

Synthèse sur les défis de la gouvernance des ressources pétrolières et gazières du Sénégal

Le Sénégal a toujours été considéré comme quasiment dépourvu de ressources naturelles. Aujourd'hui, à l'image de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Ghana, Niger, Nigeria, etc.), le Sénégal a intégré en 2014 le paysage pétrolier mondial avec la découverte au large de ses côtes, de quantités importantes d'hydrocarbures. Selon les données disponibles, le pays est riche de cinq importants gisements qui contiennent des réserves estimées à « 450 millions voir 500 millions[1] » de barils de pétrole. Ces découvertes constituent une opportunité historique unique pour le pays de transformer structurellement son économie et d'améliorer significativement les conditions de vie de ses citoyens à travers la réalisation des objectifs de développement durable. Cependant, l'expérience a montré dans plusieurs pays en développement, particulièrement en Afrique, qu'il y a une forte interrelation entre l'exploitation des ressources pétrolières et la pauvreté, la corruption, les défis socio-économiques et environnementaux, les inégalités et l'instabilité politique. Ce phénomène est décrit comme étant le paradoxe de la richesse et la malédiction des ressources. Qu'est-ce que le Sénégal veut faire de ses richesses pétrolières et gazières nouvellement découvertes ? Comment et avec qui ? Quels sont les mécanismes, processus et dispositions à mettre en place pour assurer une exploitation responsable au profit de l'économie nationale ? Ces questions semblent cruciales et requièrent de manière urgente des réponses adéquates pour espérer bénéficier au mieux de ces ressources.

Dès l'annonce de la découverte de quantité de pétrole et de gaz commercialisables, le gouvernement du Sénégal a nourri l'ambition d'avoir les moyens propres du financement de son Plan National de Développement appelé Plan Sénégal Émergent. Cependant, l'expérience de plusieurs pays africains a montré qu'il y a des défis importants à relever entre l'exploitation des ressources pétrolières et leur investissement de façon transparente et stratégique pour lutter efficacement contre la pauvreté et promouvoir un développement durable. Déjà, la controverse s'est emparée du pays, surtout autour de la question de la transparence des contrats et des pertes potentielles de revenus à travers les recettes fiscales. Dans un environnement où la transparence et la redevabilité demeurent encore un grand défi, la découverte et l'exploitation du pétrole et du gaz pourrait renforcer le déficit de gouvernance. Le principal défi du Sénégal serait de mettre en place une politique pétrolière et gazière transparente et des mécanismes de réglementation et de régulations appropriés, intégrant des dispositions claires garantissant la transparence par la publication des contrats, des propriétaires et du bilan, avant le début de toute exploitation des ressources pétrolières et gazières.

L'état des lieux

Aujourd'hui, le principal instrument qui gouverne ce secteur au Sénégal est la loi 98-05 du 08 Janvier 1998 portant code pétrolier. Ce code, comme la plupart en Afrique, cherche à attirer les Investissements Directs Étrangers (IDE) en accordant des incitations fiscales et non fiscales importantes et des termes contractuels très favorables. Cette réforme de 1998 qui a consacré une ouverture totale du marché des investissements pétroliers a eu comme résultats

une ruée des multinationales pétrolières vers le Sénégal. Au moins une vingtaine de compagnies multinationales ont conduit des opérations d'exploration dans le pays. Le Sénégal a accordé des contrats de recherches et d'exploration sur la base d'une approche « porte ouverte » (négocier en privé avec des entreprises individuelles qui ont manifesté de l'intérêt), plutôt que sur la base d'un appel d'offre concurrentiel. Cette dernière approche serait plus bénéfique pour le pays et aussi comporte plus de transparence. Jusqu'à une date récente les contrats n'étaient pas accessibles aux citoyens. Il a fallu mener une campagne citoyenne en faveur de la transparence et de la redevabilité dans le secteur, pour que le Premier ministre tienne une conférence de presse et donne des instructions orales pour la publication de tous les contrats sur le site internet du gouvernement. Quoique cette action soit à saluer, elle devrait être formalisée dans une loi, notamment le code pétrolier, pour assurer son institutionnalisation et sa durabilité. Tous les contrats publiés à ce jour, sont des contrats de recherche et d'exploration dont la dimension fiscale est absente du fait de l'exemption accordée aux multinationales. Cependant, il est clair que si le Sénégal devrait maximiser son profit de l'exploitation de ses ressources pétrolières et gazières, il doit reformer en profondeur son régime fiscal pétrolier et gazier.

En outre, le Président de la République a créé en Aout 2016 un Comité d'Orientation Stratégique du Pétrole et du Gaz (COS-PETROGAZ). Le décret n°2016-1542 du 03 Août 2016 qui en fixe ses règles de fonctionnement, indique que sa mission est d'assister le Président de la République et le Gouvernement dans la définition, la supervision, l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de développement de projets pétroliers et gaziers. Dirigé par le Président de la République, le COS-PETROGAZ est composé du Premier ministre, du ministre en charge de l'Energie, du ministre de l'Industrie et des Mines, entre autres, des représentants d'institutions de la République ainsi que d'autres structures intervenant dans le secteur de l'énergie. En dehors de ces acteurs, le Président de la République peut inviter aux travaux du COS-PETROGAZ toute personne ou compétence utile à la réalisation de ses missions. Si ce dispositif doit être maintenu, il devrait être élargi et inclure plus de membres de la société civile et du secteur privé national. En plus de son rôle de conseil, le Comité devrait avoir l'obligation d'informer le grand public par la production de rapports publics annuels.

Dans un secteur aussi stratégique que le pétrole et le gaz, il faut éviter le pilotage à vue et les comités du type ad-hoc. Cette nouvelle commission telle qu'elle est constituée n'apportera aucune valeur ajoutée par rapport au dispositif actuel. Il faut plutôt reformer et renforcer la Société des Pétroles du Sénégal (PETROSEN) et aller résolument vers la mise en place d'une autorité indépendante de régulation du pétrole et du gaz.

Dans un contexte de boom, le Sénégal a jugé utile de revoir son code pétrolier, pour traduire les importants flux d'Investissements Directes Étrangers (IDE) et les nouvelles richesses pétrolières dans l'agenda de transformation structurelle et de l'émergence. Cette revue est coordonnée par le Ministère de l'Energie et du Développement des énergies renouvelables. Un comité technique composé d'agents de l'administration publique est mis en place pour

proposer un ‘draft’ qui pourrait faire l’objet de validation avec quelques acteurs sélectionnés. Cependant, la formulation d’une telle politique publique doit être ouverte à une participation plus large des principaux acteurs du secteur. Aujourd’hui, le Sénégal ne dispose pas encore des capacités adéquates pour réguler les impacts de l’industrie pétrolière et investir de façon transparente et stratégique les revenus générés par l’industrie, et cela malgré son adhésion à l’Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) et la publication récente de son premier rapport en octobre 2016.

De la vision politique pétrolière et gazière

Dans une perspective de pays producteur de pétrole, il est vital pour le Sénégal d’avoir une vision très claire de ce qu’il veut faire avec cette nouvelle ressource. Très souvent, dans un environnement où il y a absence de cadrage politique, les ressources pétrolières sont perçues seulement sous l’angle de revenus additionnels au budget national. Toutefois, l’économie pétrolière doit être traitée en relation avec l’économie nationale avec une planification stratégique à long terme. Comment créer des liens entre le secteur pétrolier et gazier et le reste de l’économie pour favoriser une diversification économique et éviter une dépendance nuisible et le syndrome Hollandais[2] ? Comment rentrer dans la chaîne de valeur de l’industrie pétrolière (généralement contrôlée par les multinationales étrangères), pour finalement réaliser notre révolution industrielle et créer des emplois décents pour notre jeunesse ? Quel plan pour le développement des ressources humaines et la formation des compétences ? Etc. L’exploitation du pétrole et du gaz pourrait certainement contribuer à une croissance économique inclusive et un développement durable à condition que des mécanismes de gouvernance efficaces soient mis en place, des capacités pour gérer et contrôler soient renforcées et des articulations entre ces ressources et les autres secteurs vitaux de l’économie nationale et locale soient clairement établies.

Outre le pétrole, le Sénégal a aussi découvert du gaz et selon les estimations, il pourrait ainsi devenir le 7e pays producteur de gaz au monde. L’association de l’exploitation du pétrole et du gaz comporte des risques environnementaux importants. Le Sénégal ne dispose pas encore de politique gazière. Va-t-on utiliser le gaz pour alimenter les centrales électriques et assurer l’autosuffisance énergétique ? Ou, va-t-on l’exporter ? Ou encore, va-t-on l’utiliser dans les transports, les industries pétrochimiques ou la consommation des ménages ? Là également, il y a une nécessité impérieuse de clarifier l’option politique que le pays voudrait bien se choisir, avant l’exploitation de la ressource, et éviter les plans ad-hoc ou le pilotage à vue nuisible.

Du cadre réglementaire et de régulation

Dans le contexte actuel du développement du secteur pétrolier et gazier, le présent code pétrolier ne pourra jamais garantir au Sénégal de tirer le maximum de bénéfices et d’opportunités économiques que doit offrir toute économie extractive efficace. Ce code ne prend pas suffisamment en compte les défis et les questions complexes de la transparence des revenus, des contrats et de la propriété réelle, l’optimisation fiscale à travers les flux financiers illicites, la corruption, la redevabilité environnementale et sociale, le contenu local,

la formation et la création d'emplois. Si le pays doit tirer un profit de ses nouvelles ressources extractives, il est impératif de mettre en place des mécanismes réglementaires et de régulations qui assurent l'équilibre entre les intérêts des investisseurs étrangers et ceux de l'économie nationale.

Au sens du présent code, la Société des pétroles du Sénégal (PETROSEN)[3] représente les intérêts de l'Etat, avec une part du capital gratuite et automatique de 10% dans son association avec les autres compagnies, qui pourra être augmentée de 10% supplémentaires pour passer à 20 %. Le code prévoit également le contrat de partage de production. PETROSEN en tant que représentant des intérêts de l'Etat joue à la fois le rôle de régulateur et de contrôle du secteur, ce qui crée potentiellement un conflit d'intérêt entre les fonctions commerciales et de régulations. Il est crucial de séparer ces deux fonctions, en maintenant PETROSEN dans un rôle commercial et créer une autorité indépendante de régulation pétrolière. La régulation du secteur pétrolier et gazier en amont et en aval est actuellement faible au Sénégal. PETROSEN pourrait jouer un rôle plus déterminant à l'image de nombreux pays du Moyen-Orient, d'Amérique latine ou d'Afrique du Nord, où les compagnies nationales ont un monopole, ou bien jouent un rôle actif et déterminant dans les activités pétrolières en amont. Une réforme de PETROSEN devrait prendre en compte les réalités du contexte national et régional ainsi que les meilleures pratiques internationales.

Toutefois, tout cadre de réglementation et de régulation efficace et efficient doit comprendre : une claire séparation des fonctions de commercialisation et de régulation avec une clarification de la fonction de PETROSEN ; une transparence aussi bien pour les contrats que pour les revenus ; une redevabilité environnementale sans pollution liée au pétrole et au gaz ; un consentement libre et éclairé et une compensation adéquate ; des emplois et un contenu local ; un financement de l'autorité indépendante de régulation pétrolière et gazière ; une absence de conflits d'intérêts ; un régime fiscal progressiste et une allocation équitable et transparente des revenus.

Ces dispositions indiquées ci-dessus constituent une précondition à la capacité du Sénégal à transformer structurellement son développement à travers l'utilisation de ses ressources pétrolières et gazières. Le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les citoyens doivent agir maintenant et ensemble pour renforcer collectivement les mécanismes appropriés de réglementation et de régulation pour garantir une bonne gouvernance, avant le démarrage de la production commerciale.

Le nouveau code pétrolier en cours d'élaboration doit impérativement sortir de sa clandestinité pour se mettre à la place publique et faire l'objet d'un débat national à la dimension des enjeux. Il est urgent que le gouvernement prenne l'initiative, sous le leadership du Ministère de l'énergie, de conduire une consultation nationale dans toutes les quatorze régions du Sénégal sur les mécanismes pertinents de réglementation et de régulation du secteur pétrolier et gazier.

Que Faire ?

Au regard de ce qui précède, le gouvernement du Sénégal en collaboration avec les principaux acteurs du secteur, doit suivre un sentier vertueux de mise en place de cadre de gouvernance et de développement efficient des ressources pétrolières et gazières. Certes, il n'y a pas un modèle unique de bonnes pratiques mais il serait illusoire de penser que ces ressources pourront être une bénédiction si ces mécanismes politiques, institutionnels, réglementaires et de régulation ne sont pas en place.

La politique pétrolière et gazière

Élaborer la vision pétrolière et gazière avec un plan directeur à long terme.

Le processus d'élaboration de cette politique pétrolière et gazière doit être effectivement participatif en prenant également en compte les parlementaires et les citoyens/OSC, à travers des mécanismes d'inclusion.

Réforme du cadre réglementaire

Le gouvernement du Sénégal a reconnu la nécessité de réviser le code pétrolier de 1998 pour répondre aux réalités actuelles et aux nouvelles exigences du développement des ressources pétrolières et gazières. L'élaboration de ce nouveau code doit se faire avec une forte participation citoyenne, de la société civile et du parlement. Diffuser largement les projets de documents clés avant leur adoption et faire participer les groupes de la société civile par des mécanismes formels d'inclusion.

Accorder un rôle important au parlement dans le processus de formulation de la politique et de la réglementation.

Mettre en place un cadre de régulation approprié

Mettre en place des cadres de régulation appropriés : régulation environnementale et sociale.

Assurer la séparation des fonctions de commercialisation et de régulation et éviter les conflits d'intérêts de même que clarifier le rôle de PETROSEN pour éviter des duplications avec l'Autorité Indépendante de Régulation (AIR) qui sera mise en place.

Conduire un audit de PETROSEN et de tout autre fonds liés au pétrole.

Mettre en place une autorité indépendante de régulation pétrolière et gazière et lui assurer une source indépendante de financement. Les réunions de cette nouvelle AIR doivent être ouvertes au public et les procès-verbaux accessibles. Aussi, le parlement doit jouer un rôle déterminant dans le suivi, l'évaluation et l'audit des performances de l'AIR ainsi que dans l'approbation de la nomination de ses membres.

Transparence des contrats et publication des propriétaires réels

Institutionnaliser la publication des contrats pétroliers et gaziers ainsi que les appels d'offres dans le code.

Intégrer dans le processus de l'ITIE, la transparence des contrats et la propriété réelle, conformément aux nouvelles normes internationales.

Étendre le processus de négociation des contrats pétroliers et gaziers à d'autres acteurs comme le Ministre de l'Economie et des Finances, le Procureur Général et toutes autres institutions importantes du secteur.

Enlever les clauses de confidentialité et de stabilité du nouveau code pétrolier en formulation

Rationaliser et mieux cibler les exonérations et incitations fiscales

La participation des populations dans les processus de décisions qui affectent leurs vies

La société civile doit être activement engagée dans les activités du secteur pétrolier et ses capacités techniques doivent être renforcées pour mieux comprendre les problèmes complexes du secteur et accroître la demande de redevabilité.

Les OSC doivent mettre en place des programmes de sensibilisation et d'éducation citoyenne sur les questions pétrolières.

Par Ibrahima Aïdara, Administrateur de Programme Gouvernance Economique à OSIWA

[1] Déclaration du Directeur Général de PETROSEN (Société Nationale des Pétroles du Sénégal).

[2] Inspiré du cas des Pays-Bas des années 1960, le terme syndrome hollandais est utilisé par extension pour désigner les conséquences nuisibles provoquées par une augmentation

importante des exportations de ressources naturelles par un pays. I.e. c'est un phénomène économique qui relie exploitation de ressources naturelles et déclin de l'industrie manufacturière locale. Ce phénomène est suscité par l'accroissement des recettes d'exportations, qui à son tour provoque l'appréciation de la devise. Le résultat est que dans les autres secteurs, les exportations deviennent moins favorables que les importations.

[3] PETROSEN, la Société des pétroles du Sénégal, est une société anonyme à participation publique majoritaire (détenue à 99% par l'État et à 1% par la Société Nationale de Recouvrement), créée en mai 1981. La société est placée sous la tutelle technique du Ministère de l'Énergie et du Développement des Énergies Renouvelables et a pour objet d'être un instrument d'application de la politique pétrolière du Sénégal. Ses statuts ont été révisés en juin 1997 pour recentrer ses missions vers la promotion du bassin sédimentaire ; adoption d'une nouvelle loi portant Code pétrolier (loi n° 98-05 du 08 janvier 1998) et renforçant l'attractivité des conditions d'exploration a été adoptée.