



**PROMOTION DE LA BONNE
GOUVERNANCE DES RESSOURCES
NATURELLES AU SÉNÉGAL**

NOTE DE SYNTHÈSE

JANVIER 2019

**Gorée Institute : Centre pour la Démocratie, le
Développement et la Culture en Afrique**

www.goreeinstitut.org

LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR EXTRACTIF AU SÉNÉGAL

Le Sénégal, en plus de sa position géostratégique privilégiée en Afrique de l'ouest, peut désormais se prévaloir de son énorme potentiel en ressources minérales et énergétiques. Le secteur extractif est un pilier important pour le développement du pays, puisque le sous-sol sénégalais recèle d'importants gisements de fer, d'or, de zirconium, de phosphate, de pétrole, de gaz, etc.

CONTRIBUTION ACTUELLE DU SECTEUR EXTRACTIF À L'ÉCONOMIE NATIONALE

L'économie sénégalaise est tirée en grande partie par l'exploitation des ressources naturelles dont regorge le pays, notamment la production minière, la pêche et l'agroforesterie qui sont aussi les principales sources d'emploi dans les zones rurales du pays. En 2017, selon le Comité national de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (CN-ITIE), le secteur extractif représentait 35,5% des exportations, 4,6% du Budget Général de l'Etat, 1,9% du PIB et 0,3% de l'emploi. Au total, les revenus générés par le secteur extractif s'élevaient à 126,7 milliards de FCFA, dont 85,8% ont été affectés au Trésor Public et 15% répartis entre le compte d'exploitation de PETROSEN, les fonds propres des organismes collecteurs, la caisse de sécurité sociale, les fonds revenant à l'UEMOA et à la CEDEAO, les dépenses sociales. En 2018, selon l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), le cumul des exportations du Sénégal s'élevait à 1670,0 milliards de FCFA, soit une hausse de 12,4% par rapport à l'année précédente (1486,4 milliards de FCFA en 2017). Cette hausse s'explique essentiellement par l'augmentation des expéditions de produits tels que l'or non monétaire (71,7 milliards de FCFA), les produits pétroliers (12,4 milliards de FCFA), les produits halieutiques (12,3 milliards de FCFA), les arachides non grillées (11,8 milliards de FCFA) et le zirconium (6,2 milliards de FCFA).

Dans les prochaines années, cette contribution du secteur extractif est appelée à augmenter : d'une part grâce à l'exploitation des ressources pétrolières et gazières découvertes au large des côtes sénégalaises entre 2014 et 2016 ; et d'autre part grâce à la forte augmentation en perspective de la production minière. En effet, selon la Société des Pétroles du Sénégal (PETROSEN), le Sénégal est riche en cinq gisements pétroliers, dont les réserves sont estimées entre 450 et 500 millions de barils. Les découvertes réalisées en janvier 2016 à cheval sur la frontière entre le Sénégal et la Mauritanie font état de l'existence d'un des plus importants gisements de gaz naturel en Afrique de l'Ouest, avec des réserves estimées à 450 milliards de m³. Qui plus est, le Sénégal demeure une grande région de réserves d'or inexploitées. La société Bassari Resources Senegal, spécialisée dans le forage et le minage, a identifié environ 30 anomalies aurifères dans la zone inexplorée du pays. Ainsi, entre 2018 et 2022, la production aurifère est censée augmenter de 20% pour générer ainsi un total de 230 millions de dollars en cash-flow libre. Enfin, les réserves en minerai de fer du pays sont estimées à 650 millions de tonnes, dont l'exploitation sera un facteur de croissance et de diversification de l'industrie minière.

MAIS UN IMPACT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE ENCORE TRÈS FAIBLE

Les impacts socioéconomiques des grands projets miniers sont encore très limités. Malgré le dynamisme de ce secteur, on note encore une faible prise en charge de la demande sociale dans les zones d'exploitation, une insuffisance des équipements, et surtout retombées financières au profit des collectivités locales quasi inexistantes. En dépit de la hausse des interventions de l'État et de ses partenaires, on constate surtout une accentuation de la pauvreté, une insuffisance de l'accès aux services sociaux de base et une précarisation des conditions de vie des populations dans les zones d'exploitation. Pour exemple, les chiffres de l'ANSD montrent clairement que le dynamisme de l'activité extractive n'a pas encore contribué à régler le problème du chômage au Sénégal. Car, en 2017, le taux de chômage des personnes âgées de 15 ans ou plus était estimé à 15,7%. Ce taux est légèrement plus élevé en milieu urbain où 18,6% de la population active étaient au chômage contre 13,1% en zone rurale. Les femmes (22,1%) sont davantage plus touchées que les hommes (9,6%).

DES DÉFIS MAJEURS À RELEVER POUR TIRER LE MEILLEUR PARTI DU POTENTIEL DU SECTEUR

Afin que les Sénégalais puissent tirer le meilleur parti possible de leurs ressources naturelles dans les années à venir, l'Etat du Sénégal devra relever un certain nombre de défis importants, dont les suivants.

➔ Précision du cadre communautaire

Le statut du cadre communautaire demeure ambivalent. Il s'agit en principe d'un règlement directement applicable alors que dans la pratique, les Etats s'en écartent. Il y a un imbroglio juridique découlant de la coexistence de deux dispositifs contradictoires : Code minier national et Code minier communautaire. Cette situation implique des conséquences en termes de sécurité juridique pour les investisseurs et pour l'Etat. L'Etat a été débouté dans plusieurs affaires relatives à la CSMC au nom de la suprématie du Règlement n°18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant Code minier communautaire sur le droit national (Décision du 28 mai 2014 du Tribunal régional hors classe de Dakar dans l'affaire SOCOCIM Industries contre Etat du Sénégal).

➔ Gestion institutionnelle essaimée des prélèvements

Dans les différents rapports de l'ITIE-Sénégal, on peut noter que certaines déclarations des organismes collecteurs étaient incomplètes, pendant que d'autres n'ont pas été signées par un représentant habilité. Dans ce contexte, il est impossible de se prononcer sur le caractère exhaustif et/ou fiable des données présentées dans les rapports du CN-ITIE de 2013 à 2017. Qui plus est, les rapprochements de détail entre les déclarations ITIE de l'État et celles des entreprises extractives ont mis en évidence des écarts significatifs. Les importants écarts relevés s'expliquent sans doute principalement par l'absence de fiabilité des données présentées. Sur la base de ces constats, le Ministère de l'Économie et des Finances a doté la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCP) d'un outil informatique en réseau, qui lui permettra de suivre les liquidations effectuées (identité du contribuable ; nom de l'impôt) en temps réel et à l'échelle du territoire.

➔ Réorganisation de l'administration fiscale :

Le constat unanimement partagé est que les administrations en charge du secteur minier, pour le paiement de leurs impôts, taxes et redevances, sont multiples au Sénégal et relèvent de plusieurs ministères. Cette fragmentation augmente le coût de gestion de ce secteur pour l'État et pour les investisseurs privés ; elle détériore la transparence et la bonne gouvernance de ce secteur et elle expose les investisseurs à des informations publiques contradictoires. Dans sa préface au rapport ITIE-Sénégal 2014, le chef de l'Etat faisant un diagnostic analogue préconisait « l'audit et la mise à jour des systèmes des informations du Trésor, son interfaçage avec la Douane et la consolidation des systèmes de cadastre aux niveaux des ministères en charge de l'Energie et des Mines ».

➔ Réorganisation de l'administration fiscale :

Le nouveau code minier adopté en 2016 prévoit que 20 % des recettes provenant des opérations minières soient versés dans un Fonds de Péréquation et d'Appui aux Collectivités locales (FPACL). Ainsi, le FPACL est alimenté par 20% de la redevance minière et des droits fixes. Cette quote-part à verser aux Fonds est strictement destinée à l'équipement des Collectivités Territoriales. Il est réparti ainsi qu'il suit : une dotation de péréquation aux collectivités territoriales constituée de 40% ; une dotation d'appui à l'équipement des collectivités territoriales (régions, circonscriptions administratives) abritant les opérations minières constituée de 60%. La part versée à chaque région ou circonscription administrative est répartie comme suit : 20 % aux collectivités abritant le site (s) des opérations minières, proportionnellement à leur contribution et au prorata de la taille de la population ; quatre-vingt pour cent (80 %) aux autres collectivités locales de la région circonscription administrative abritant les opérations minières. Cependant, la mise en œuvre du FPACL pose problème. En effet, entre 2010 et 2015, l'Etat du Sénégal a collecté 38 milliards de francs CFA, dont 20% devaient revenir aux collectivités locales soit 7 milliards 400 millions de francs CFA. Certes, l'entrée en vigueur de l'Acte III de la décentralisation a grandement contribué à l'ineffectivité du FPACL : dans la mesure où certaines collectivités locales bénéficiaires du Fonds (la région et la communauté rurale) n'existent plus juridiquement, en même temps qu'une nouvelle catégorie de collectivité locale (le département) a été créée mais ne figure pas parmi lesdits bénéficiaires. Mais, force est de constater que la non-opérationnalisation de ce mécanisme est essentiellement due à un manque de volonté politique.

Élaboration d'une vision pétrolière et gazière avec un plan directeur à long terme :

Après avoir adopté un nouveau code minier en 2016, le gouvernement du Sénégal a révisé cette année le code pétrolier de 1998 pour répondre aux réalités actuelles et aux nouvelles exigences du développement des ressources pétrolières et gazières. Cependant, l'élaboration de ces nouveaux codes s'est faite avec une faible participation citoyenne, de la société civile et du parlement. Or, au vu de la nouvelle constitution du Sénégal, en vigueur depuis 2016, les ressources naturelles appartiennent au peuple et doivent être utilisées pour assurer son bien-être. Ainsi, le processus d'élaboration de la nouvelle législation minière et pétrolière aurait pu être plus participatif, en prenant en compte les préoccupations des citoyens, en impliquant davantage la société civile à travers des mécanismes d'inclusion.

RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS

Dans le court et moyen termes, le gouvernement du Sénégal devra redoubler d'efforts pour assurer la réalisation de la justice et l'équité dans le secteur extractif, afin d'éviter une interrelation entre l'exploitation des nouvelles ressources pétrolières et gazières, la corruption, les défis socio-économiques et environnementaux, les inégalités et l'instabilité politique.

À cet effet, il faut mettre en place une politique pétrolière et gazière transparente et des mécanismes de réglementation et de régulation appropriés, intégrant des dispositions claires sur la publication en amont des contrats, des titres et des propriétaires, et des bilans en aval.

Le Sénégal gagnerait à faire aligner les dispositions du Code minier communautaire sur celles de son droit interne. Ainsi, il y a urgence à renégocier le Code minier communautaire pour consolider les acquis du Code général des Impôts qui risquent d'être neutralisés par la portée juridique supérieure d'un droit communautaire contraire.

Les autorités ministérielles compétentes doivent engager, auprès de toutes les parties déclarantes concernées, toutes les démarches nécessaires à la pleine fiabilisation des déclarations ITIE qui seront remises dans le cadre de la réalisation des prochains Rapports ITIE. Le CN-ITIE doit engager des démarches de haut niveau auprès du Ministère du Pétrole et des Énergies, afin que les revenus de la zone maritime commune puissent être couverts par les prochains Rapports ITIE.

Il est également urgent et nécessaire de clarifier et de simplifier la gouvernance institutionnelle des prélèvements du secteur minier en la confiant à une administration suffisamment outillée pour cela. Cette option offre la garantie d'une meilleure lisibilité du poids des contributions de chaque entreprise ; et d'une plus grande transparence par la séparation des fonctions qui peuvent se révéler incompatibles.

En définitive, l'Etat du Sénégal doit accorder un rôle important au parlement dans le processus de formulation de la politique et de la réglementation. De même, 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. Le gouvernement gagnerait également à diffuser les documents de tous les nouveaux projets de lois avant leur adoption et faire participer les acteurs de la société civile par des mécanismes formels d'inclusion.

Sommaire

1

Gestion des ressources pétrolières et gazières au Sénégal : le Gorée Institute réunit les acteurs pour échanger et réfléchir sur la question

2

Gestion pétrole et gaz au Sénégal : les acteurs se réunissent à Gorée pour analyser la problématique de gouvernance

3

Ressources minérales : parlementaires et journalistes formés sur la justice fiscale, la transparence et la redevabilité

4

Sénégal-Ressources minérales : les acteurs de retour au Gorée Institute pour la réalisation de la justice fiscale

5

Défis actuels de la justice fiscale dans le secteur extractif au Sénégal : avis d'experts

Coordination

M. Mamadou Sakhir **NDIAYE**

Chargé de Communication et
Gestion des Connaissances

www.goreeinstitut.org



Gestion des ressources pétrolières et gazières au Sénégal : le Gorée Institute réunit les acteurs pour échanger et réfléchir sur la question

Avec la découverte récente de quantités importantes de pétrole et de gaz au large de ses côtes, le Sénégal est devenu un acteur important sur le marché mondial des hydrocarbures. En effet, notre pays est riche en cinq grands gisements qui contiennent des réserves estimées de 450 millions à 500 millions de barils de pétrole, selon les données de la Société pétrolière nationale du Sénégal (PETROSEN). Mais le Sénégal, comme la majorité des pays africains riches en ressources naturelles, n'est pas à l'abri du phénomène du « paradoxe de l'abondance » ou de la « malédiction des ressources ». Le Gorée Institute qui accorde une priorité absolue au dialogue inclusif sur les questions nationales relatives à la gouvernance, la transparence et la reddition des comptes dans le secteur des ressources minières a pris l'initiative de réunir les acteurs du secteur minier autour d'une table afin de se pencher sur les diverses contraintes et les surmonter pour mettre ce potentiel minier au service du développement durable, de la stabilité, de la justice sociale et du bien-être du peuple sénégalais. Dans le cadre de ses activités de promotion de la paix, la stabilité et la cohésion sociale en Afrique de l'ouest, le Centre pour la Démocratie, le Développement et la Culture en Afrique a organisé le mercredi 25 juillet 2018, une journée de réflexion sous le thème : « Les défis et les enjeux du dialogue inclusif sur les questions relatives à la gestion des ressources pétrolières et gazières au Sénégal ».

En Afrique et particulièrement dans l'espace CEDEAO, le secteur des ressources naturelles est devenu l'un des domaines d'action prioritaires, compte tenu des nombreux défis auxquels se confrontent les pays qui en sont le plus dotés pour atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD). En effet, les études de cas les plus récentes ont montré qu'il existe toujours une forte



corrélation entre l'exploitation des ressources minières et la pauvreté, la corruption, les défis socio-économiques et environnementaux, les inégalités et l'instabilité politique. Ainsi, pour que le secteur pétrolier et gazier soit un pilier important de l'économie sénégalaise, la bonne gouvernance, la transparence et la redevabilité doivent être assurées dans ce secteur. Après avoir donc travaillé en collaboration avec ses partenaires en République de Guinée en mars 2017, où il a impulsé une dynamique de dialogue et de concertation entre les parties prenantes clés du secteur minier, le Gorée Institute, soucieux de contribuer à la décrispation du climat politique au Sénégal, mais surtout à la promotion d'un dialogue national inclusif et ouvert, prend l'initiative de convier les parties prenantes au dialogue et à la réflexion pour une bonne gestion appropriée des ressources. Une rencontre d'échange et de réflexion qui vise à analyser la problématique de gouvernance des ressources minières au Sénégal, évaluer le cadre juridique et institutionnel de gouvernance du secteur minier sénégalais et identifier ses forces et/ou ses faiblesses, et recommander des actions spécifiques de nature à améliorer ses performances. Il s'agissait également d'identifier les causes de blocage du dialogue entre parties prenantes du secteur. Au total, cette journée d'échange et de réflexion a regroupé 30 participants issus des représentants de l'Etat, des représentants des entreprises extractives, du Réseau Parlementaire pour la Gouvernance des Ressources Minérales (RGM), des partenaires techniques et financiers, des acteurs de la société civile, mais également des experts du secteur minier.

Gestion pétrole et gaz au Sénégal : les acteurs se réunissent à Gorée pour analyser la problématique de gouvernance



La gestion des ressources pétrolières et gazières du Sénégal a été au centre des débats le mercredi 25 juillet 2018. Tous les acteurs du secteur minier ont pris part à la journée de réflexion organisée par le Gorée Institute qui a réussi à réunir autour d'une table les représentants de l'Etat, ceux des entreprises extractives, les membres du Réseau Parlementaire pour la Gouvernance des Ressources Minérales (RGM), les partenaires techniques et financiers, les acteurs de la société civile et des experts du secteur minier. En effet, le Sénégal étant devenu un acteur important sur le marché mondial des hydrocarbures avec la découverte récente de quantités importantes de pétrole et de gaz au large de ses côtes, les acteurs du secteur minier, à l'initiative de l'Institut Gorée qui prône le dialogue inclusif sur les questions nationales relatives à la gouvernance, la transparence et la reddition des comptes dans le secteur des ressources minières, se sont penchés sur les diverses contraintes pour mettre le potentiel minier au service du développement durable, de la stabilité, de la justice sociale et du bien-être du peuple sénégalais. Ainsi, ensemble, ils ont analysé la problématique de gouvernance des ressources minières au Sénégal, évalué le cadre juridique et institutionnel de gouvernance du secteur minier sénégalais et identifié ses forces et/ou ses faiblesses. Avant de recommander des actions spécifiques de nature à améliorer les performances du Sénégal dans le domaine pétrolier et gazier. Occasion pour expliquer les liens entre la Gouvernance et la corruption dans la gestion des ressources minières au Sénégal et de préciser qu'il est difficile de déceler des cas de corruption dans la gestion des ressources pétrolières et gazières. Car, à en croire les experts, les preuves de corruption n'ont pas encore été définies par les juridictions. Autrement dit, on a un cadre de lutte contre la corruption, mais ce cadre compte des lacunes. Toujours de l'avis des personnes expertes ayant pris part à l'atelier, il est nécessaire d'étendre la déclaration de patrimoine et d'intérêt aux agents intervenant dans le secteur pétrolier et gazier, d'étendre la standardisation des contrats pour réduire les marges de manœuvre des agents de la corruption, mais aussi d'adopter une loi sur la propriété intellectuelle, d'associer la société civile à tous les processus de gestion et enfin d'assurer la traçabilité des revenus générés par les ressources pétrolières et gazières. Sur la question de la fiscalité pétrolière, si les règles ne sont pas définies dans la loi, l'Etat perd. Car les textes sont flous. Toutefois, si on applique la pratique internationale, dans tous les cas, l'Etat ne perd pas. Pour ce qui est des flux financiers illicites, il a été révélé que de 2000 à 2015, ceux-ci ont occasionné une perte de 75 milliards par an pour les pays africains. Raison pour laquelle il est conseillé de ne pas se précipiter pour exploiter les ressources offshore, et de prendre d'abord en compte beaucoup de paramètres. Dans cette journée qui a réuni 35 participants, les acteurs ont également étudié l'impact de l'exploration du pétrole et du gaz sur l'activité de pêche dans les différentes zones d'exploration de gaz et de pétrole.



Par exemple, à Kayar, zone de pêche, les pêcheurs subissent les contrecoups de l'exploitation du pétrole et du gaz. Par ailleurs, l'atelier a bien pris en compte l'aspect genre dans l'exploitation des ressources minières. Parce qu'il comporte aussi des menaces sécuritaires chez les femmes et les jeunes, ont alerté les représentantes de réseaux de femmes. Les acteurs du secteur minier n'ont pas manqué de fustiger le problème de l'accès à l'information dans l'exploitation du pétrole et du gaz. En effet, si les données sont disponibles, elles ne sont pas pour autant accessibles, et leur exploitation est limitée. Car si les ressources appartiennent au Peuple, ce dernier doit avoir accès à la bonne information sur toutes les opérations. Le Réseau Parlementaire pour la Gouvernance des Ressources Minérales (RGM) a aussi fait valoir ses opinions sur la question en déplorant qu'on a pris des engagements qui nous dépassent. Attirant l'attention sur les manœuvres peu orthodoxes dont font montre les partenaires techniques, un des parlementaires affirme que la Banque mondiale tord souvent le bras à nos États et, de manière indirecte, surtout avec cette notion de bonne gouvernance, injecte des fonds si elle sait que le Sénégal est solvable, pour ensuite avoir la possibilité de récupérer la plus grosse part, cinquante ans après. Raison pour laquelle l'Etat est invité à faire très attention aux partenaires techniques. Ce qui fait dire que la gestion du pétrole et du gaz exige un débat parlementaire sérieux, un impératif. Quant aux populations de base, elles sont appelées à pas se mettre à l'idée que le pétrole viendra régler tout leur problème. En clair, même si les ressources seront une valeur ajoutée pour elles, cela n'est pas une raison pour abandonner leur métier et de se lancer dans le pétrole. Au cours de cette journée d'échanges et de réflexion, les acteurs du secteur minier de tous bords qui se sont réunis à Gorée Institute ont souligné le rôle que doit jouer la presse dans l'appropriation, mais surtout la simplification des questions liées au pétrole et au gaz. Dans leur majorité, les participants ont beaucoup insisté sur le problème de l'accès à l'information et même de l'accessibilité du débat. Ils ont également plaidé pour que le débat soit décomplexé et que toutes les couches concernées, surtout les populations de base, soient imprégnées. A la fin de cette rencontre, il a été mis sur pied un Document de plaidoyer sur l'état des lieux, sur l'amélioration de la gouvernabilité du secteur, mais aussi sur le cadre juridique et institutionnel de gestion des ressources pétrolières et gazières. Les recommandations sont également allées dans le sens de la maximisation des revenus générés par l'exploitation des ressources pétrolières et gazières, et de la répartition équitable de ces revenus.



Ressources minérales : parlementaires et journalistes formés sur la justice fiscale, la transparence et la redevabilité



Avec l'énormité des enjeux qui entourent le secteur extractif, l'exploitation en perspective du pétrole et du gaz au Sénégal intéresse de plus en plus les populations. En effet, les débats continuent d'être alimentés sur la place publique et connaissent une évolution vers un aspect plus pratique de la question en ce qui concerne les nombreuses attentes éveillées au niveau des zones d'exploitation. Ainsi, le principe de la souveraineté permanente des peuples sur leurs ressources naturelles exige aujourd'hui d'être regardant sur les pratiques fiscales en mettant en place des outils et des mécanismes de transparence afin de faire bénéficier les populations des retombées de leurs ressources naturelles. Pour qu'une telle mission puisse s'inscrire en droite ligne avec le rôle des parlementaires en tant que représentants élus du peuple à l'Assemblée Nationale, il faut que le contrôle en amont et en aval soit effectif, et cela à travers une redevabilité permanente des gestionnaires des ressources publiques. C'est en ce sens que le Réseau parlementaire pour la bonne gouvernance des ressources minérales (RGM), en collaboration avec son partenaire technique, Gorée Institute, a tenu les 18 et 19 septembre 2018, un Atelier sur la justice fiscale, la transparence et la redevabilité dans la gouvernance des ressources minérales à Saly (Mbour). Par cette initiative, le RGM visait à organiser les communautés impactées par l'exploitation des ressources minérales et à renforcer les capacités des parlementaires et des journalistes sur la justice fiscale, la transparence et la redevabilité dans la gouvernance des ressources minérales. En d'autres termes, le RGM insiste sur le volet formation à l'endroit des principaux acteurs appelés à agir directement sur la question. Car la justice fiscale, la transparence et la redevabilité sont des points importants pour assurer des retombées significatives à l'Etat en général. Ce qui rend encore plus cruciale la nécessité pour les parlementaires d'explorer les principales causes systémiques de l'injustice fiscale en Afrique et leurs impacts sur nos économies. Entre autres objectifs, cet Atelier de deux jours a permis aux membres du Réseau Parlementaire pour la Bonne Gouvernance des Ressources Minérales, notamment ceux de la 13ème législature, de s'outiller sur les aspects juridiques, réglementaires et socio-économiques en vue de l'adoption du nouveau Code Pétrolier.



Sénégal-Ressources minérales : les acteurs de retour au Gorée Institute pour la réalisation de la justice fiscale

Une meilleure gouvernance des ressources minérales et des hydrocarbures implique nécessairement la mise en place d'un mécanisme de gestion permettant d'accroître la transparence et d'assurer la justice fiscale dans ce secteur. Laquelle justice fiscale, entendue au sens de la Déclaration universelle du droit à la justice fiscale comme élément de la justice sociale, consiste à s'assurer que toutes les personnes physiques et morales paient le montant d'imposition approprié pour assurer la viabilité et le fonctionnement de la démocratie. En effet, la justice fiscale permet aux services Etats de collecter les recettes intérieures nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux de leurs citoyens, lutter contre les inégalités et promouvoir le bien-être social. Pour un pays comme le Sénégal, il s'agit de s'assurer que tous les investisseurs dans le secteur des ressources naturelles paient leur juste part d'impôts afin d'engendrer un développement durable et une démocratie qui fonctionne.

Ainsi, soucieux de la bonne gouvernance des ressources minérales et des hydrocarbures au Sénégal, le Gorée Institute, avec le soutien financier de la Fondation Ford, a œuvré pour la promotion de la justice et de l'équité dans le secteur des ressources naturelles au Sénégal. Ainsi, la contribution du Centre pour la Démocratie, le Développement et la Culture en Afrique au partage juste et équitable des revenus tirés des ressources minérales et pétrolières au Sénégal s'est faite à travers l'organisation d'un atelier de réflexion sur les « défis actuels de la réalisation de la justice fiscale dans le secteur des minéraux au Sénégal ». A cet effet, du 14 au 15 décembre 2018, une trentaine d'acteurs représentatifs des départements étatiques compétents, d'experts indépendants, du Réseau Parlementaire pour la Gouvernance des Ressources Minérales (RGM) et du secteur privé (entreprises) se sont réunis à Gorée pour tenter de parvenir à une meilleure connaissance des problèmes et défis majeurs du secteur des minéraux au Sénégal, ainsi qu'à la définition d'une stratégie commune, avec des actions concrètes qui concourent de manière significative et innovante à la réalisation de la « justice fiscale » dans le secteur extractif sénégalais. Après donc un premier atelier tenu le 25 juillet 2018 ayant permis d'analyser la problématique de la gouvernance dans le secteur minier sénégalais, l'Institut Gorée a réuni de nouveau les acteurs miniers. Une deuxième rencontre de trois jours qui visait, entre autres objectifs, à analyser le cadre juridique, institutionnel et opérationnel de la fiscalité des industries extractives au Sénégal, à évaluer l'impact réel des revenus tirés du secteur extractif sur les communautés locales et de mettre en place une plateforme multi-acteurs pour faciliter l'échange d'informations et la concertation entre parties prenantes nationales sur les questions relatives à la transparence et la justice fiscale dans le secteur extractif au Sénégal.



Défis actuels de la justice fiscale dans le secteur extractif au Sénégal : avis d'experts

Dans les quatre ou cinq prochaines années, le Sénégal doit, entre autres défis, accroître la capacité de l'Administration fiscale dans la définition et la mise en œuvre de politiques fiscales justes et efficaces en ce qui concerne l'exploitation du secteur minier. C'est à cet effet que des experts dans les domaines fiscal et géologique sollicités par l'Institut Gorée en décembre 2018 pour parler des défis actuels relatifs à la réalisation de la justice fiscale dans le secteur des minéraux au Sénégal ont donné leurs avis sur l'expertise en question.



GOVERNANCE ET JUSTICE FISCALE DANS LE SECTEUR EXTRACTIF AU SÉNÉGAL

Le Sénégal en passe de devenir un pays producteur de pétrole et de gaz, la faible gouvernabilité du secteur fonde une injustice fiscale dans le secteur extractif. D'où l'urgence d'améliorer la gouvernance du secteur extractif qui laisse entrevoir l'émergence d'une certaine justice fiscale dans ce secteur. Même si la notion de justice fiscale reste controversée, de l'avis des experts qui estime que le renforcement de la gouvernance dans le secteur extractif exige d'asseoir les bases d'une réelle justice fiscale.



CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA FISCALITÉ DU SECTEUR DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET DES HYDROCARBURES AU SÉNÉGAL

L'Etat poursuivait à la fois des objectifs financiers et non financiers (protection de la sécurité, de l'hygiène et de l'environnement). Les experts qui ont fait ce constat ont indiqué que les objectifs peuvent converger ou diverger avec ceux des sociétés, mais le cadre juridique devrait pouvoir aider à les concilier. S'agissant du cadre juridique, il convient de retenir qu'il était constitué du droit international, de la Constitution, de la loi et des règlements sur le pétrole, la législation fiscale sur le pétrole et le gaz, de la loi environnementale et des contrats pétroliers. En matière de conception juridique et réglementaire, les meilleures pratiques reposent sur les principes suivants : la clarté, l'harmonisation, la simplicité et la stabilité. Le cadre juridique détermine certaines questions essentielles notamment la propriété du pétrole et du gaz tant dans le sous-sol qu'à l'exploitation qui varie suivant la nature qui lie l'Etat à la société pétrolière, même si le principe fondamental reste la souveraineté de l'Etat sur ses ressources conformément aux résolutions des Nations Unies notamment la résolution 1803 (XVII) de l'AGONU. Toujours de l'avis d'experts, c'est également le cadre juridique qui détermine les modalités d'intervention directe et indirecte de l'Etat, ainsi que la typologie, les procédures d'attribution et de validation des contrats pétroliers. Concernant le cadre institutionnel, le secteur, dit-on, était placé sous la tutelle du Ministère du Pétrole et de l'énergie. Les supports institutionnels sont constitués principalement de PETROSEN et la Direction des hydrocarbures. Les autres structures qui interviennent sont COS PETRO GAZ, ITIE, Ministère des Finances et Ministère de l'environnement. De ses explications d'experts, on retiendra que le régime fiscal est conçu selon les trois (3) familles de contrats à savoir le contrat de concession, le contrat de recherche et de partage de production et le contrat de service. En effet, le régime fiscal de la concession repose sur un système d'impôts et de redevances alors que le régime fiscal du contrat de recherche et de partage de production et du contrat de service est fondé sur un système fiscal de partage. Il y a tout de même lieu de distinguer entre les impôts assis sur le profit et les impôts assis sur la production.



CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA FISCALITÉ DU SECTEUR DES RESSOURCES MINIÈRES AU SÉNÉGAL

Il présente deux caractéristiques principales : un cadre en mutation et une rénovation qui apparaît toutefois inachevée, explique l'expert en fiscalité lors de l'atelier tenu au Gorée Institute. Ce dernier a soutenu que le cadre juridique était constitué par le Code général des impôts, le Code minier et le Code minier communautaire. Le code général des impôts constitue depuis 2012 le cadre juridique encadrant la fiscalité des ressources naturelles. Le Code minier, malgré la réforme de 2012, comporte quelques dispositions fiscales spécifiques. Quant au Code communautaire, il encadre les législations nationales sur lesquelles il prime en principe, mais souffre d'un manque d'effectivité. En termes de contenu, ce cadre juridique est marqué par d'importantes exonérations fiscales et douanières en phase d'exploration et de développement et d'exonérations fiscales en phase d'investissement. Les différents impôts et taxes sont, pour leur part, perçus en phase d'exploitation et applicables à des revenus d'ordre général ou spécifique. S'agissant du cadre institutionnel, l'expert en fiscalité a mis l'accent sur les structures compétentes avec leurs prérogatives en termes de recouvrement de définition de l'assiette, de comptabilisation ou de gestion et les impôts et taxes concernés. Il a cependant fait la distinction entre les mécanismes de collecte et les mécanismes de gestion. Le caractère inachevé reste, pour lui, lié à une législation disparate et illisible. Il a ainsi questionné le caractère de prélèvement fiscal ou de taxe parafiscale des droits, redevances et taxes contenus dans le Code minier. Pour lui, le caractère inachevé est également lié à la gestion institutionnelle essaimée des prélèvements fiscaux.



IMPACT SOCIAL (RÉEL OU POTENTIEL) DES REVENUS TIRÉS DU SECTEUR DES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES ET DES HYDROCARBURES AU SÉNÉGAL

La présentation de cette session a révélé que les revenus ont connu une constante augmentation dans le domaine minier. Revenus qui sont ventilés entre le Fonds d'appui et de péréquation des Collectivités territoriales, le Fonds d'appui au développement local et le Fonds de réhabilitation des sites miniers. Cependant, il a été constaté que le problème majeur demeure leur opérationnalité en raison des critères définis. Ainsi si une commune comme Kédougou pourrait bénéficier d'une dotation de plus d'un milliard de FCFA, d'autres communes risquent de se retrouver avec 50000 FCFA. Dakar pourrait également bénéficier d'une dotation importante. Il s'y ajoute qu'à ce jour, l'État n'a jamais reversé l'argent collecté. Dans le domaine pétrolier et gazier des lois sont en gestation et en passe d'être adoptées : un nouveau code pétrolier, une loi sur le contenu local et une loi portant répartition des revenus générés par le secteur pétrolier et gazier. En ce qui concerne la répartition des revenus, la proposition annoncée par le Gouvernement est de les ventiler entre le budget de l'État, un Fonds d'investissement et un Fonds pour les générations futures.



LA JUSTICE FISCALE ET LA RÉPARTITION ÉQUITABLE DES REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES

L'analyse de cette question a porté exclusivement sur la répartition des revenus dans le secteur du gaz et du pétrole. Elle a également permis de rappeler l'importance de l'impôt et de la justice fiscale dans le contexte d'une Afrique qui a besoin de beaucoup de ressources financières. Dans le cadrage conceptuel, l'expert est revenu sur les notions de justice fiscale et d'injustice fiscale. Un accent particulier a été mis sur l'injustice fiscale dont ont été analysées les causes à savoir principalement les flux financiers, ses facteurs et moteurs et les moyens pour y faire face. S'agissant des revenus, il a été abordé les questions liées à leur répartition, aux caractéristiques de recettes, aux scénarii des politiques budgétaires, aux instruments et mécanismes de gestion des revenus ainsi qu'à la gouvernance et à la transparence des fonds de ressources naturelles.