

CONTEXTE

Le Sénégal devrait devenir un important producteur de pétrole et de gaz naturel d'ici au début de la prochaine décennie. Le champ pétrolière de Sangomar et le gisement de gaz naturel de Tortue-Teranga se sont avérés des découvertes à grande échelle. La production devrait démarrer entre 2021 et 2023. Plusieurs autres champs disposent d'un fort potentiel.

Bien que ces ressources pétrolières et gazières ne soient pas importantes par rapport aux autres pays, elles peuvent constituer un important moteur de croissance économique pour le Sénégal durant la phase de mise en valeur des ressources et en période de pics de production, laquelle pourrait durer dix ans au minimum. Néanmoins, si le Sénégal devait devenir dépendant du pétrole, l'afflux de capitaux étrangers lié à la production de pétrole et de gaz pourrait causer de sérieux problèmes macroéconomiques. Certains types de Fonds et autres arrangements institutionnels peuvent contribuer à relever ces défis. Certains de ces instruments et mécanismes financiers sont examinés ci-dessous, y compris les options stratégiques disponibles pour promouvoir le développement durable.

PRINCIPES ET NORMES DE GESTION ET DE DISTRIBUTION DES REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES NATURELLES

- ▶ La gestion des recettes budgétaires: il s'agit de l'une des principales responsabilités de tout gouvernement. Néanmoins, les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables possèdent quatre caractéristiques propres qui limitent les choix en matière de gestion ou rendent certains choix plus appropriés que d'autres: 1) la spécificité de l'emplacement, 2) des rentes importantes et soudaines, 3) la volatilité des prix et de la production, et 4) le caractère limité des ressources. Ces revenus seraient-ils suffisamment importants pour causer des difficultés économiques, il est possible d'avoir recours aux différentes options stratégiques énumérées ci-après pour y remédier:
- ▶ La gestion macroéconomique: dans les pays riches en ressources, les autorités peuvent adopter des « règles budgétaires » pour promouvoir la durabilité budgétaire et le lissage des dépenses (le découplage des revenus volatils des dépenses). Le lissage des recettes budgétaires à court, moyen et long termes peut constituer la politique budgétaire la plus importante pour le Sénégal qui commence à produire du pétrole et du gaz à une échelle commerciale. Une règle budgétaire - telle qu'une limite à la croissance des dépenses - pourrait s'avérer appropriée, en aidant à lutter contre les dépenses excessives et à encourager les dépenses interannuelles davantage prévisibles.
- ▶ Les entreprises publiques: la majorité des pays producteurs de pétrole possèdent des compagnies pétrolières nationales, y compris le Sénégal (Petrosen). Les mandats de ces compagnies sont, en règle générale, commerciaux, opérationnels, réglementaires et/ou développementaux. Souvent les compagnies encaissent, gèrent et réinvestissent les revenus pétroliers pour le compte de l'État. Il existe cependant des risques, notamment d'inefficacité pouvant engendrer des pertes pour le gouvernement; d'adoption de responsabilités quasi budgétaires pour financer les dépenses non pétrolières en dehors des procédures budgétaires normales; d'accumulation de l'endettement pour le compte de l'État; et de rétention excessive des revenus. Ces risques peuvent être résolus par l'application d'une législation limitant la rétention des revenus. La supervision publique peut être améliorée, par exemple en donnant compétence à un Conseil d'administration indépendant ou à un organisme de surveillance.
- ▶ La distribution aux gouvernements infranationaux: dans plus de 30 pays, la distribution des revenus tirés des ressources non renouvelables aux gouvernements infranationaux est régie par un ensemble distinct de règles et de formules. Souvent, une part des revenus pétroliers et gaziers est transférée du gouvernement central vers leur zone d'origine. Ces transferts peuvent, toutefois, créer des incitations perverses, aggraver les cycles expansion-récession ainsi que les inégalités régionales et les conflits violents au niveau local. Afin d'empêcher l'apparition de ces problèmes, les gouvernements mettent en œuvre des politiques y compris des formules faciles à calculer, recherchent un consensus et renforcent la transparence et la surveillance.

BONNE GOUVERNANCE DES FONDS EXTRABUDGÉTAIRES

- ▶ De nombreux pays utilisent des fonds extrabudgétaires pour gérer les revenus qu'ils tirent de l'exploitation des ressources naturelles. A l'exception d'un petit nombre de gros producteurs pétroliers, tous les pays ont établi un Fonds spécial

financé par les ressources. A eux tous, ces Fonds gèrent annuellement des milliards de dollars en revenus tirés des ressources. Dans certains cas, ces Fonds équivalent à des comptes au sein de la trésorerie de l'État, créés à des fins politiques pour démontrer une volonté de financer un poste de dépense donné ou à des fins comptables. Dans d'autres pays, ce sont des institutions régies par des règles différentes de celles appliquées au reste des transactions financières du gouvernement.

- ▶ Il existe des raisons légitimes à la possible mise en place d'un Fonds extrabudgétaires par un gouvernement, notamment pour pouvoir servir de Fonds pluriannuel, être utilisé pour affecter les revenus à un objectif spécifique, ou protéger un stock donné de revenus budgétaires contre toute ingérence politique.
- ▶ Cela dit, ces Fonds comportent plusieurs risques tant dans les économies en développement que dans les économies avancées, en particulier leur capacité à porter atteinte aux systèmes de gestion des finances publiques et à la reddition de compte, leur manque de performance pour atteindre les objectifs, leur prise de risques excessifs, leur facturation de frais de gestion élevés et leur incitation au clientélisme ou la corruption.
- ▶ Un grand nombre de ces risques peuvent être résolus par des ensembles de règles: les structures de gestion et organisationnelles, les règles gouvernant les entrées/dépôts et les sorties/retraits de fonds, les règles en matière d'investissement, de transparence et de contrôle. Dans certains cas, il existe des meilleures pratiques internationales (par exemple, les Principes de Santiago, le Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles du Fonds mondial international), bien que les décisions autour de la structure institutionnelle et l'application de certains ensembles de règles devraient être alignées sur les objectifs du Fonds.
- ▶ Selon les objectifs prioritaires, il existe une variété de types de Fonds extrabudgétaires à prendre en considération, notamment les Fonds souverains, les Fonds d'investissement stratégique, les banques de développement, les Fonds d'affectation, les Fonds de développement communautaire, les Fonds du type responsabilité sociale des entreprises et les Fonds d'assainissement.

MESURES DE LUTTE CONTRE LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX

- ▶ Les instruments financiers ne sont pas les seuls outils à disposition des gouvernements pour lutter contre les impacts environnementaux et sociaux des activités extractives. Il existe plusieurs autres mesures, dont celles pouvant être mises en œuvre avant qu'un projet minier ou pétrolier ne démarre, et celles pouvant être appliquées durant l'activité de la mine ou du champ pétrolifère.
- ▶ Figurent parmi ces mesures clés, les études d'impact environnemental et social, l'indemnisation des propriétaires fonciers locaux, les règles de contenu local, les infrastructures partagées (électricité, eau, logement, etc.) et les contributions sociales obligatoires et facultatives.

VOIE À SUIVRE

De nombreuses incertitudes demeurent encore en ce qui concerne le potentiel des revenus budgétaires et des avantages non budgétaires du Sénégal qui pourraient découler des secteurs pétrolier et gazier. Les projets sont encore très loin d'être achevés, les prix du pétrole et du gaz peuvent fluctuer considérablement dans les prochaines années voire décennies, et les coûts opérationnels et de développement ne sont pas clairs. Pourtant, le gouvernement du Sénégal est désormais en mesure de commencer à examiner différentes options stratégiques aux fins d'être prêt quand les détails du projet seront mieux définis. Alors que chacun présente une opportunité, chacun renferme également des risques, même si certains sont plus élevés que d'autres. L'expérience mondiale en matière de Fonds extrabudgétaires et d'entreprises publiques montre qu'ils comportent généralement des risques, en particulier lorsqu'une grande institution bureaucratique distincte est créée. Par ailleurs, l'établissement de comptes spéciaux dans le cadre du budget national peut certainement aider à résoudre les problèmes macroéconomiques et à montrer au public que le gouvernement s'engage à utiliser ses revenus tirés de l'exploitation de ces ressources naturelles pour le développement durable.

Le Sénégal pourrait bénéficier des systèmes de gestion des finances publiques améliorés avant le début de la production de pétrole à grande échelle afin d'atténuer ces risques. Des audits publics indépendants, le renforcement de la surveillance parlementaire et des contrôles budgétaires internes comptent parmi les réformes possibles. Répondre à ces questions est essentiel quels que soient les instruments financiers et les mécanismes retenus afin qu'ils aient les incidences transformatrices attendues sur le développement durable. Une seule recommandation serait pour le gouvernement de systématiquement évaluer les coûts et les avantages de chacune de ces options avant d'en choisir une ou plusieurs. Cela impliquerait de tenir des consultations interministérielles, ainsi que des discussions avec les membres du gouvernement, le parlement et le public. Plus les informations mises à la disposition d'un éventail plus large de décideurs et de citoyens engagés seront nombreuses, plus il est probable que les choix faits profiteront au Sénégal dans son ensemble.

Le rapport complet peut être téléchargé à l'adresse suivante: <http://www.greenfiscalspolicy.org/Policy-Insights/Reports-and-briefings/>