

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Sénégal

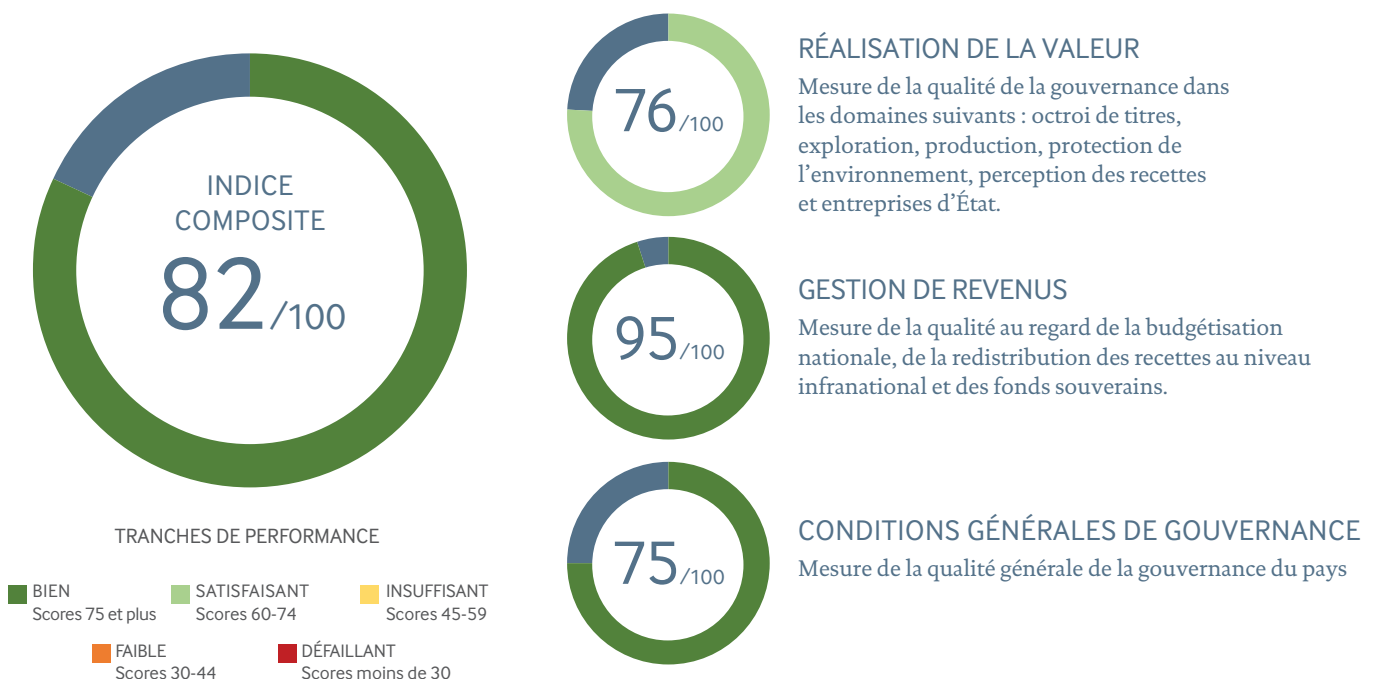


Pétrole et gaz

Encore en phase de développement et évalué pour la première fois dans le cadre de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI) de NRGI, le secteur des hydrocarbures du Sénégal obtient un score de 82 sur 100 dans l'édition 2021 de l'indice. Ce score, qui positionne le secteur dans la plus haute tranche de performance « Bien » du RGI, est soutenu par des règles et pratiques de ce même niveau « Bien » dans chacune des trois composantes « Réalisation de la valeur » (76 sur 100), « Gestion des revenus » (95) et « Conditions générales de gouvernance » (75).

- Les scores sont particulièrement élevés dans les deux premières composantes parce que le cadre juridique et les principaux projets dans le secteur sont encore en phase de développement.
- Le score global de 82 du secteur au Sénégal est aussi dû au fait que le pays jouit globalement de bonnes conditions générales de gouvernance.
- De plus, les mécanismes de transparence et de redevabilité concernant le régime fiscal, la production, les paiements, la gestion budgétaire et la dette sont bien intégrés dans les règles et les pratiques du pays.
- Par ailleurs, les règles et pratiques relatives aux flux financiers entre l'Etat et PETROSEN sont relativement claires, en attendant la loi sur la gestion des revenus d'hydrocarbures ; mais des pistes d'amélioration existent sur les règles de transparence relatives à l'attribution des titres.
- Enfin, les scores des deux secteurs, mines et hydrocarbures, se trouvent dans la plus haute tranche de performance du RGI. Toutefois, le secteur des hydrocarbures performe mieux, probablement parce qu'il est encore à ses débuts et plusieurs indicateurs du RGI sont donc non applicables.

Pétrole et gaz au Sénégal : Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 et scores des composantes



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Résultats de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 pour le Sénégal (secteur des hydrocarbures)

A travers le [Plan Sénégal Emergent](#), le gouvernement sénégalais a opté pour une pleine exploitation des ressources naturelles (mines et hydrocarbures) afin de soutenir l'émergence du pays. Selon l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) au Sénégal, le pays comptait en 2020 une [trentaine de blocs opérant en onshore et offshore](#) et neuf compagnies pétrolières. Depuis 2019, le gouvernement renforce le cadre légal visant à encadrer l'exploitation pétrolière et gazière et s'est doté, entre autres, d'un [Code pétrolier](#) et de son [décret d'application](#), ainsi que d'un [Code gazier](#).

Les activités pétrolières et gazières et le cadre juridique du secteur sont encore en plein développement au Sénégal, et les bonnes performances du secteur découlent de standards élevés de gestion de revenus déjà mis en place par le gouvernement, mais aussi du fait qu'à ce stade précoce des activités du secteur, plusieurs sous-composantes de l'indice ont été jugées non applicables dans cette édition 2021. Lorsqu'une sous-composante est non applicable, elle ne reçoit pas de score et n'est donc pas prise en compte dans le calcul du score final. Le score global de 82 sur 100 est tout de même un indicateur des efforts déjà fournis par le gouvernement et les autres parties prenantes pour ériger de solides mécanismes de transparence et de redevabilité dans le secteur des hydrocarbures et plus généralement dans la gouvernance du pays.

Scores de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 du secteur des hydrocarbures du Sénégal

	Score RGI 2021
RGI SCORE GLOBAL	82
RÉALISATION DE LA VALEUR	76
Procédures d'attribution des titres	63
Imposition	90
Impact local	75
Entreprises publiques	76
GESTION DES REVENUS	95
Budgétisation nationale	95
Partage infranational des revenus des ressources naturelles	.
Fonds souverains	.
CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE	75
Expression et redevabilité	79
Efficacité du gouvernement	71
Qualité de la réglementation	73
État de droit	74
Contrôle de la corruption	85
Stabilité politique et absence de violence	79
Données ouvertes	63
RÈGLES	76
PRATIQUES	80
ÉCART (PRATIQUES MOINS RÈGLES)	4

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

REALISATION DE LA VALEUR

Cette composante, qui évalue les performances du pays dans sa capacité à générer de la valeur et des revenus du secteur des hydrocarbures, enregistre un score de 76 points sur 100, et se place dans la tranche « Bien ». Ce résultat découle en premier lieu du bon niveau des mécanismes relatifs à l'imposition. La réalisation de la valeur comprend quatre sous-composantes : l'attribution des titres, l'imposition, l'impact local, et les entreprises publiques.

Procédures d'attribution des titres

Avec un score de 63 sur 100, l'attribution des titres se situe dans la tranche de performance « Satisfaisant », les procédures à suivre avant, pendant et après l'attribution étant globalement bien décrites. Ce score pourrait être amélioré par : l'obligation pour le Ministère du Pétrole et des Energies de rendre publique la liste des demandeurs de titres ; l'obligation pour le personnel de l'Etat et des entreprises publiques de déclarer publiquement ses participations dans les entreprises opérant dans le secteur ; l'obligation par le même ministère de divulguer et rendre accessibles à tous les informations sur [les propriétaires effectifs](#) des titres pétroliers et gaziers ; ainsi que la publication exhaustive des [contrats pétroliers et gaziers](#) y compris de leurs avenants et annexes. Par ailleurs, des dispositions instituant des voies de recours des candidats dans les procédures d'octroi pourraient être intégrées dans le cadre juridique. Il est à noter qu'à la clôture de la présente évaluation fin décembre 2020, le [cadastre pétrolier](#) n'était pas encore accessible à tous, et sa mise en ligne a eu lieu le 18 mai 2021.

Imposition

La sous-composante « Imposition » se positionne solidement dans la plus haute tranche de performance « Bien » avec un score de 90 sur 100. Les mécanismes qui gouvernent la génération des revenus pétroliers et gaziers du Sénégal sont en place, notamment le régime fiscal ainsi que les exigences de transparence et de redevabilité sur la production et les paiements à l'Etat. Toutefois, la Cour des comptes pourrait plus régulièrement auditer l'administration fiscale et rendre public ses rapports afin de permettre aux citoyens de s'assurer de l'efficacité des mécanismes de collecte et d'utilisation des revenus du secteur. L'ITIE Sénégal pourrait également présenter de manière exhaustive les [divulgations sur les paiements](#) du secteur projet par projet pour tous les projets du secteur.

Impact local

La sous-composante « Impact local » s'établit aussi dans la tranche de performance « Bien » avec un score de 75 sur 100. Le code de l'environnement exige à juste titre la réalisation d'études d'impact et de plans de gestion environnementale et sociale, ainsi que la réinstallation des populations affectées par les projets. Le gouvernement pourrait améliorer ce score en rendant la divulgation des études d'impact et des plans de gestion environnementale et sociale obligatoire pour toutes les compagnies pétrolières et gazières étant donné leur rôle clé dans le suivi des impacts locaux des projets par les parties prenantes.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Le contenu local dans le secteur des hydrocarbures

Le RGI n'intègre pas dans le calcul du score les données sur le contenu local (ou contenu national), mais nous avons pu collecter certaines de ces données au cours de la présente évaluation. Au Sénégal, le cadre législatif, réglementaire et institutionnel autour du secteur des hydrocarbures se met en place, notamment avec la création en 2020 du [Comité national de suivi](#) de la politique nationale du contenu local (CNSCL) dans le secteur (installé le 1^{er} juillet 2021). Afin d'entretenir un débat public éclairé et constructif en la matière, le CNSCL pourrait divulguer, au-delà de ses rapports annuels, les études de base et les évaluations d'impacts qui guident sa définition et son suivi des objectifs et indicateurs socioéconomiques de la politique de contenu local, ainsi que les documents stratégiques associés.

Entreprises publiques

La sous-composante « Entreprises publiques », dans laquelle l'indice évalue PETROSEN, l'entreprise d'Etat opérant dans le secteur, se trouve dans la plus haute tranche de performance « Bien » avec un score de 76 points. Les règles et pratiques relatives aux flux financiers entre l'Etat et PETROSEN sont relativement claires, en attendant la loi sur la gestion des revenus d'hydrocarbures. Toutefois, le gouvernement pourrait rendre obligatoires l'examen par l'Assemblée Nationale des rapports annuels de l'entreprise d'Etat et leur divulgation. La mise en place par le gouvernement d'un conseil d'administration constitué des personnes indépendantes de l'Etat, [comme au Ghana](#), aiderait aussi à limiter d'éventuelles influences politiques sur l'entreprise d'Etat. Enfin, PETROSEN pourrait divulguer, notamment sur son site web, ses rapports annuels, y compris ses coûts relatifs aux exploitations conjointes projet par projet et à ses emprunts, ainsi qu'un code de conduite pour sensibiliser ses parties prenantes sur ses valeurs et principes, notamment en matière de lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts.

GESTION DE REVENUS

La composante « Gestion des revenus » enregistre un score de 95 points sur 100 et se situe dans la plus haute tranche de performance « Bien ». Elle comprend trois sous-composantes : la budgétisation nationale, les transferts infranationaux et les fonds souverains. Mais les deux dernières sont pour le moment non applicables pour ce secteur au Sénégal.

Budgétisation nationale

La sous-composante « Budgétisation nationale » s'établit dans la plus haute tranche de performance « Bien » avec un score de 95. Ce score se justifie par l'adoption et la mise en œuvre par le Ministère des Finances et du Budget de [bonnes pratiques](#) comme la divulgation systématique des lois de finance, des [projections](#) de revenus pétroliers et gaziers, des rapports d'exécution budgétaire et du niveau de la dette. Le gouvernement et l'ITIE Sénégal pourraient mettre à jour le [portail de données ouvertes](#) en incluant les données telles que les volumes des réserves d'hydrocarbures et de production de gaz.

Transferts infranationaux

Dans le RGI, les transferts infranationaux sont les transferts de l'Etat central vers les collectivités territoriales. Cette sous-composante est considérée pour le moment comme non applicable, car le gouvernement sénégalais n'a pas (à la date de clôture de cette évaluation fin 2020), exprimé une intention de mettre en place un tel mécanisme dans le secteur. Le transfert de revenus pétroliers et gaziers aux collectivités n'est pas une pratique courante dans le monde, et l'est encore moins pour des exploitations offshore (en mer) et les pays non fédéraux. Dans le cas du Sénégal, pays non fédéral, non seulement les principaux projets sont encore en phase de développement mais ils sont aussi principalement offshore.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Fonds souverains

Cette sous-composante ne s'applique pas au secteur au Sénégal, car il n'existe pas encore de fonds souverain dans le secteur des hydrocarbures au sens du RGI, c'est-à-dire un fonds dédié au secteur et investissant principalement à l'étranger. Le Sénégal possède le Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques ([FONSIS](#)), mais dont les ressources proviennent de plusieurs secteurs. Le gouvernement envisage la création d'un fonds générationnel, qui aura une gouvernance et une politique d'investissement propres, et dont la dotation sera définie dans la loi relative à la gestion des revenus d'hydrocarbures.

CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE

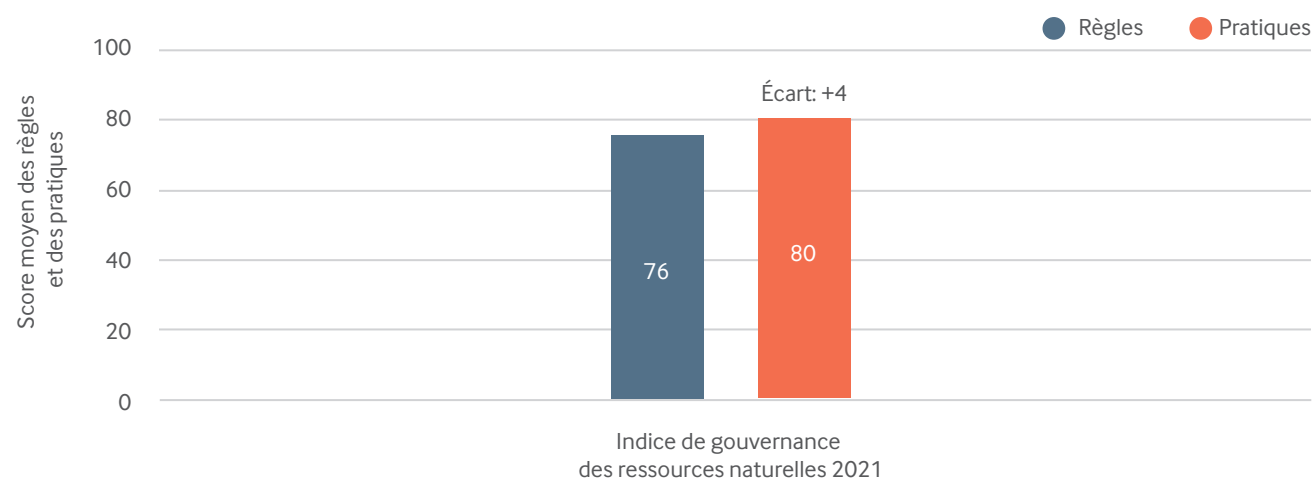
Il convient de souligner qu'à la différence des deux premières composantes, NRGi ne produit pas elle-même les indicateurs de cette dernière, mais s'appuie sur les données de sources externes et publiques crédibles, notamment les [indicateurs mondiaux de gouvernance](#) et le [répertoire des données ouvertes](#). Cette composante évalue un contexte de fond qui conditionne les activités dans tous les secteurs.

Le cadre général de la gouvernance au Sénégal se trouve dans la plus haute tranche de performance « Bien », avec 75 points sur 100. Cette performance s'explique par le fait que toutes ses sous-composantes enregistrent une note supérieure à 60 points, en particulier : contrôle de la corruption (85) ; stabilité politique et absence de violence (79) ; et voix et redevabilité (79). Le Sénégal dispose ainsi d'un socle solide en matière de gouvernance générale du pays.

ÉCART ENTRE LES RÈGLES ET LES PRATIQUES

L'écart moyen entre les pratiques et les règles dans le secteur des hydrocarbures au Sénégal est de +4, c'est-à-dire qu'en moyenne, plusieurs bonnes pratiques ont été mises en place avant le développement des règles, comme la divulgation des études d'impact et des plans de gestion environnementale et sociale. Composante par composante, on remarque toutefois dans le secteur un contraste entre, d'une part, la faiblesse des règles de redevabilité des entreprises publiques, et, d'autre part, la faiblesse de certaines pratiques en matière d'imposition, en ce qui concerne notamment la périodicité de divulgation des rapports d'audit de l'administration fiscale par la Cour des comptes.

Ecart entre les règles et les pratiques dans le secteur des hydrocarbures au Sénégal

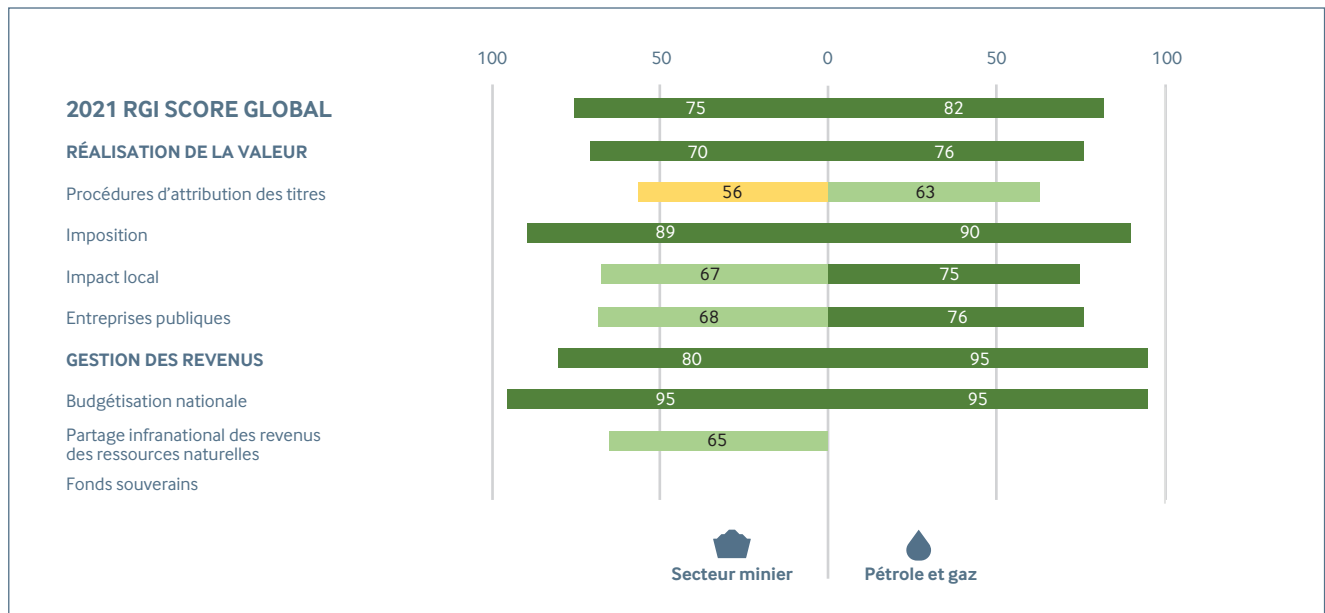


Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

COMPARAISON ENTE LE SECTEUR MINIER ET LE SECTEUR DES HYDROCARBURES

Outre le secteur des hydrocarbures, NRGi a aussi évalué le secteur minier du Sénégal. Les scores des deux secteurs se situent dans la plus haute tranche de performance (75 sur 100 pour le secteur minier et 82 pour le secteur des hydrocarbures) en raison des performances élevées du Sénégal dans les mécanismes de collecte et de gestion des revenus (imposition à 89 pour le secteur minier et 90 pour les hydrocarbures ; et budgétisation nationale à 95 sur 100 pour les deux secteurs). Toutefois, le secteur minier performe globalement moins bien que celui des hydrocarbures, parce que ce dernier est encore à un stade d'implantation des entreprises et de développement des activités, rendant plusieurs indicateurs non applicables. Les deux secteurs ont tout de même des défis de gouvernance communs comme la transparence dans l'attribution des titres, la publication exhaustive des contrats, la divulgation des études d'impact et des plans de gestion environnementale et sociale (les règles ont un score de 50 sur 100 pour chacun deux secteurs), la redevabilité des entreprises d'Etat, et la lutte contre les conflits d'intérêts.

Comparaison entre le secteur minier et le secteur des hydrocarbures du Sénégal dans l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021



RECOMMANDATIONS



Les autorités sénégalaises peuvent poursuivre l'amélioration de la gouvernance du secteur des hydrocarbures en suivant, entre autres, les recommandations ci-dessous.

1. Au gouvernement :

- Adopter l'obligation pour le personnel de l'Etat et des entreprises publiques de rendre publiques leurs participations dans les entreprises opérant dans le secteur des hydrocarbures, l'obligation de rendre accessibles au public les informations sur les propriétaires effectifs des titres pétroliers et gaziers et divulguer ces informations sur l'ensemble des titres.
- Rendre obligatoires la divulgation des rapports et comptes annuels de PETROSEN après examen législatif, et considérer la mise en place d'un conseil d'administration constitué de personnalités indépendantes de l'Etat.

2. **A PETROSEN** : Divulguer ses rapports annuels contenant des comptes audités, publier les coûts liés à ses filiales et aux exploitations conjointes projet par projet, et publier un code de conduite, notamment sur son site web.

3. **Au Ministère du Pétrole et des Energies** : Rendre obligatoire la divulgation régulière de la liste des demandeurs de titres pétroliers et gaziers, comme l'indique l'exigence 2.2 de la Norme ITIE 2019, et considérer l'institution de voies de recours dans les procédures d'octroi des titres ; publier l'ensemble des contrats et accords qui lient l'Etat ou la société d'Etat et les entreprises pétrolières et gazières, y compris les accords de prêts et de subventions.

4. **A COS-Petrogaz, au Ministère du Pétrole et des Energies, et au Ministère des Finances et du Budget** : Finaliser les textes législatifs et réglementaires sur la gestion des revenus issus du secteur des hydrocarbures. Ces textes pourraient relever les standards de gouvernance du fonds souverain de ressources naturelles (dit générationnel) en le rendant indépendant de FONSI.

5. **A la Cour des comptes** : Rendre publics plus régulièrement les rapports annuels de la Cour, y compris les conclusions de l'audit de l'administration fiscale.

6. **Au Ministère de l'Environnement et du Développement Durable** : Intégrer dans les textes l'obligation de rendre publics les études d'impacts et les plans de gestion environnementale et sociale, et considérer leur divulgation sur une plateforme en ligne.

7. **Au Comité national de suivi du contenu local (CNSCL)** : Divulguer, au-delà des rapports annuels du CNSCL, les études de base et les évaluations d'impacts, ainsi que les documents stratégiques associés.

Qu'est-ce que l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (RGI) ?

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021 évalue la façon dont 18 pays riches en ressources naturelles gèrent leurs richesses pétrolières, gazières et minérales. L'indice composite compte trois composantes. Deux mesurent des caractéristiques essentielles du secteur extractif, à savoir la réalisation de la valeur et la gestion des revenus, et la troisième analyse le cadre général de la gouvernance, ou environnement favorable. Ces trois dimensions globales de la gouvernance comprennent 14 sous-composantes qui comptent 51 indicateurs, lesquels sont calculés à l'aide de 136 questions.

Dans chacun des 18 pays, des chercheurs indépendants supervisés par le NRGi ont rempli un questionnaire afin de recueillir des données primaires sur la réalisation de la valeur et la gestion des revenus. Pour la troisième composante, l'Indice de gouvernance des ressources naturelles exploite les données externes d'une vingtaine d'organisations internationales. L'évaluation porte sur la période 2019-2020. Pour davantage d'informations sur l'Indice et la façon dont il a été élaboré, consulter le document de méthode du RGI.

Ce projet a été financé avec l'aide de:

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.



Resource Governance Index