *Journal of Development Economics* 120 (1er mai 2016): pp. 17-31. doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.12.005.

Qekeleshe, Sihle. « Woodside to Begin Drilling Campaign in Senegal's Sangomar in 2021 ». *Africa Oil & Power*, 27 novembre 2020. www.africaoilandpower.com/2020/11/27/woodside-to-begin-drilling-campaign-in-senegals-sangomar-in-2021.

Reporters sans frontières. « Sénégal : Un code de la presse sans dépenalisation et sans décret d'application ». RSF Reporters sans frontières. Consulté le vendredi 29 janvier 2021. <https://rsf.org/fr/senegal>.

République du Sénégal. Loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, Pub. L. n° 90-07 (1990). www.courdescomptes.sn/loi-n90-07-du-26-juin-1990-relative-a-lorganisation-et-au-contrôle-des-entreprises-du-secteur-parapublic-et-au-contrôle-des-personnes-morales-de-droit-privé-bénéficiant-du-concours-financier-d.

République du Sénégal. Loi n° 2019-03 du 1er février 2019 portant Code pétrolier, Pub. L. n° 2019-03, 2019-03 (2019). www.petrosen.sn/wp-content/uploads/2020/07/Senegal-Code-2019-petrolier.pdf.

République du Sénégal. Loi n° 2019-17 du 20 décembre 2019 portant Loi Finances pour l'année 2020, Pub. L. n° 2019-17, 2019-17 2019-17 84 (2019).

République du Sénégal. Loi n° 2020-06 du 7 février 2020 portant Code gazier, Pub. L. n° 2020-06 (2020). www.petrosen.sn/wp-content/uploads/2020/07/Loi-n°2020-06-du-07-février-2020-portant-Code-gazier-1.pdf.

Sayne, Aaron, Alexandra Gillies et Andrew Watkins. *Douze signaux d'alerte : Risques de corruption dans l'octroi de permis et l'attribution de contrats dans le secteur extractif*. Natural Resource Governance Institute, avril 2017. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf.

Sharma, Natasha et Tove Strauss. *Special Fiscal Institutions for Resource-Rich Developing Economies: The State of the Debate and Implications for Policy and Practice*. Rapport de recherche. Londres : Overseas Development Institute, mai 2013. www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8393.pdf.

Société des Pétroles du Sénégal. « Statuts mis à jour ». Société des Pétroles du Sénégal, 9 décembre 2010. Itie.sn/?offshore_dl=2704.

Sy, Tabara. « Intervention par la représentante de FONSI » Présentée à la Réunion technique multipartite sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers pour le développement durable organisée par Partnership for Action on Green Economy, Virtuel, 30 septembre 2021.

UNCDF. « Sénégal ». Consulté le 22 juin 2021. www.uncdf.org/fr/senegal.

West, Johnny. *Les actifs échoués du Sénégal : L'impact du Covid-19 et de la transition énergétique sur le secteur pétrolier offshore*. Berlin : OpenOil, novembre 2020. openoil.net/wp/wp-content/uploads/2016/12/Senegal_v2-francais.pdf.

Whaley, Jane. « Country Profile Africa : Senegal Revisited ». GEO ExPro, 11 janvier 2015. www.geoexpro.com/articles/2015/01/senegal-revisited.

Woodside. « Sangomar Field Development – Phase 1 : Protecting the Marine Environment », mai 2021. files.woodside/docs/default-source/current-consultation-activities/senegal-activities/sne-field-development-phase-1-protecting-the-marine-environment.pdf?sfvrsn=c2d81efb_12.

Woodside. « Senegal ». Consulté le 3 juin 2021. www.woodside.com.au/our-business/senegal.

Woodside, Earth Systems et Xodus Group. *SNE Field Development Phase 1 Environmental and Social Impact Assessment: Final Report*. Woodside, Earth Systems et Xodus Group. Consulté le 16 août 2021. [files.woodside/docs/default-source/current-consultation-activities/senegal-activities/draft-sne-development-phase-1-environmental-and-social-impact-assessment-\(english\).pdf?sfvrsn=6acc7c9a_12](http://files.woodside/docs/default-source/current-consultation-activities/senegal-activities/draft-sne-development-phase-1-environmental-and-social-impact-assessment-(english).pdf?sfvrsn=6acc7c9a_12).

À propos des auteurs

Andrew Bauer est consultant, William Davis est analyste économique senior et Papa Daouda A. Diene est analyste économique pour l'Afrique, tous trois chez NRGI.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les différentes parties prenantes interrogées dans le cadre de ces recherches (ou qui ont revu les versions préliminaires), y compris tous les représentants du gouvernement du Sénégal et des institutions publiques du secteur. Parmi les relecteurs et ceux qui ont autrement soutenu la publication, Elimane H. Kane de LEGS-Africa, Thialy Faye d'Oxfam, Lee Bailey, Patrick R. P. Heller, Hervé Lado, Alexandra Malmqvist, David Mihalyi, Matthieu Salomon, Amir Shafaie et Evelyne Tsague de NRGI. Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de ces parties prenantes ou de leurs institutions. Par ailleurs, le contenu de ce document ne reflète pas nécessairement les positions officielles du gouvernement du Sénégal, sauf lorsque ce dernier les a publiquement exprimées.

Produced with funding from

OPEN SOCIETY
Initiative for West Africa

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui aide les populations à tirer le meilleur parti des richesses pétrolières, gazières et minières de leur pays, grâce à la recherche appliquée ainsi qu'à des approches innovantes de renforcement des capacités, de conseil technique et de plaidoyer.
Pour en savoir plus, consultez www.resourcegovernance.org

