

**Validation du Sénégal**  
Rapport de Validation final  
Adam Smith International, Validateur Indépendant  
12 Mars 2018

## 1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé à mettre en œuvre l'ITIE en février 2012 et sa candidature en tant que pays candidat à l'ITIE a été acceptée le 17 octobre 2013. Le 25 octobre 2016, le Conseil d'administration a convenu que la Validation du Sénégal au titre de la Norme ITIE 2016 commencerait le 1<sup>er</sup> juillet 2017. Ce rapport de Validation final fait suite à un examen d'assurance qualité de l'évaluation initiale effectuée par le Secrétariat international et prend en compte les commentaires du Groupe Multi-Partite. Le Validateur souscrit à l'évaluation initiale du Secrétariat, selon laquelle les Exigences 2.6 et 3.2 n'ont pas été entièrement respectées au Sénégal à la date de commencement de la Validation. Cependant, le Conseil d'administration pourrait souhaiter prendre en compte le fait que les deux exigences ont été traitées de manière satisfaisante par la suite.

## 2. CONTEXTE

L'économie du Sénégal n'est pas dépendante des industries extractives, les recettes de l'exploitation minière, pétrolière et gazière représentant moins de 2 % des revenus du gouvernement. Pourtant, le pays possède d'importantes réserves d'or, de minerai de fer, d'uranium, de cuivre, de chrome et de marbre (Amnesty International, 2014). Le Sénégal compte parmi les grands producteurs mondiaux de phosphate, avec une production annuelle de 1,4 million de tonnes en 2015, parallèlement à une petite production d'or, de gaz naturel et de divers matériaux de construction (Banque mondiale, 2016) (USGS, 2016). La ceinture aurifère de roches vertes birimiennes traverse la région de Kédougou au sud-est, qui renferme à elle seule 10 millions d'onces de réserves d'or (Amnesty International, 2014). Le Sénégal dispose également de réserves suffisantes pour devenir un producteur mondial de minéraux lourds tels que l'ilménite et le zircon (Banque mondiale, 2016). Le gouvernement a donné la priorité au développement de l'exploitation minière en faisant adopter un nouveau Code minier en octobre 2016 et en investissant dans les infrastructures de transports concernées. Le Sénégal possède certains des plus grands gisements d'or d'Afrique, estimés à 2,24 millions d'onces, ainsi que des réserves de minerai de fer de haute qualité, estimées à 750 millions de tonnes (Lazard Asset Management, 2017) (USGS, 2016).

Avec des industries extractives longtemps dominées par l'exploitation minière, le Sénégal ne produit pas de pétrole brut et réserve sa petite production de gaz à la production (insuffisante) d'électricité domestique. Le Sénégal importe du pétrole brut – 1,4 million de tonnes en provenance du Nigéria en 2016 – pour approvisionner la raffinerie du pays, la Société Africaine de Raffinage (République du Sénégal, 2017). Bien que l'exploration pétrolière et gazière offshore ait commencé au Sénégal dans les années 1950, les grandes découvertes commercialement viables n'ont été réalisées qu'en 2014. L'unique production d'hydrocarbures du Sénégal provient de la production de gaz naturel, relativement faible (100 000 mètres cubes par jour), de l'entreprise Fortesa, qui vend la totalité de sa production sur le marché intérieur à la Société nationale d'électricité du Sénégal (Senelec) et à des utilisateurs industriels, tels que la Société Commerciale du Ciment (Sococim) (République du Sénégal, 2017). Pourtant, depuis novembre 2014, date à laquelle l'entreprise Cairn Energy, basée à Édimbourg, a acquis trois licences de FAR Ltd. et de Petrosen, l'opérateur a annoncé plusieurs découvertes allant jusqu'à 1,5 milliard de barils dans les puits offshore les plus profonds du pays (Cairn Energy, 2015) (Financial Times, 2016) (IDA Africa Watch, 2017) (FAR Ltd, 2017). L'entreprise cotée au Royaume-Uni a déclaré que le projet atteindrait le seuil de rentabilité avec un prix de 35 USD par baril de pétrole (Financial Times, 2016).

Comme le prévoit le guide de Validation, le Secrétariat international a réalisé la première phase de la Validation, c'est-à-dire la collecte initiale de données, les consultations avec les parties prenantes et la préparation de son évaluation initiale des progrès accomplis au regard des Exigences de l'ITIE (« l'évaluation initiale »). Le cabinet Adam Smith International (ASI) a été nommé en tant que Validateur Indépendant pour évaluer dans quelle mesure le travail réalisé par le Secrétariat est conforme au guide de Validation. En tant que Validateur, ASI a pour responsabilité principale d'examiner l'évaluation initiale, de la modifier selon les besoins et de fournir une synthèse de son examen indépendant dans le présent rapport de Validation, pour soumission au Conseil d'administration par le biais du Comité de Validation.

### 1. Travail réalisé par le Validateur Indépendant

L'évaluation initiale du Secrétariat a été remise à ASI le 27 décembre 2017. Notre équipe de Validation a entrepris cette phase du processus de Validation de la façon suivante :

- 1) Examen approfondi et notation de l'évaluation ITIE par chaque membre de l'équipe ;
- 2) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste du Groupe multipartite, relativement aux dispositions de l'Exigence 1 et du protocole sur la participation de la société civile ;
- 3) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste financier, relativement aux Exigences 4, 5 et 6 ;
- 4) Consolidation des conclusions tirées de ces examens, et rédaction du présent projet de rapport de Validation, envoyé le 9 janvier 2018 au Secrétariat international.

## **2. Remarques sur les limites de cette Validation**

Au terme d'un examen attentif de l'évaluation initiale du Secrétariat, le Valideur n'a pas de remarque à formuler à ce stade sur les limites du processus de Validation.

## **3. Remarques sur l'évaluation initiale du Secrétariat international**

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été généralement menées par le Secrétariat international conformément au guide de Validation 2016. La collecte de données a été réalisée en trois étapes. La première étape, à partir d'août 2017, a consisté en un examen des documents disponibles relatifs à la conformité du pays à la Norme ITIE, comprenant notamment mais pas exclusivement :

- Le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et les plans de communication ;
- Les Termes de Référence du Groupe multipartite et les procès-verbaux des réunions du Groupe multipartite ;
- Les Rapports ITIE et les informations supplémentaires telles que les rapports de synthèse et les études de cadrage ;
- Les éléments de communication ;
- Les rapports annuels d'avancement ;
- Toute autre information pertinente à la Validation.

Deuxièmement, une visite de pays a été effectuée du 4 au 9 septembre 2017. Toutes les réunions tenues dans le cadre de cette visite se sont déroulées à Dakar. Le Secrétariat a rencontré le Groupe multipartite et ses membres, l'Administrateur Indépendant et d'autres parties prenantes clés, y compris des groupes de parties prenantes qui sont représentés au Groupe multipartite sans toutefois y participer directement.

Enfin, le Secrétariat international a préparé un rapport établissant une évaluation initiale des progrès réalisés par rapport aux différentes Exigences, conformément au guide de Validation. Cette évaluation initiale ne comporte pas d'évaluation globale de la conformité. Le rapport, dont un exemplaire a été remis au Coordinateur National, a été transmis au Valideur.

## **3. REMARQUES GÉNÉRALES**

- **Avancement de la mise en œuvre de l'ITIE**

Le Sénégal présente un cas dynamique et créatif de mise en œuvre de l'ITIE, avec un Groupe multipartite diligent, innovant et actif qui engage des discussions stratégiques, articulantes l'ITIE aux priorités nationales du secteur extractif, tout en participant aux détails techniques du rapportage. Bien que les industries extractives représentent moins de 2 % du produit intérieur brut (PIB), les trois groupes de parties prenantes ont utilisé l'ITIE pour fournir des informations sur le secteur

minier, qui n'étaient pas accessibles auparavant, et comme un moyen de supervision multipartite des réformes précédant l'importante production pétrolière et gazière prévue pour le tournant de la décennie. Le secteur minier sénégalais a traditionnellement été controversé, compte tenu des inquiétudes des communautés d'accueil concernant l'impact économique et environnemental de l'exploitation minière. Quant à l'industrie naissante du pétrole et du gaz, elle a suscité un débat public vigoureux au cours des trois dernières années, concernant les procédures d'octroi des licences, la participation de la population et la gestion fiscale de la manne de revenus prévue. Le Sénégal a utilisé la mise en œuvre de l'ITIE pour divulguer la plupart des contrats miniers, pétroliers et gaziers ; réformer la législation du secteur extractif (à travers le Code minier de 2016 et les réformes prévues du Code pétrolier de 1998) ; accompagner la mise en œuvre des transferts infranationaux et améliorer le suivi des dépenses sociales obligatoires, sans oublier les réformes non moins tangibles apportées aux systèmes internes des organismes publics. La participation du Groupe multipartite à la formulation des recommandations et au suivi actif de leur mise en œuvre a permis à l'ITIE d'avoir un impact tangible, dès le premier Rapport ITIE, particulièrement en matière de réforme des systèmes gouvernementaux.

- **Impact de la mise en œuvre de l'ITIE**

Le succès du Sénégal dans son utilisation de l'ITIE comme instrument de réforme repose sur la forte participation des trois principaux collèges. Depuis que le Sénégal a obtenu le statut de pays candidat à l'ITIE en 2013, le gouvernement a soutenu l'ITIE par le biais de déclarations publiques, d'un cadre juridique favorable et de financements pour l'ITIE. Bien que les procédures de nomination au sein de chaque collège soient restées quelque peu informelles, le caractère multipartite de l'ITIE Sénégal manifeste son dynamisme par les consultations régulières des membres du Groupe multipartite avec leur collège, ainsi que par la forte participation de chaque collège aux activités de diffusion et de sensibilisation. Chacun des collèges s'est montré proactif en veillant à ce qu'un échantillon représentatif de ses membres soit représenté au Groupe multipartite, notamment en garantissant une répartition géographique équilibrée en ce qui concerne les représentants des organisations de la société civile, et un échantillon représentatif des types et phases d'exploitation minière (exploration et production) en ce qui concerne les représentants du collège des entreprises. Le Groupe multipartite s'est réuni fréquemment, plus de 26 fois en quatre ans, et a dûment gardé les procès-verbaux de ses débats. La forte participation du Groupe multipartite aux aspects techniques du rapportage se reflète dans l'amélioration sensible que représente le deuxième Rapport ITIE (2014) par rapport au premier (2013), notamment pour l'exhaustivité et la fiabilité des données.








La capacité de l'ITIE Sénégal à réconcilier un paiement exceptionnel très important provenant de la société Mittal Steel Holding AG en 2014-2015 (représentant environ 45 % des revenus extractifs du gouvernement en 2014) a été limitée par le contentieux lié à la sortie du Sénégal, en 2013, de cette société. Toutefois, l'objectif général de divulgation exhaustive des taxes et des recettes a été atteint grâce à la divulgation complète des revenus reçus par le gouvernement, à la transparence du Groupe multipartite quant à l'exclusion de ce revenu exceptionnel du périmètre d'application de la réconciliation, ainsi qu'à la preuve de ce paiement dans les états financiers audités de la société concernée. Étant donné le caractère exceptionnel de ce paiement issu d'une procédure d'arbitrage, l'ITIE Sénégal ne devrait pas être confrontée à de tels défis de rapportage à l'avenir. Si l'ITIE Sénégal a rencontré des difficultés mineures pour combler les lacunes relevées dans les informations de base sur les secteurs minier, pétrolier et gazier, telles que les valeurs de production et les chiffres de l'emploi, cela reflète la rareté de ces informations de base avant la mise en œuvre de l'ITIE par le Sénégal.

## L'évaluation de la conformité réalisée par le Validateur Indépendant

Figure 1 – Évaluation du Validateur

Exigences ITIE		NIVEAU DE PROGRÈS				
		Aucun	Insuffisant	Significatif	Satisfaisant	Dépassé
Catégories	Exigences					
Suivi par le Groupe multipartite	Engagement de l'État (1.1)				■	
	Engagement des entreprises (1.2)				■	
	Engagement de la société civile (1.3)				■	
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)				■	
	Plan de travail (1.5)				■	
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)				■	
	Octrois de licences (2.2)				■	
	Registre des licences (2.3)				■	
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)					■
	Propriété réelle (2.5)	■				
	Participation de l'État (2.6)			■		
Suivi de la production	Données sur la prospection (3.1)				■	
	Données de production (3.2)			■		
	Données d'exportation (3.3)				■	
Collecte des revenus	Exhaustivité (4.1)				■	
	Revenus perçus en nature (4.2)	■				
	Accords de troc (4.3)				■	
	Revenus provenant du transport (4.4)				■	
	Transactions liées aux entreprises d'État (4.5)				■	
	Paiements directs infranationaux (4.6)	■				
	Niveau de désagrégation (4.7)				■	
	Ponctualité des données (4.8)				■	
Qualité des données (4.9)				■		
Attribution des revenus	Répartition des revenus (5.1)				■	
	Transferts infranationaux (5.2)	■				
	Gestion des revenus et des dépenses (5.3)	■				
Contribution économique et sociale	Dépenses sociales obligatoires (6.1)					■
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)	■				
	Contribution économique (6.3)				■	
Résultats et impact	Débat public (7.1)					■
	Accessibilité des données (7.2)	■				
	Suivi des recommandations (7.3)					■
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)				■	

### *Légende de la fiche d'évaluation*

	Le pays n'a fait aucun progrès dans la satisfaction de l'Exigence concernée. L'objectif général de cette dernière n'est aucunement rempli.
	Le pays n'a pas fait de progrès suffisants dans la satisfaction de l'Exigence concernée. Des aspects importants de l'Exigence n'ont pas été mis en œuvre et l'objectif général de cette dernière est loin d'être rempli.
	Le pays a fait des progrès dans la satisfaction de l'Exigence concernée. Des aspects importants de l'Exigence ont été mis en œuvre et l'objectif général de cette dernière est rempli.
	Le pays est conforme à l'Exigence ITIE concernée.
	Le pays a été au-delà de l'Exigence concernée.
	L'Exigence est seulement encouragée ou recommandée et ne doit pas être prise en compte dans l'évaluation de la conformité.
	Le Groupe multipartite a démontré que cette Exigence n'était pas applicable au pays.

#### 4. CONCLUSIONS DÉTAILLÉES

Le Validateur est d'accord avec les conclusions de l'évaluation initiale. Par conséquent, il n'y a rien à signaler au chapitre des conclusions détaillées sur d'éventuels points de désaccord.

#### 5. RECOMMANDATIONS

1. Le Groupe multipartite pourra souhaiter examiner le décret portant création du Groupe multipartite de l'ITIE Sénégal (Décret n° 2013-881), afin de s'assurer que les règles de gouvernance de l'ITIE Sénégal correspondent aux pratiques effectives, particulièrement en ce qui concerne le quorum requis et les suppléants des membres du Groupe multipartite.
2. Le collège des entreprises pourra souhaiter améliorer, systématiser et formaliser la coordination entre les entreprises participant à la mise en œuvre de l'ITIE, au-delà de celles qui sont directement représentées au Groupe multipartite. Le collège des entreprises est également encouragé à formaliser les procédures de nomination et de remplacement des membres du Groupe multipartite (*voir Exigence 1.4*).
3. Le Groupe multipartite pourra souhaiter poursuivre ses efforts de renforcement des capacités en direction de la société civile et de la presse, concernant l'utilisation des données ITIE et d'autres aspects tels que l'analyse des contrats.
4. Le Groupe multipartite pourra souhaiter accompagner chaque collègue dans la codification de ses propres procédures de nomination et de remplacement des membres du Groupe multipartite.
5. Le Groupe multipartite pourra souhaiter publier plus régulièrement des mises à jour de l'exécution de son plan de travail, de façon à refléter le soin avec lequel lui-même et le secrétariat national suivent la mise en œuvre. Cela pourrait appuyer les efforts déployés par le Groupe multipartite pour trouver des donateurs potentiels qui soutiennent des activités spécifiques du plan de travail.
6. Le gouvernement est encouragé à poursuivre ses efforts pour faire participer un large éventail de parties prenantes aux réformes de gouvernance dans les secteurs minier, pétrolier et gazier, comme il l'a fait pour la révision du Code minier en 2016.
7. Le Groupe multipartite est encouragé à souligner toute infraction non négligeable au cadre légal et réglementaire qui régit les octrois et les transferts de licences, dans l'octroi des licences pour les secteurs pétrolier, gazier et minier durant l'année ou les années considérées. Le gouvernement est encouragé à poursuivre ses efforts pour standardiser les critères techniques et financiers d'octroi des licences.
8. Le Groupe multipartite pourra souhaiter tenir un registre, ou un système cadastral, accessible au public, qui renferme des informations exhaustives et à jour sur chacune des licences minières, pétrolières et gazières, y compris leurs coordonnées.
9. Le Groupe multipartite pourra souhaiter s'assurer que la pratique effective en matière de transparence des contrats est cohérente avec les obligations juridiques du code de transparence et la législation du secteur extractif. Le Groupe multipartite est également encouragé à continuer de classer les contrats publiés et de former les parties prenantes à l'extraction d'informations clés et à l'utilisation des contrats publiés.
10. Le Groupe multipartite pourra souhaiter piloter le rapportage sur la propriété réelle dans le prochain Rapport ITIE pour renforcer la sensibilisation à la transparence de la propriété réelle et piloter les définitions et les seuils

de la propriété réelle. En particulier, le Groupe multipartite pourra envisager l'application des différents types de contrôle pouvant être exercés sur une entreprise. Par ailleurs, l'ITIE Sénégal pourra souhaiter accroître ses activités de sensibilisation des entreprises aux objectifs visés par la transparence de la propriété réelle, et engager des discussions avec les organismes publics sur la façon de rendre obligatoires de telles divulgations.

11. Conformément à l'Exigence 2.6, le Groupe multipartite devra préciser dans les futurs Rapports ITIE les règlements statutaires régissant les relations financières entre la Société des Pétroles du Sénégal (Petrosen), la Société des Mines de Fer du Sénégal Oriental (Miferso) et le gouvernement. Le gouvernement est également encouragé à continuer d'équiper le service des hydrocarbures avec des outils de contrôle pour mieux suivre les plans de travail et les paiements au gouvernement à mesure que ce secteur se développe.
12. Conformément à l'Exigence 3.2, le Groupe multipartite devra divulguer les données de production pour l'exercice fiscal couvert par le Rapport ITIE, y compris les volumes de production totale et la valeur de la production par matière de base et, le cas échéant, par État/région. Ces données pourront comprendre des sources possibles des données de production et les informations sur la manière dont le volume et la valeur déclarés dans les Rapports ITIE ont été calculés.
13. Le Groupe multipartite est encouragé à clarifier les différences relevées dans les chiffres des exportations entre les divulgations ITIE des entreprises et les données officielles du gouvernement.
14. Le Groupe multipartite pourra veiller à ce que les futurs Rapports ITIE incluent des éléments probants accessibles au public et audités pour tout paiement exceptionnel significatif versé au gouvernement par des entreprises sans lien contractuel avec le Sénégal.
15. Le Groupe multipartite est encouragé à veiller à ce que les futurs Rapports ITIE fournissent pour tout accord de troc un niveau de détail et de transparence correspondant à la divulgation et à la réconciliation des autres paiements et flux de revenus.
16. Le Groupe multipartite pourra veiller à ce que les futurs Rapports ITIE contiennent des chiffres précis concernant le volume et la valeur des marchandises transportées dans le cadre d'accords de transport selon lesquels le gouvernement perçoit des revenus provenant du transport.
17. Le Groupe multipartite pourra souhaiter progresser dans la mise en œuvre de la déclaration ITIE par projet, avant la date limite, pour tous les Rapports ITIE couvrant des exercices fiscaux se terminant le 31 décembre 2018 ou après cette date, comme convenu par le Conseil d'administration de l'ITIE lors de sa 36<sup>e</sup> réunion à Bogota.
18. L'ITIE Sénégal est encouragée à redoubler d'efforts pour publier des Rapports ITIE plus à jour, de façon à rendre les données plus pertinentes et plus utiles au débat public.
19. Le Groupe multipartite pourra souhaiter publier les états financiers audités des entités de l'État collectant des recettes extractives non inscrites au budget national.
20. Compte tenu de la mise en œuvre des transferts infranationaux prévue à compter de 2017, le Groupe multipartite est encouragé à veiller à ce que les futurs Rapports ITIE fournissent la formule permettant de calculer les transferts à des entités de l'État infranationales, la valeur des transferts selon cette formule, ainsi que tout écart entre les transferts budgétés et exécutés durant l'année ou les années considérées.
21. Le Groupe multipartite pourra souhaiter inclure dans les futurs Rapports ITIE, ou sur le site Internet de l'ITIE Sénégal, des informations concernant les projections en matière de production et de recettes, les prix des produits de base et la planification d'un scénario budgétaire. Il pourra également souhaiter examiner les

avantages d'une clarification du niveau des incitations fiscales accordées aux entreprises extractives, pour répondre aux demandes d'information des parties prenantes.

22. Dans les futurs Rapports ITIE, le Groupe multipartite pourra souhaiter fournir une analyse supplémentaire des obligations contractuelles des entreprises en matière de dépenses sociales, en vue d'expliquer et de contextualiser la déclaration des entreprises concernant les dépenses sociales durant l'année ou les années considérées.
23. Le Groupe multipartite pourra souhaiter publier les états financiers audités des entreprises Miferso et Petrosen – éventuellement par le biais du site Internet de l'ITIE Sénégal – en attendant la mise en service des sites Internet de ces deux entreprises d'État.
24. Le Groupe multipartite est encouragé à fournir une analyse supplémentaire des données officielles sur l'emploi dans les industries extractives, en utilisant la déclaration ITIE pour affiner les statistiques officielles.
25. Le Groupe multipartite pourra souhaiter formaliser les mécanismes gouvernementaux permettant le suivi des recommandations issues des précédents Rapports ITIE et de la Validation, afin d'assurer la durabilité et l'efficacité continue des canaux de suivi.
26. Le Groupe multipartite pourra souhaiter entreprendre une évaluation d'impact exhaustive en vue de recenser les effets tangibles de l'ITIE sur les communautés locales et les autres parties prenantes, pour déterminer dans quelle mesure l'ITIE a contribué à améliorer la gestion des finances publiques et la gouvernance des secteurs minier, pétrolier et gazier.

\*\*\*