



Opportunités et défis pour le Sénégal dans le domaine de la production pétrolière et gazière : Enseignements tirés de l'expérience d'autres nouveaux producteurs

William Davis et David Mihalyi



Mai 2021



Natural
Resource
Governance
Institute

Sommaire

RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION.....	3
1. GÉRER LES ATTENTES ET LE DÉBAT PUBLIC	5
2. SE PRÉPARER À DES RETARDS.....	11
3. PERCEPTION DES REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES NATURELLES : ÉVITER LES ALLÈGEMENTS FISCAUX ET PROTÉGER LA BASE D'IMPOSITION.....	15
4. FAIRE PREUVE DE PRUDENCE DANS LES EMPRUNTS EN CAS D'INCERTITUDE SUR LES REVENUS.....	19
5. GESTION DES REVENUS TIRÉS DES RESSOURCES NATURELLES : FAIRE FACE À LA VOLATILITÉ ET À LA NON-DURABILITÉ	23
6. OPPORTUNITÉS ET DÉFIS LIÉS À LA CONVERSION DU GAZ EN ÉLECTRICITÉ	28
CONCLUSION	32
ANNEXE I. TRANSPARENCE FISCALE ET RESSOURCES NATURELLES AU SÉNÉGAL.....	33
ANNEXE II. CONTEXTE DES PRINCIPAUX PROJETS PÉTROLIERS ET GAZIERS AU SÉNÉGAL..	36
BIBLIOGRAPHIE	37

Messages clés

- Les pays qui s'engagent dans la production de pétrole et de gaz à grande échelle sont confrontés à un certain nombre d'écueils. Le Sénégal peut tirer des enseignements de l'expérience d'autres « nouveaux producteurs » en Afrique.
- Le Sénégal risque de faire face à des attentes démesurées, qui pourraient conduire à des pressions politiques en faveur de niveaux de dépenses disproportionnés. Toutes les parties prenantes ont un rôle à jouer pour contribuer à un débat public éclairé sur les ressources pétrolières et gazières.
- Les perspectives du Sénégal en matière de revenus pétroliers et gaziers sont incertaines en raison de la possibilité de retards dans la production et de volatilité des prix. Les décideurs sénégalais devraient envisager de multiples scénarios et faire preuve de prudence dans leur planification des dépenses futures.
- Les autorités sénégalaises (en particulier, le ministère des Finances et du Budget et l'Assemblée nationale) devraient continuer à s'abstenir d'accorder des allègements fiscaux aux projets qui ont déjà fait l'objet d'une décision finale d'investissement et devraient procéder à des audits de coûts rigoureux.
- Les autorités sénégalaises (en particulier la Présidence de la République, le ministère du Pétrole et des Énergies, le ministère des Finances et du Budget et l'Assemblée nationale) peuvent utiliser les années qui précèdent la production pour mettre en place un contrôle rigoureux des dépenses et de l'investissement provenant des ressources (par exemple, par le biais du fonds souverain) et s'engager à respecter une règle budgétaire qui fixerait la part des revenus pétroliers et gaziers à dépenser et à investir.
- Les plans de conversion du gaz en électricité (ou « gas-to-power ») du gouvernement sénégalais pourraient fournir au pays une énergie moins chère, plus propre et plus accessible. Mais ils comportent également des risques que le pays ne se retrouve piégé dans le gaz, ce qui pourrait compromettre la viabilité budgétaire (par des contrats « take-or-pay ») et empêcher le pays de tirer pleinement parti des énergies renouvelables alors qu'elles deviennent de plus en plus attrayantes.

Résumé

Le Sénégal, qui dispose des réserves importantes de gaz naturel, semble être sur le point de devenir un important producteur d'hydrocarbures. Cette richesse en ressources offre au pays des opportunités, mais présente aussi des risques. Ce document passe en revue l'expérience récente d'autres « nouveaux producteurs », principalement en Afrique, et tente de tirer des enseignements pour le Sénégal sur la manière d'utiliser au mieux ses ressources en hydrocarbures, en tenant compte à la fois de l'évolution du contexte due à la pandémie de coronavirus et de la transition en cours vers les énergies renouvelables.

Le premier enseignement essentiel que nous avons identifié est le risque d'un excès d'optimisme. La découverte par le Sénégal de réserves pétrolières et gazières (correspondant à environ 60 barils équivalent pétrole par habitant pour les projets en cours de développement) ne rendra pas le pays riche du jour au lendemain¹. Dans d'autres pays qui figuraient auparavant parmi les « nouveaux producteurs », les citoyens avaient souvent des attentes démesurées suite à la découverte de gisements de pétrole, ce qui a conduit à des demandes irréalistes et plus tard à leur mécontentement lorsque ces espoirs ne se sont pas concrétisés. Le gouvernement sénégalais, les parlementaires, la société civile, les journalistes, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et le secteur privé ont une responsabilité partagée pour aider dans la gestion des attentes liées à l'ampleur des richesses pétrolières et gazières. Cette responsabilité peut être assumée individuellement ou collectivement par le biais de l'ITIE et d'autres plateformes.

Deuxièmement, bien que les opérateurs au Sénégal soient confiants dans leurs calendriers, les projets pétroliers et gaziers dans d'autres pays ont souvent été retardés – et les projets du Sénégal liés à son secteur pétrolier et gazier doivent également être robustes par rapport à de tels retards. Au cours des vingt dernières années, parmi les nouveaux producteurs d'Afrique subsaharienne, un projet a mis en moyenne près de deux fois plus de temps que prévu pour parvenir au stade de la production. Le gouvernement a fait preuve d'une prudence justifiée à cet égard en s'engageant à ne pas tenir compte des revenus tirés des ressources naturelles dans les plans de dépenses/investissements publics tant que les projets n'ont pas fait l'objet d'une décision finale d'investissement (DFI). Mais des risques de retards subsistent après la décision finale d'investissement. Les incertitudes post-pandémie et la transition énergétique pourraient également remettre en question la possibilité de faire avancer d'autres projets.

Troisièmement, la volatilité du prix du pétrole précipitée par la pandémie, associée au déclin attendu à long terme dû à la transition énergétique, signifie que les revenus futurs seront moins certains. L'expérience internationale met également en garde contre le risque que des gouvernements compromettent encore ces revenus. Cela peut résulter de l'octroi par les gouvernements d'incitations fiscales non nécessaires à des projets qui bénéficieraient d'un investissement ou qui iraient de l'avant de toute façon, ou de l'absence de surveillance et de protection de la base

1 Ce chiffre a trait aux réserves (2P) des projets pétroliers et gaziers du Sénégal qui ont déjà fait l'objet d'une décision d'investissement finale (DFI). Les phases futures et d'autres projets portent sur des ressources supplémentaires importantes, mais sont également plus incertaines.

d'imposition contre l'érosion de cette base et la surestimation des coûts. Le gouvernement Sénégalais n'a pas accordé d'incitations fiscales aux producteurs de pétrole et de gaz lors de la récente baisse des prix, et il devrait maintenir cette approche à l'avenir.

Les risques soulignés ci-dessus pourraient amener les gouvernements à surestimer les revenus qu'ils peuvent attendre des ressources pétrolières et gazières. Cela pourrait aussi conduire à des dépenses et à des emprunts publics trop ambitieux, qui pourraient à leur tour créer des niveaux de dette publique insoutenables dans l'éventualité où les revenus tirés des ressources ne se concrétisent pas. Le gouvernement pourrait vouloir emprunter davantage pour atténuer les effets de la pandémie, mais il doit s'assurer que ces emprunts sont soit des mesures ponctuelles d'atténuation de la crise, soit des investissements pour l'avenir, plutôt que d'alimenter des dépenses récurrentes sur la base de revenus pétroliers incertains. En raison de ces incertitudes, il devrait également être prudent quant à ses propres investissements dans la production de pétrole et de gaz par le biais de Petrosen.

Un autre défi auquel les gouvernements sont confrontés concerne la manière de lisser dans le temps la consommation des revenus tirés des ressources, compte tenu de leur volatilité et de leur non-durabilité. Le gouvernement du Sénégal a raison de suivre l'exemple d'autres pays producteurs de pétrole en mettant en place un cadre de gestion des revenus destiné à veiller à ce que les revenus tirés des ressources naturelles puissent contribuer à lisser les fluctuations macroéconomiques et à ce que les générations futures puissent en bénéficier.

Le cadre de gestion des revenus du Sénégal n'est pas encore finalisé. Mais il devrait garantir que le fonds souverain (qui sera hébergé par le Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS)) dispose d'un cadre solide et bien géré permettant d'épargner sur le long terme, tout en évitant les pièges d'une épargne prématurée et de la création de budgets parallèles. Plus généralement, les mesures de transparence budgétaire du Sénégal présentent un certain nombre de lacunes qu'il convient de combler.

Le gouvernement sénégalais a d'importants projets visant à utiliser le gaz naturel pour fournir de l'énergie au niveau national. Bien que l'ambition de fournir de l'électricité à tous soit louable, le gouvernement devrait agir avec prudence pour éviter de se retrouver prisonnier de l'utilisation du gaz comme ressource primaire dans un paysage énergétique en rapide évolution où les énergies renouvelables deviennent de plus en plus attractives. Les autorités sénégalaises devraient éviter de s'engager à l'excès dans l'achat de gaz produit par le pays et anticiper le cas où les infrastructures de production et de distribution ne seraient pas prêtes à temps.

En résumé, les ressources pétrolières et gazières du Sénégal présentent à la fois des opportunités et des défis pour le pays. Pour tirer le meilleur parti de ces ressources, le gouvernement devrait veiller à ce que les attentes soient réalistes (tant chez les décideurs politiques que dans le grand public) et adopter une approche prudente en matière de dépenses et d'investissements publics basés sur les ressources pétrolières et gazières, y compris lorsqu'il s'agit de les utiliser pour l'approvisionnement énergétique national. Enfin, il sera important que le gouvernement mette en place un cadre d'épargne transparent et bien géré qui soit adapté au niveau d'épargne du Sénégal.

Introduction

Le Sénégal semble être sur le point de devenir un important producteur d'hydrocarbures (de gaz principalement). Le pays a mené auparavant et continue de mener des activités de production de gaz à petite échelle. Cependant, entre 2014 et 2017, un certain nombre de découvertes gazières importantes ont été réalisées. Deux projets (Sangomar et Grand Tortue Ahmeyim (GTA)) ont récemment fait l'objet d'une décision finale d'investissement (DFI), et une troisième découverte (Yakaar-Teranga) est également candidate à l'investissement. (Le terme DFI renvoie à la décision des investisseurs de mettre en œuvre un projet – après cette étape, des engagements financiers importants sont pris)^{2 3}. Le Sénégal se prépare donc aux investissements nécessaires à la mise en service de ces projets, et à l'impact d'une augmentation significative des revenus tirés des ressources naturelles.

Les pays sont confrontés à un certain nombre de défis dans la gestion des revenus tirés des ressources naturelles. Dans ce rapport, nous nous concentrons sur certains défis particuliers qui affectent les pays qui se préparent à la production liée aux découvertes pétrolières et gazières. Tout d'abord, l'expérience internationale a montré qu'un certain nombre de pays a succombé à la « pré-malédiction des ressources » qui survient quand un optimisme excessif concernant les bénéfices futurs du secteur fragilise les politiques gouvernementales et conduit à terme à des résultats décevants. Il est donc important de gérer les attentes du public concernant les conséquences de ces découvertes pour l'économie et de résister aux pressions exercées pour s'engager dans des plans d'emprunt, de dépenses publiques ou d'investissement non durables fondés sur des prévisions trop optimistes sur les revenus qui seront tirés de ces ressources⁴. La mise en place d'un cadre de gouvernance approprié pour éviter que les revenus ne soient perdus à cause de l'évasion ou de la fraude fiscale et d'une mauvaise gestion pose un certain nombre de défis⁵. Dans le contexte de la pandémie de coronavirus, ces défis sont particulièrement complexes, car les pays sont confrontés à la crainte de perdre des investissements et se demandent s'il faut utiliser leur richesse en ressources pour financer les dépenses temporaires nécessaires à la stabilisation de l'économie.

2 McKinsey, « FID », Energy Insights by McKinsey, consulté le 30 octobre 2020, <http://www.mckinseyenergyinsights.com/resources/refinery-reference-desk/fid>.

3 Editorial Dept, « The Complete Guide To FIDs », OilPrice.com, 23 février 2020, oilprice.com/Energy/General/The-Complete-Guide-To-FIDs.html.

4 David Mihalyi et Thomas Scurfield. *How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Resource Curse?* (Banque mondiale, 8 septembre 2020), doi.org/10.1596/1813-9450-9384.

5 Nous ne disposons pas d'informations permettant de savoir si des cas d'évasion/de fraude fiscale ou de mauvaise gestion des revenus se produisent actuellement dans le secteur pétrolier et gazier du Sénégal ; nous ne disposons pas non plus d'informations indiquant que les entreprises opérant dans ce secteur tentent de pratiquer l'évasion ou la fraude fiscale au Sénégal. Nous mentionnons ce point simplement parce qu'il s'agit d'un problème général qui a affecté les industries extractives dans de nombreux pays, et qui constitue donc un risque dont le Sénégal devrait être conscient.

Dans ce rapport, nous examinons l'expérience d'autres nouveaux producteurs en Afrique subsaharienne. Ce faisant, nous cherchons à tirer des enseignements qui pourraient être utiles au Sénégal pour éviter certains des principaux écueils fréquemment rencontrés par les nouveaux producteurs de pétrole. Ce rapport est la première publication de NRGi dans le cadre de notre nouveau programme sur le Sénégal. Dans le cadre de ce programme, nous pourrions être amenés à produire d'autres publications qui examineront plus en détail certains aspects spécifiques de la gouvernance des industries extractives du pays.

Ce briefing explore les facteurs qui peuvent contribuer à un excès d'optimisme⁶ : 1) la quantité de pétrole trouvée grâce à l'exploration et ses implications pour les attentes du public 2) la voie vers le démarrage de la production et les risques de retards 3) les difficultés dans la collecte des revenus et la nécessité d'éviter un « nivellement par le bas »⁷. Nous abordons ensuite les conséquences possibles d'un excès d'optimisme et les moyens de les éviter : 4) nous nous penchons sur des emprunts à court terme appropriés, compte tenu du contexte actuel 5) nous formulons des considérations pour la mise en place d'un cadre de gestion des revenus pétroliers 6) nous examinons les implications pour les ambitions du Sénégal liées à l'utilisation du gaz au niveau national, et nous proposons une conclusion. Dans l'Annexe I, nous donnons un aperçu du degré de transparence des politiques fiscales et de la gouvernance du Sénégal, en nous concentrant sur les domaines qui sont particulièrement pertinents pour la gestion des ressources naturelles. Dans l'Annexe II, nous fournissons des informations générales sur les principaux projets pétroliers et gaziers actuellement en cours de développement au Sénégal.

6 Elle s'inspire des différentes étapes de la chaîne de décision du secteur extractif, telles que décrites dans la Charte des ressources naturelles. Natural Resource Governance Institute, *Charte des ressources naturelles* : Deuxième édition, 12 juin 2014, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-charter-french.

7 Une « course au nivellement par le bas » fait référence aux pays qui se font concurrence pour attirer les investissements en abaissant les taxes et les normes réglementaires. Cela peut avoir des effets négatifs, car ces politiques risquent de n'attirer que des investissements supplémentaires limités (voire inexistant), et la baisse des recettes fiscales et des normes réglementaires peut, en fin de compte, aggraver la situation de ces pays.

1. Gérer les attentes et le débat public

Le Sénégal est un petit producteur de gaz naturel depuis des décennies. Mais depuis 2014, un certain nombre de découvertes importantes de réserves pétrolières et gazières ont été faites. Parmi celles-ci, deux projets majeurs (les champs de Sangomar et de GTA) ont fait l'objet d'une décision finale d'investissement. Le Sénégal a fait sa première grande découverte de pétrole en novembre 2014, lorsque Cairn Energy a découvert le champ de Sangomar. Cette découverte a été présentée comme la plus importante de 2014 au niveau mondial⁸. Elle a été suivie d'une série de découvertes supplémentaires de pétrole et de gaz, parmi lesquelles se distingue le champ Greater Tortue ou Grand Tortue Ahmeyim (GTA) découvert par Kosmos Energy en 2015. Il s'agit d'un gisement de gaz transfrontalier situé à la frontière entre le Sénégal et la Mauritanie, qui a été présenté comme une « ressource gazière de classe mondiale » immédiatement après sa découverte⁹.

Rystad Energy estime les ressources pétrolières du Sénégal à plus d'un milliard de barils. Ces ressources ont été trouvées sur de nombreux champs. Parmi ceux-ci, l'opérateur du développement offshore de Sangomar (Woodside) a estimé que le champ produira 231 millions de barils de pétrole pendant la première phase d'exploitation, ce chiffre pouvant passer à 500 millions de barils pour l'ensemble de la durée de vie du champ. Pour le gaz naturel, selon le ministère du Pétrole et des Énergies, le Sénégal dispose de 50 pourcent des 15 à 20 trillions de pieds cubes (bpc) de gaz initialement en place dans sa moitié du champ transfrontalier de GTA (avec 25 tcf de gaz initialement en place), en plus d'environ 10 à 25 trillions de pieds cubes (tcf) de gaz initialement en place à Yakaar-Teranga. Il est également possible que d'autres champs de pétrole et de gaz soient présents à FAN, Sangomar Profond, et ailleurs. La phase 1 du champ de GTA devrait amener à exporter environ 2,5 millions de tonnes par an (Mtpa) de gaz naturel liquéfié (GNL), dont la moitié pour le Sénégal^{10 11 12 13}.

Il est difficile d'interpréter ces chiffres tels quels – ces « chiffres faramineux » peuvent être trompeurs en ce qui concerne l'impact sur les revenus, les investissements et les emplois. Nous comparons donc les estimations de Rystad sur les réserves qu'elles classent comme prouvées et probables (2P) sur une base par habitant à celles d'autres pays d'Afrique subsaharienne pour donner une idée approximative de ce que pourraient signifier les réserves en tenant compte de la population du Sénégal¹⁴.

8 FAR Limited, « The World's Largest Oil Discovery 2014 », présenté au Melbourne Mining Club Cutting Edge Series, Melbourne Mining Club, 15 mars 2016, www.melbourneminingclub.com/wp-content/uploads/2015/11/CE-Presentations-March-15-2016.pdf.

9 « Kosmos Energy Announces Significant Gas Discovery Offshore Senegal », Kosmos Energy, 27 janvier 2016, investors.kosmosenergy.com/news-releases/news-release-details/kosmos-energy-announces-significant-gas-discovery-offshore.

10 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/34 Sénégal Fiscal Transparency Evaluation*, 2019, 65, www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/cr1934-senegal-fiscal-transparency.ashx.

11 Mostefa Ouki, *Mauritania-Senegal: an emerging New African Gas Province – is it still possible? OIES PAPER: NG 163*, The Oxford Institute of Energy Studies, 2020.

12 FAR Limited, *Annual Report 2019: FAR's Journey to First Oil* (FAR Limited, n.d.), 13, www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/ASX_FAR_2019.pdf.

13 BP, « Greater Tortue Ahmeyim Phase 1 », BP, n.d., 1, www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/what-we-do/worldwide/greater-tortue-ahmeyim-fact-sheet-english.pdf.

14 La population du pays est estimée à 17,2 millions de personnes en 2020. « Agence nationale de statistique et de la démographie », n.d., consulté le 5 mai 2021, satisfaction.ansd.sn/.

La Figure 1 ci-dessous montre que les réserves pétrolières prouvées et probables (pour des découvertes ayant une DFI) du Sénégal par habitant seraient égales à 15 barils par habitant. Cette quantité est d'un ordre de grandeur inférieur à celle des pays d'Afrique les plus riches en pétrole, par exemple la Guinée équatoriale, le Gabon, la République du Congo ou l'Angola. Ses réserves de gaz prouvées et probables sont un peu plus importantes et se situent juste au-dessous de 45 barils équivalent pétrole (bep) par habitant¹⁵.

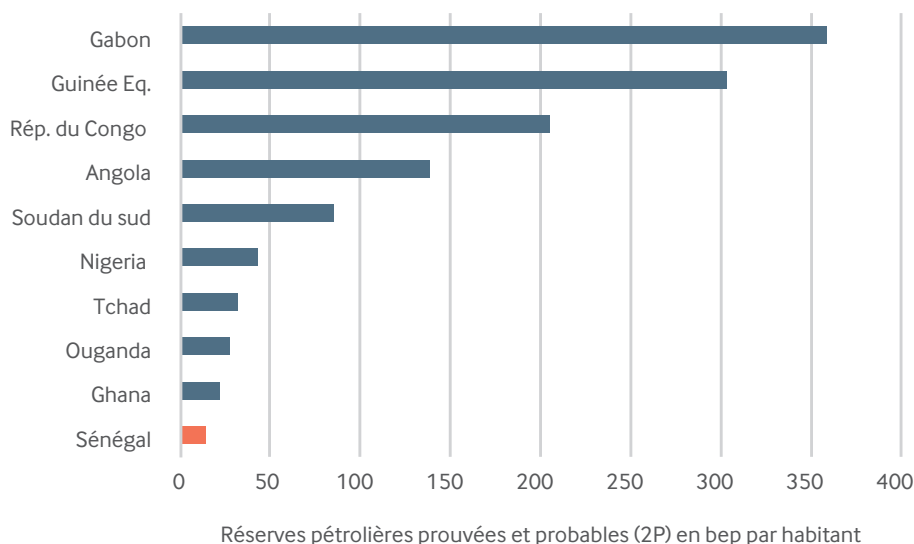


Figure 1. Réserves pétrolières prouvées et probables (barils par habitant)

Source: Rystad, 2020

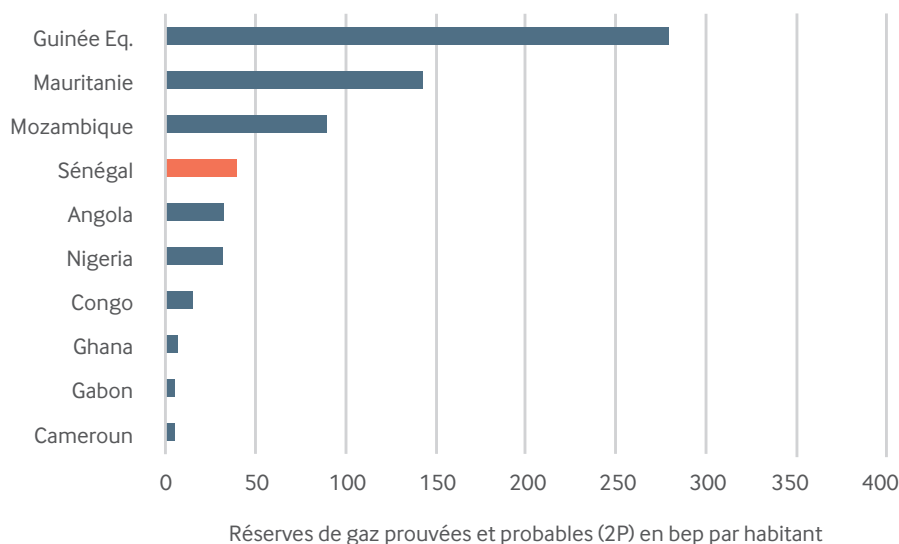


Figure 2. Réserves de gaz prouvées et probables (bep/habitant)

Source: Rystad, 2020

15 Les réserves prouvées sont, selon la Société Géologique de France, « les quantités d'hydrocarbures estimées pouvant être produites avec une certitude raisonnable (probabilité > 90 pourcent), à partir de réservoirs connus, de techniques de production matures et de conditions économiques et contractuelles stables. » Les réserves probables sont définies comme suit : « la probabilité de produire ces volumes est supérieure à 50 pourcent ». « Quelles Sont Les Différences Entre Réserves et Ressources En Hydrocarbures ? », Société Géologique de France, n.d., consulté le 4 février 2021, www.geosoc.fr/quid-sgf/133-quid/ressources-energetiques/735-queelles-sont-les-differences-entre-reserves-et-ressources-en-hydrocarbures.html.

En cumulant les réserves pétrolières et gazières qui ont atteint le stade de réserves prouvées et probables (2P), en supposant qu'elles seront toutes extraites au cours des trente prochaines années (un scénario optimiste) et en tenant compte de la croissance démographique du pays, les réserves prouvées et probables actuelles du Sénégal s'élèvent à moins de 1 bep par habitant et par an¹⁶.

Les perspectives d'exploration et d'ajout de réserves à l'avenir restent une interrogation, en raison des incertitudes causées par la pandémie de coronavirus et des incertitudes du marché mondial du pétrole. Par exemple, la pandémie a causé d'importantes difficultés opérationnelles pour BP, l'opérateur de GTA, pour faire avancer le projet (bien que celles-ci aient été surmontées) – et pourrait rendre la poursuite de l'exploration plus difficile¹⁷.

Si la richesse pétrolière du Sénégal n'est pas d'une ampleur suffisante pour augmenter directement les revenus individuels de la population sénégalaise, elle offre certainement une occasion importante de soutenir l'économie par des investissements stratégiques et judicieux. Mais pour ce faire, il est essentiel que le gouvernement tire les leçons des autres nouveaux producteurs africains, qu'il communique clairement sur l'importance des découvertes et contribue à fixer des attentes appropriées pour les citoyens, notamment en évitant les avis trop optimistes selon lesquels elles transformeront l'économie.

Malheureusement, malgré la modestie des revenus tirés des ressources, les hommes politiques d'autres pays ont souvent fait preuve de peu de retenue dans leur communication sur les découvertes de pétrole et de gaz. Célébrant la découverte géante de pétrole au Ghana en 2007, le président John Kufour a déclaré : « Même sans pétrole, nous nous en sortons vraiment bien [...] Avec le coup de pouce du pétrole, nous allons nous envoler ! »¹⁸. Puis, en 2010, le président John Atta Mills a promis que « les ressources pétrolières [mèneraient] le Ghana vers une révolution industrielle dans les 10 prochaines années »¹⁹. En Tanzanie, lors de sa campagne pour être réélu en 2010, le président Jakaya Kikwete a déclaré à propos de la ville située près de l'une des grandes découvertes de gaz : « Mtwara sera le nouveau Dubaï. »²⁰ Dix ans plus tard, la réalité est loin d'être à la hauteur de ces déclarations, quel que soit le pays concerné. En particulier, le secteur pétrolier ghanéen est loin d'être transformationnel : la Banque mondiale estime que les rentes pétrolières ne représentaient que 4,7 % du PIB en 2019, dernière année pour laquelle des données sont disponibles²¹. Par ailleurs, la Tanzanie n'a pas encore réussi à obtenir d'investissements dans ses projets gaziers. Même lorsque le gouvernement n'entretient pas des attentes irréalistes, d'autres hommes politiques, des médias ou des simples citoyens peuvent le faire par eux-mêmes. Il est donc important que le gouvernement gère les attentes par une communication précise et réaliste.

16 Il est à noter que Yakaar-Teranga et les phases ultérieures potentielles du projet GTA ou Sangomar, qui augmenteraient de beaucoup les ressources totales, n'ont pas été classées 2P par Rystad. Il s'agit donc d'une estimation prudente des réserves par personne, car elle suppose que les réserves du pays n'augmenteront pas avec le temps.

17 Reuters Staff, « BP Issues Force Majeure to Golar over Tortue Ahmeyim LNG Project », Reuters, 8 avril 2020, www.reuters.com/article/us-golar-lng-lng-bp-idUSKBN21P2J7.

18 Kufour, 2007, cité dans « Ghana 'Will Be an African Tiger », BBC, 19 juin 2007, news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/6766527.stm.

19 JEA Mills, « State of the Nation Address by His Excellency John Evans Atta Mills », *President of the Republic of Ghana*, (Accra), 2009.

20 Elise Must et Siri Aas Rustad, « 'Mtwara Will Be the New Dubai': Dashed Expectations, Grievances, and Civil Unrest in Tanzania », *International Interactions* 45, n° 3 (2019) : 500–531, doi.org/10.1080/03050629.2019.1554569.

21 Banque mondiale, « Bénéfices tirés du pétrole (% du PIB) – Ghana », Banque mondiale | Données, n.d., consulté le 5 mai 2021, donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=GH.

Malgré l'échec du Libéria à découvrir des ressources pétrolières commercialement viables à ce jour, les bénéfices potentiels du pétrole ont capté l'imagination des citoyens à de multiples reprises. La confusion a éclaté en 2013 lorsque African Petroleum a fait état d'une estimation préforage pour l'un de ses puits de pétrole²². Les médias ont interprété incorrectement le chiffre de 840 millions de barils (mbl) de ressources récupérables estimées comme si le Libéria allait commencer à produire 840 barils de pétrole par jour²³. Un autre journal a publié à la une : « Si l'on en croit l'annonce faite la semaine dernière par African Petroleum selon laquelle il existe un énorme gisement de pétrole au large du Libéria, les Libériens n'auront plus jamais à vivre dans une pauvreté abjecte²⁴. » Un troisième article affirmait qu'Exxon commencerait la production de pétrole en 2017, alors pourtant que le puits de Mesurado qu'il avait foré l'année précédente était désormais épuisé²⁵. Après le forage, la société a annoncé qu'il s'agissait d'une découverte, et il a fallu un certain temps avant qu'elle soit reconnue comme non commerciale. Au Kenya, Tullow Oil a annoncé qu'elle avait découvert du pétrole en 2012²⁶. À ce stade, il n'y avait aucun moyen de savoir si la découverte était commercialement viable et même dans le meilleur des cas, il aurait fallu au moins quatre ans avant que le pétrole ne commence à être extrait. Cependant, le mois suivant, les syndicats du secteur public ont fait une demande salariale ambitieuse en conséquence²⁷.

Dans plusieurs pays, le gouvernement a tenté de neutraliser une partie de cet enthousiasme irréaliste. Après la confusion autour des résultats de l'exploration au Libéria, la National Oil Company of Liberia (NOCAL) a fait de multiples déclarations publiques pour tenter de clarifier la situation²⁸. Elle a même préparé une infographie pour préciser la situation du Libéria sur un calendrier de production pétrolière²⁹. (Voir la figure 3).

- 22 Dundee Capital Markets, Dundee Securities Ltd, « African Petroleum: Liberian Drilling Campaign Now Underway », Internet Archive: Wayback Machine, 23 février 2017, web.archive.org/web/20170223054622/www.africanpetroleum.com.au/system/files/AfricanPetroleum_DundeeSecurities_08Jan2013.pdf.
- 23 The Analyst, « Liberia: NOCAL, AP Quell Crude Oil Hysteria - Calls 840 Million Barrels Report 'Estimation. », 22 janvier 2013, allafrica.com/stories/201301220952.html.
- 24 « If Last Week's Announcement by African Petroleum That There's a Huge Deposit of Oil Offshore Liberia Is Anything to Go by, Then There Is No Need for Liberians to Live in Abject Poverty Again », Independent, 21 janvier 2013, cité dans David Mihalyi et Thomas Scurfield, « How Africa's Prospective Petroleum Producers Fell Victim to the Presource Curse », *The Extractive Industries and Society*, 20 novembre 2020, doi.org/10.1016/j.exis.2020.11.003.
- 25 C Oguh, « Liberia to begin oil production in 2017 », *Financial Nigeria* 13, 2015.
- 26 BBC News, « Kenya Oil Discovery after Tullow Oil Drilling », 26 mars 2012, www.bbc.com/news/world-africa-17513488.
- 27 Paul Collier, « Under Pressure », *Finance & Development*, décembre 2013, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/12/collier.htm.
- 28 Voir par exemple : The Analyst, « Liberia » et National Oil Company of Liberia. « Background Briefing on Liberia's Oil Sector », National Oil Company of Liberia, juillet 2012, web.archive.org/web/20181123002742/http://www.nocal.com.lr/pdf/Press_Releases/Background_Briefing_on_Liberia.pdf.
- 29 National Oil Company of Liberia, « Background Briefing on Liberia's Oil Sector ».

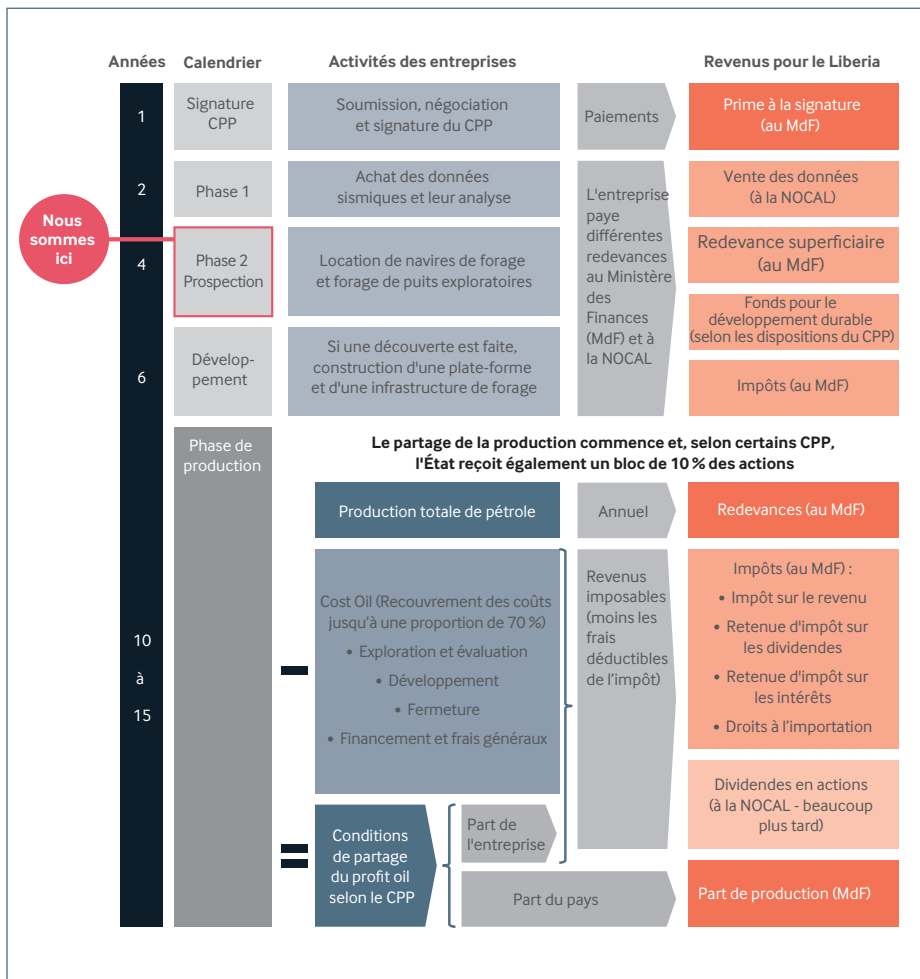


Figure 3. Calendrier de la production pétrolière et des revenus publié par la NOCAL au Liberia³⁰

Jusqu'à présent, le gouvernement du Sénégal semble avoir été relativement prudent dans ses communications sur l'impact des découvertes pétrolières, et il a adopté une stratégie de communication visant à associer de multiples parties prenantes à une communication responsable sur la richesse pétrolière et gazière du pays. Malgré cela, les médias et les différents commentateurs ont parfois été moins discrets et sont susceptibles de créer des attentes irréalistes. Selon un sondage Afrobaromètre 2019, les Sénégalais sont généralement optimistes quant à la possibilité que les ressources en hydrocarbures du pays puissent alimenter le développement du pays et améliorer leur niveau de vie³¹. Pourtant, il est probable que les bénéfices

30 Ibid.

31 Ousmane Niang et Alpha Ba, « La gouvernance économique : Une perception positive des Sénégalais sur l'orientation et l'avenir du pays », *Afrobaromètre* 19 juillet 2019, afrobarometer.org/sites/default/files/publications/D%C3%A9p%C3%A2ches/ab_r7_dispatchno308_gouvernance_economique_en_senegal.pdf.

matériels apportés par le secteur pétrolier resteront modestes, que ce soit par le biais de taxes (voir la section 3) ou de contenus locaux³². En communiquant de manière proactive à l'avance, le gouvernement peut contribuer à éviter toute déception populaire ultérieure ou toute accusation selon laquelle la richesse pétrolière aurait été dilapidée.

Recommandation : Gérer les attentes. Les autorités sénégalaises devraient communiquer clairement et de manière proactive sur l'importance des ressources trouvées, la taille des projets en cours, les possibilités de retards (voir section suivante) et les incertitudes quant à la taille des découvertes et aux avantages économiques qu'elles peuvent apporter.

Recommandation : Un débat public éclairé sur les ressources naturelles est la responsabilité de chacun. D'autres parties prenantes, telles que les médias, les organisations de la société civile et les entreprises, ont également un rôle important à jouer dans l'examen et la diffusion des informations sur les ressources naturelles et la gestion de ces dernières, ainsi que dans leur interprétation à destination du grand public, notamment en travaillant dans le cadre de l'ITIE³³.

32 Bien que le gouvernement ait fait des efforts pour encourager le développement du contenu local, l'expérience mondiale montre que le contenu local dans les industries extractives a tendance à apporter beaucoup moins d'avantages que les revenus du gouvernement. Voir, par exemple, Robert Pitman et Kaisa Toroskainen, *Beneath the Surface: The Case for Oversight of Extractive Industry Supports* (Londres et New York : Natural Resource Governance Institute, septembre 2020), resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneath_the_surface.pdf. En outre, le rapport ITIE du Sénégal indique qu'à ce jour, seulement 4 % des dépenses consacrées aux fournisseurs du secteur des hydrocarbures ont été versées à des entreprises locales. Comité national ITIE Sénégal et BDO Consulting, *Rapport ITIE 2019* (Sénégal : Initiative pour la transparence des industries extractives au Sénégal, décembre 2020), eiti.org/files/documents/rapport_itie-senegal_2019-vf.pdf.

33 Nous constatons que de tels efforts sont déjà déployés à la fois dans le cadre de l'ITIE au Sénégal et ailleurs.

2. Se préparer à des retards

En dépit de la pandémie et de la crise économique mondiale, les deux principaux projets pétroliers et gaziers du Sénégal avancent, bien qu'avec un certain retard. Le projet Sangomar a reçu son feu vert en janvier 2020, lorsque le gouvernement a accordé l'autorisation d'exploitation et approuvé le plan d'exploitation de la coentreprise³⁴. Pour le projet GTA, un premier obstacle a été franchi en 2018, lorsque les gouvernements de la Mauritanie et du Sénégal ont convenu de partager les ressources, initialement à parts égales³⁵. Cette décision a été suivie par la décision finale d'investissement des investisseurs BP et Kosmos Energy en décembre de la même l'année.

La production de pétrole et de gaz au Sénégal devrait commencer en 2023 pour les projets GTA et Sangomar. Cela représente un retard par rapport au premier calendrier proposé par les entreprises pour les deux projets, qui fixait le début de la production à 2021^{36 37}.

Pour démarrer la production, d'importants investissements initiaux sont nécessaires (environ 10 milliards USD répartis entre les champs de GTA et de Sangomar). Le Sénégal a eu la chance d'obtenir une DFI sur ces deux projets avant la pandémie. Mais la pandémie a entraîné des difficultés dans l'avancement des projets. Plus précisément, BP a demandé à l'un de ses sous-traitants de retarder la livraison d'une installation flottante de GNL, en invoquant les perturbations causées par la pandémie (par exemple, les restrictions de quarantaine imposées par le gouvernement) qui ont fait rater au projet la fenêtre météo favorable à la mise en place de la digue protectrice du terminal de liquéfaction du gaz³⁸. Ce problème a maintenant été résolu avec un retard d'environ 11 mois par rapport au calendrier initial³⁹. Le développement du projet avance bien et devrait être achevé à 50 % d'ici la fin de 2020, ce qui devrait permettre le démarrage de la production de gaz au cours du premier semestre de 2023⁴⁰. En ce qui concerne Sangomar, l'un des partenaires de la coentreprise, FAR, a manqué de fonds et a été contraint de vendre sa participation dans le projet qui avait pris du retard⁴¹. Malgré ces difficultés, l'opérateur de Sangomar (Woodside) poursuit la passation des marchés

34 FAR Limited, « 01 January - 31 March 2020 Q1 Report », Melbourne : FAR Limited, 2020, far.live.irmau.com/irm/PDF/c4be136b-3254-439c-a950-a109521d5780/QuarterlyActivitiesandCashflow.

35 Ce partage sera réajusté après les cinq premières années de production à la suite d'une procédure de redétermination des volumes d'hydrocarbures entre les deux pays. Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'étranger, République du Sénégal, « Projet de Loi autorisant le Président de la République à ratifier l'Accord de Coopération inter-États portant sur le développement et l'exploitation des réservoirs du champ Grand Tortue/Ahmeyim entre la République du Sénégal et la République islamique de Mauritanie, signé le 09 février 2018 à Nouakchott », (Dakar, 2018), www.dri.gouv.sn/sites/default/files/an-documents/L-2018-21.pdf.

36 FAR Limited, « The World's Largest Oil Discovery 2014 », 15 March 2016, www.melbourneminingclub.com/wp-content/uploads/2015/11/CE-Presentations-March-15-2016.pdf.

37 « Future potential : comment la Mauritanie et le Sénégal sont prêts à devenir de nouveaux acteurs dans l'approvisionnement en gaz naturel », BP, 8 mai 2017, investors.kosmosenergy.com/news-releases/news-release-details/kosmos-energy-welcomes-approval-inter-governmental-cooperation.

38 Reuters Staff, « BP Issues Force Majeure to Golar over Tortue Ahmeyim LNG Project », Reuters, 8 avril 2020, www.reuters.com/article/us-golar-Ing-Ing-bp-idUSKBN21P2J7.

39 BP, « BP p.l.c. Group Results Third Quarter and Nine Months 2020 », 27 octobre 2020, www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/investors/bp-third-quarter-2020-results.pdf.

40 Kosmos Energy, « 3Q 2020 Results », Kosmos Energy, 9 novembre 2020, investors.kosmosenergy.com/static-files/3bd3f0ef-3129-415d-94b8-841eb6938eca.

41 Reuters Staff, « UPDATE 1-FAR Says It Is in Default over Senegal Sangomar Project », Reuters, 24 juin 2020, uk.reuters.com/article/far-senegal-idUKL4N2E11Z4.

pour le projet et a insisté pour que la production démarre en 2023⁴². Selon le gouvernement, l'exécution du projet était terminée à 17,3 % en décembre 2020.

En plus des deux projets en développement, il existe un certain nombre d'autres projets potentiels, dont certaines de taille non prouvée, qui n'ont pas encore obtenu de DFI. La récente volatilité des prix du pétrole et du gaz (due en grande partie à la pandémie de coronavirus) et la transition en cours vers l'énergie renouvelable pourraient rendre plus difficile une mobilisation des investissements en faveur de ces projets (en particulier ceux basés sur le pétrole). L'envergure des plans de la phase 2 de GTA a été récemment réduite⁴³. (Voir l'Annexe II pour le contexte des principaux projets pétroliers et gaziers). Cela dit, une analyse récente indique que la demande pour le GNL est forte, ce qui donne à penser qu'il existe des perspectives favorables pour les phases futures de GTA⁴⁴.

Le Sénégal peut s'inspirer de l'expérience d'autres pays pour comprendre le calendrier des projets. En particulier, les projets pétroliers et gaziers exigent des capitaux considérables et sont difficiles à mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle tant de projets ne sont pas prêts dans les délais et le budget impartis, comme l'indiquent les études du secteur⁴⁵. NRGi a examiné les calendriers des projets pétroliers et gaziers de 12 nouveaux producteurs en Afrique subsaharienne depuis 2000⁴⁶. Il a constaté que si les calendriers initiaux des huit pays prévoient que la production commencerait en moyenne 6,4 ans après la découverte, même si les calendriers les plus récents sont respectés, la moyenne serait en fait de 11 ans. Les différences sont plus marquées pour le pétrole (prévision de 4,8 ans contre 10,2 ans pour le délai réel ou l'estimation la plus récente) que pour le gaz (prévision de 8,1 ans contre 11,9 ans pour le délai réel ou l'estimation la plus récente). Dans la figure 4 ci-dessous, tous les projets au-dessus de la ligne à 45 degrés connaissent des retards⁴⁷.

Beaucoup des projets pétroliers et gaziers ci-dessus, en particulier ceux situés en Afrique orientale et australe, ont connu des retards avant d'obtenir une DFI. Notre étude suggère également que la chute des prix du pétrole en 2014 a été une cause majeure de retard. Les problèmes transfrontaliers ont également été un facteur de complication. Par exemple, les projets gaziers qui font intervenir des oléoducs à cheval sur plusieurs pays ont été retardés, ainsi que le champ de Tweneboa-Enyenra-Ntomme (TEN) au Ghana, qui a démarré sa production deux ans plus tard que prévu en raison d'un conflit frontalier maritime avec la Côte d'Ivoire⁴⁸.

42 « COVID Will Not Stop First Oil From Senegal in 2023 », *Africa Oil + Gas Report*, 23 juin 2020, africaoilgasreport.com/2020/06/in-the-news/senegalese-field-on-course-for-2023-first-oil/.

43 Joe Murphy, « BP, Partners Downsize GTA Expansion », *Natural Gas World*, 13 November 2020, www.naturalgasworld.com/bp-partners-downsize-gta-expansion-83398.

44 Kosmos Energy, « 4Q 2020 Results », 13, investors.kosmosenergy.com/static-files/3bd3f0ef-3129-415d-94b8-841eb6938eca.

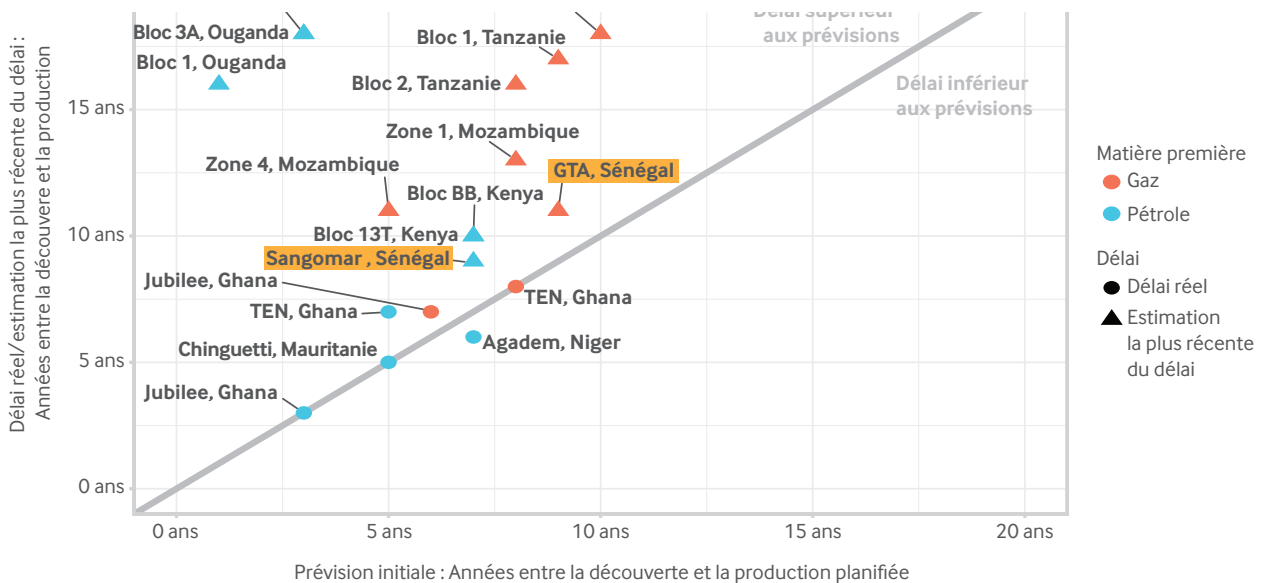
45 EY, cité dans *Offshore Energy*, « EY: Oil & Gas Megaprojects Exceed Budgets. Cost Overruns Reach USD 500B », *Offshore Energy*, 14 août 2014, www.offshore-energy.biz/ey-oil-gas-megaprojects-exceed-budgets-cost-overruns-at-500b/.

46 Mihalyi et Scurfield, « How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Presource Curse? »

47 NB : les détails de ces projets et les circonstances des retards sont disponibles auprès de Mihalyi et de Scurfield, « How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Presource Curse? ».

48 Mihalyi et Scurfield, « How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Presource Curse? ».

Figure 4. Prédiction initiale comparée au délai réel ou à l'estimation la plus récente du délai entre la découverte et la production⁴⁹



Le risque de retards reste d'actualité pour le Sénégal. Après le déclenchement de la pandémie, les prix du pétrole sont tombés à des niveaux jamais vus au cours des deux dernières décennies, et les perspectives à moyen terme des marchés du pétrole et du gaz restent incertaines. Bien que les prix se soient redressés depuis, la volatilité observée ces derniers temps, ainsi que la transition en cours vers les énergies renouvelables, pourraient ralentir les prises de décision à l'égard d'investissements dans des projets en attente de DFI, voire dissuader les investisseurs concernés de les concrétiser. Bien que les retards sur les deux projets ayant fait l'objet d'une DFI aient été jusqu'à présent plus modérés qu'ailleurs (et les entreprises ont montré leur engagement à l'égard de la première phase et ciblent la DFI pour une phase 2 (réduite) de GTA à la fin de 2022), les risques restent élevés, compte tenu de la complexité de l'exécution des projets^{50 51 52}. En outre, Kosmos et BP (les deux sociétés impliquées dans les projets GTA et Yakaar-Teranga) ont toutes deux annoncé des politiques environnementales ambitieuses. Bien que celles-ci puissent s'accompagner d'un changement d'orientation en faveur du gaz comme alternative moins polluante au pétrole, la modélisation de Kosmos, qui a analysé les conséquences potentielles de ces mesures environnementales dans le cadre de son récent rapport sur les risques climatiques et la résilience, montre une baisse de la valeur actuelle nette de leurs actifs au Sénégal dans le cadre de leur scénario de

49 Déclarations et rapports d'entreprises, du gouvernement et du FMI réunis par les auteurs. Pour les projets qui n'ont pas encore atteint le stade de la production, nous indiquons la dernière estimation pour le démarrage de la production de pétrole ou de gaz. Les données datent de juin 2020, mais les retards prévus à la suite de la récente chute des prix doivent encore être pris en compte dans les estimations publiées.

50 Kosmos Energy, « 4Q 2020 Results », 13.

51 Par exemple, l'une des sources de complexité tient au fait que GTA est un projet transfrontalier de GNL (bien qu'une répartition des réserves ait déjà été convenue entre le Sénégal et la Mauritanie). Kosmos Energy souligne que le projet et son utilisation de GNL flottant sont conçus pour parvenir au démarrage de la production de gaz rapidement et en toute sécurité.

52 Livia Gallarati, « BP, Kosmos Reduce GTA LNG Expansion Plans », Argus, 11 novembre 2020, www.argusmedia.com/en/news/2158858-bp-kosmos-reduce-gta-lng-expansion-plans.

développement durable⁵³. Une baisse de la valeur des actifs pourrait entraîner une plus grande incertitude quant à l'avancement des projets ou une diminution des recettes publiques. Il reste à voir dans quelle mesure ces entreprises sont déterminées à conserver leurs actifs Yakaar-Teranga sur le long terme⁵⁴.

Recommandation : Ne pas beaucoup miser sur l'achèvement des projets dans les délais prévus. Le gouvernement doit être prudent dans sa planification concernant l'utilisation de la production et des revenus pétroliers, et éviter de prendre des risques importants qui dépendent des calendriers proposés par les compagnies pétrolières. Par exemple, en ce qui concerne la planification de son budget et de ses emprunts (voir section suivante), et lors de la planification de l'utilisation du gaz au niveau national ou des plans de raffinage, il devrait s'assurer que ces projets ne représentent pas une lourde charge pour le gouvernement si les projets en amont prennent du retard. (Voir section 6 « Opportunités et défis liés à la conversion du gaz en électricité »). Un suivi continu et étroit de la façon dont les projets avancent sera également utile, mais il ne peut pas éliminer le risque de retards de réalisation.

Recommandation : Ne pas compter sur les projets qui n'ont pas encore reçu de DFI lors de l'élaboration des plans pour le secteur et l'ensemble de l'économie. En particulier dans le contexte économique actuel, il n'est pas évident de savoir quand, ou si, ces projets iront de l'avant ; et investir de manière ambitieuse pourrait sérieusement exposer le pays.

53 Kosmos Energy, « Climate Risk and Resilience Report 2020 », Climate Risk and Resilience Report, Dallas : Kosmos Energy, septembre 2020, www.kosmosenergy.com/wp-content/uploads/2020/09/Kosmos-CRR-Report-2020.pdf.

54 Upstream Analytics, « Senegal-Mauritania LNG Hubs Face Headwinds », Rystad Energy, 22 septembre 2020.

3. Perception des revenus tirés des ressources naturelles : Éviter les allègements fiscaux et protéger la base d'imposition

Les recettes fiscales constituent la principale source de bénéfices des projets pétroliers et gaziers⁵⁵. Le Sénégal a introduit de nouveaux régimes fiscaux pour le pétrole (en 2019) et le gaz (en 2020)⁵⁶. Cependant, les principaux projets pétroliers et gaziers du pays sont liés à des contrats comportant des clauses de stabilisation fiscale, ce qui signifie que le précédent Code des impôts (à partir de 1998) s'appliquera, ainsi que des dispositions spécifiques de partage de la production qui varient d'un projet à l'autre. Kosmos Energy et le ministère du Pétrole et des Énergies ont publié sur internet les contrats signés. (Voir Annexe II). Une évaluation indépendante du niveau d'imposition et de la part du gouvernement dans les revenus (en tenant compte à la fois de la part directe et des intérêts détenus via Petrosen) du projet Sangomar a jugé ces dernières relativement faibles par rapport aux normes internationales^{57 58}. Les termes fiscaux pour le GTA pourraient être plus favorables à l'État.

La forte volatilité que montrent les prix du pétrole et la baisse attendue des prix à l'avenir en raison de la transition énergétique pourraient mettre les gouvernements sous la pression des entreprises pétrolières pour qu'elles accordent des concessions fiscales au secteur. Mais en ce qui concerne les projets qui sont déjà en cours, les effets de ces avantages sont discutables⁵⁹. Il est peu probable que les investisseurs abandonnent un projet qu'ils ont déjà remporté et dans lequel ils ont investi⁶⁰. Cependant, de nouveaux projets qui n'ont pas encore fait l'objet de DFI pourraient être confrontés à de nouvelles difficultés à la lumière des incertitudes auxquelles

55 Natural Resource Governance Institute, *Natural Resource Charter*.

56 Le code gazier régit seulement les secteurs aval et intermédiaire. République du Sénégal, Loi n°2020-06 du 7 février 2020 portant Code gazier, 1, Pub. L. No. 2020-06 (2020), www.droit-afrique.com/uploads/Senegal-Code-2020-gazier1.pdf.

57 Awa Diouf et Bertrand Laporte, *Oil Contracts and Government Take: Issues for Senegal and Developing Countries*, FERDI, 2018, ferdi.fr/dl/df-8He21bpvzZr1yEQjSiHMzjtjg/ferdi-p209-oil-contracts-and-government-take-issues-for-senegal-and.pdf.

58 Le code fiscal 2019 apporte plus de revenus au gouvernement. Les projets actuellement proposés (par exemple, les phases futures du GTA et de Sangomar ainsi que Yakaar-Teranga) seraient réalisés sous le code de 1998, car des contrats comportant des clauses de stabilisation ont été signés avant l'introduction du code de 2019. Cependant, tout nouveau projet (par exemple, résultant du cycle de licences actuel du Sénégal) serait soumis au code de 2019. Voir Awa Diouf, « Note politique 2020/01 La fiscalité sur l'or noir au Sénégal », Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2020, 5, www.ipar.sn/IMG/pdf/np2020_01_fr.pdf.

59 David Manley, David Mihalyi et Anna Fleming, *A Race to the Bottom and Back to the Top: Taxing Oil and Gas During and After the Pandemic* (Natural Resource Governance Institute, 22 octobre 2020), resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/race-bottom-taxing-oil-gas-coronavirus-pandemic.

60 Sangomar, en particulier, restera rentable même en cas de baisse significative du prix du pétrole, en conformité avec le scénario de « développement durable » de l'IEE, selon la modélisation de Woodside. Voir Woodside Petroleum Ltd, « 2020 Annual Report Incorporating Appendix 4E », Perth: Woodside Petroleum Ltd, 2021, 44, [files.woodside/docs/default-source/investor-documents/major-reports-\(static-pdfs\)/2020-full-year-results-and-annual-report/2020-woodside-annual-report.pdf?sfvrsn=11372a48_4](https://files.woodside/docs/default-source/investor-documents/major-reports-(static-pdfs)/2020-full-year-results-and-annual-report/2020-woodside-annual-report.pdf?sfvrsn=11372a48_4).

le secteur est confronté⁶¹. La figure 5 ci-dessous compare les prix d'équilibre économique dans plusieurs pays (dont le Sénégal). Il montre que les futurs projets du Sénégal (par exemple, les phases futures de Sangomar et d'autres de la région de Rufisque, de Sangomar et de Sangomar Deep) sont relativement plus élevés avec une moyenne de 50 dollars le baril, ce qui les mettra en danger dans un scénario de transition énergétique rapide^{62,63}. Mais si des périmètres d'exploitation leur étaient octroyés actuellement, ceci mettrait en péril des revenus futurs pendant des décennies en cas de hausse des prix (à moins que les concessions ne soient explicitement prévues pour être temporaires).

Régime fiscal du Sénégal pour les projets Sangomar et GTA	
Code des impôts applicable	Code pétrolier et Code gazier (et contrats) de 1998
Instrument fiscal	Informations fiscales
Redevances	Non applicables aux contrats de partage de la production
Impôt sur les sociétés	33 % pour Sangomar et 25% pour le GTA
Participation de l'État via Petrosen	Varie selon le projet. Sangomar : 18 % / GTA : 10 % de la part du projet détenue à moitié par le Sénégal (peut être portée à 20 %) ⁶⁵
Accord de partage de la production - part de l'État au « profit oil/gas »	Sangomar : 15 à 40 % / GTA : 35 à 58 %, selon le niveau de production quotidien. Pour Sangomar, le « cost oil/gas » est plafonné à 70 % de la production totale pour les profondeurs inférieures ou égales à 500 mètres, 75 % pour les profondeurs de 500 mètres ou plus. Pour GTA, le « cost gas » est plafonné à 75 % de la production totale.
Taxe à l'exportation	Aucune
Loyers fonciers	Pour GTA et Sangomar : 5 USD par kilomètre carré (km ²) pendant la première période de recherche, 8 USD par km ² pendant la première période de renouvellement et 15 USD par km ² pendant la deuxième période de renouvellement et toute prolongation ultérieure.

Tableau 1. Régime fiscal des principaux projets pétroliers et gaziers au Sénégal⁶⁴

61 Upstream Analytics, « Senegal-Mauritania LNG Hubs Face Headwinds. »

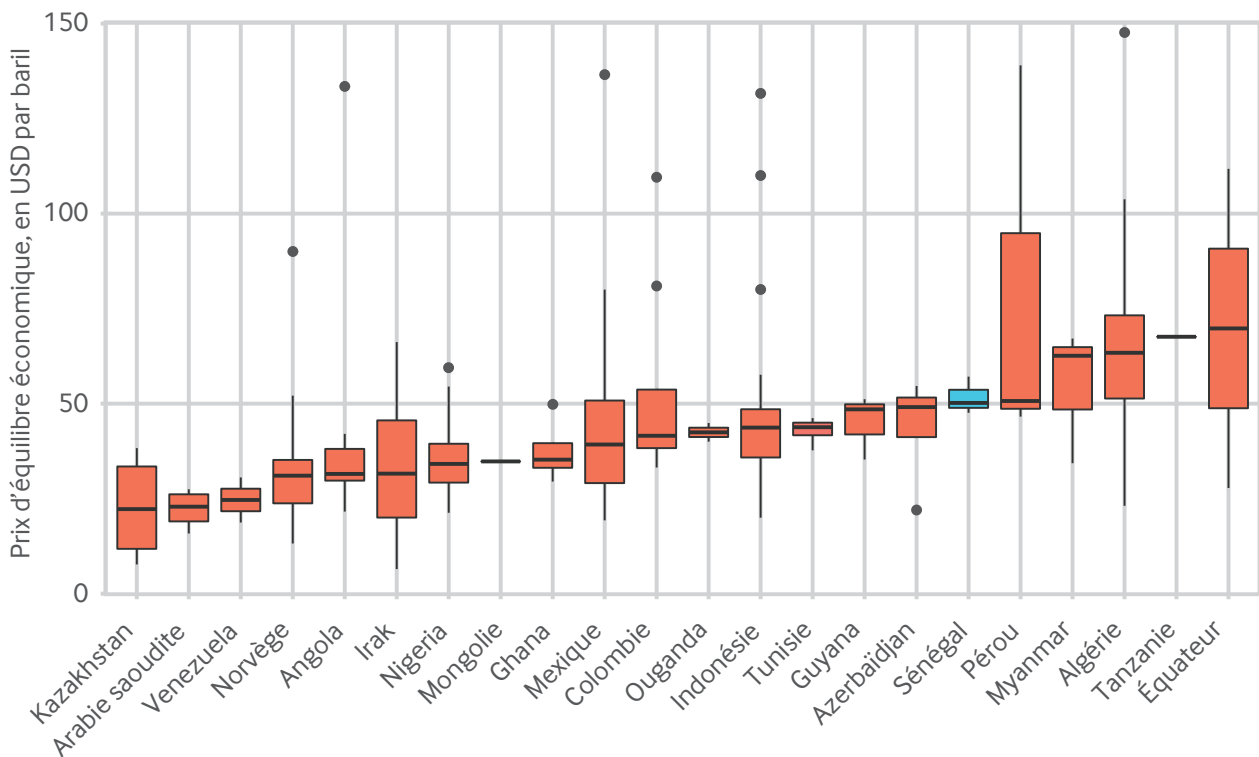
62 Pour un projet du secteur extractif, le « prix d'équilibre économique » est le prix de vente minimum de la matière première extraite qui permettra au projet de couvrir ses dépenses et de réaliser un bénéfice.

63 « Risky Bet: National Oil Companies in the Energy Transition », Natural Resource Governance Institute, 16 janvier 2021, [resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/risky-bet-national-oil-companies-energy-transition](https://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/risky-bet-national-oil-companies-energy-transition).

64 The Republic of Senegal, *Hydrocarbon Exploration and Production Sharing Contract: Saint Louis Offshore Profond*, n.d. ; République du Sénégal, *Contrat de recherche et de partage de production d'hydrocarbures : Rufisque Offshore, Sangomar Offshore, Sangomar Offshore Profond*, n.d. ; Fitch Solutions, *Senegal's 2019 Petroleum Code Revision: Main Points Of Interest*, 29 mars 2019 ; République du Sénégal, Loi 98-05 du 8 janvier 1998 portant code pétrolier, Pub. L. No. 98-05 (1998), www.droit-afrique.com/upload/doc/senegal/Senegal-Code-1998-petrolier.pdf.

65 Pour les deux contrats, Petrosen n'a pas à contribuer à des dépenses ou des frais qui se produisent pendant la phase de recherche. Voir République du Sénégal, *Saint Louis Offshore Profound* et République du Sénégal, *Rufisque Offshore, Sangomar Offshore, Sangomar Offshore Profound*.

Figure 5. Prix d'équilibre économique de la production pétrolière future dans certains pays⁶⁶



L'expérience d'autres pays en matière de perception des impôts est également riche d'enseignements pour le Sénégal. Au Ghana, les revenus pétroliers ont été inférieurs de moitié à ce qui avait été prévu par la Banque mondiale pour la période 2011-2018⁶⁷. L'un des principaux facteurs de la baisse des revenus a été l'augmentation des coûts de développement du projet pétrolier initial, ainsi que les déductions sur les frais encourus par le même groupe de compagnies pétrolières pour différents projets ultérieurs⁶⁸. En outre, les audits des coûts réalisés par le gouvernement ont souffert de retards au démarrage, d'ambiguïtés juridiques, de chevauchements de mandats d'audit, de lacunes dans l'expertise nécessaire et d'un manque de transparence⁶⁹. Lorsque les pays ne disposent pas des capacités nécessaires pour effectuer des contrôles fiscaux efficaces, il existe un risque accru que les entreprises extractives gonflent systématiquement les coûts encourus par les fournisseurs d'un même groupe pour transférer les bénéfices hors du pays (bien que NREGI ne dispose d'aucune information sur la question de savoir si cela se produit actuellement

66 Seuls les projets qui n'ont pas encore été développés et que Rystad prévoit de développer au cours des cinq prochaines années. Manley, Mihaly et Fleming, *A Race to the Bottom and Back to the Top*, sur la base des données de la plate-forme Ucube de Rystad.

67 1,4 milliard USD par an selon les projections de la Banque mondiale, contre 0,6 milliard USD en revenus réels. Voir Banque mondiale, Report No. 47321-GH: *Economy-Wide Impact of Oil Discovery in Ghana*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 30 novembre 2009, 21, openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18903/473210ESW0P1121IC0disclosed03111101.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Comité de la redevabilité et d'intérêt public du Ghana, *Annual Report On The Management And Use Of Petroleum Revenues For The Period 2018*, Ghana : Comité de la redevabilité et d'intérêt public du Ghana, 2019, 51, www.piacghana.org/portal/files/downloads/piac_reports/2018_piac_semi-annual_report.pdf.

68 Les coûts de développement de projets voisins étaient déductibles de l'impôt sur le bénéfice imposable pour des projets déjà rentables.

69 Alexandra Readhead, Daniel Mulé et Anton Op de Beke, Le brut analysé dans le détail : *Audits publics des coûts des projets pétroliers et gaziers en vue d'optimiser la collecte de recettes*, Oxfam, 2018, www.oxfam.org/en/research/examining-crude-details.

au Sénégal)⁷⁰. Le gouvernement sénégalais et Petrosen (la compagnie pétrolière nationale) devraient donc s'assurer qu'ils disposent des capacités adéquates pour auditer le secteur pétrolier et gazier bien avant que les revenus ne commencent à être versés (d'autant plus que de nombreux coûts sont engagés avant l'extraction du pétrole et du gaz, et qu'une fois que l'extraction commence, il peut être trop tard pour auditer les coûts). À cet égard, les autorités sénégalaises souhaiteront peut-être faire appel à une aide extérieure pour renforcer les capacités nationales. Elles ont déjà établi un contrat avec une entreprise pour vérifier les coûts d'extraction pour les entreprises, mais le renforcement des capacités internes de Petrosen à cette même fin pourrait être avantageux^{71 72}. Une coordination et un partage d'informations solides entre les agences gouvernementales sont également importants⁷³.

Recommandation : Renforcer les capacités de perception des impôts.

Le gouvernement et Petrosen devraient profiter de la période précédant une production importante pour renforcer ses capacités de perception des impôts et de contrôle des coûts. Il s'agit notamment de renforcer la collecte de données commerciales et d'acquérir la capacité de réaliser des audits de coûts. Le récent rapport d'Oxfam sur ce sujet fournit des informations utiles sur les audits de coûts efficaces⁷⁴.

Recommandation : Se méfier des allègements fiscaux aux investisseurs.

Le gouvernement devrait éviter d'accorder des allègements fiscaux aux investisseurs pour les deux projets pétroliers déjà en cours, à moins que cela ne soit clairement nécessaire pour faire avancer le projet⁷⁵. Les nouveaux projets pétroliers se trouvent dans une situation plus difficile en raison de la pandémie ; NRGi a élaboré une analyse détaillée des réponses politiques possibles à cette situation⁷⁶.

70 David Mihalyi et Thomas Scurfield. *How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Resource Curse?*

71 Africa Intelligence, « SENEGAL : Coûts pétroliers : qui va auditer BP, Kosmos et Woodside ? » 9 septembre 2020, www.africaintelligence.fr/petrole-et-gaz/2020/09/09/couts-petroliers--qui-va-auditer-bp-kosmos-et-woodside,109604261-ar1.

72 Mamadou Faye, « Texte de l'avis d'appel d'offres », Portail des marchés publics du Sénégal, n.d., consulté le 24 mars 2021, www.marchespublics.sn/index.php?option=com_loffres&task=txt&key=34307&Itemid=104.

73 Readhead, Mulé et Op de Beke, *Examining the Crude Details*.

74 *Ibid.*

75 Nous ne savons pas si les compagnies pétrolières et gazières opérant au Sénégal cherchent à obtenir des allègements fiscaux. Nous soulevons cette question parce qu'il s'agit d'un problème courant pour les projets d'extraction, et dont le gouvernement sénégalais devrait être conscient.

76 Manley, Mihalyi et Fleming, *A Race to the Bottom and Back to the Top*.

4. Faire preuve de prudence dans les emprunts en cas d'incertitude sur les revenus

Il est toujours important de bien comprendre les revenus probables de tout projet d'extraction en fonction de différents scénarios, car cela aide le gouvernement hôte à planifier les dépenses actuelles et futures, ainsi que les emprunts nécessaires pour prendre en charge ces dépenses, afin qu'elles soient durables compte tenu du niveau des ressources futures attendues. Cela est particulièrement vrai au Sénégal, dans la mesure où le pays dispose d'un programme d'investissement public ambitieux. Bien que ce programme ait été ralenti en raison de la pandémie de coronavirus, il sera important de bien comprendre l'ampleur de la richesse en ressources pétrolières et gazières pour s'assurer que la dette du pays reste viable (elle l'est actuellement selon le FMI)⁷⁷.

Dans une publication de 2019, le FMI fournit des estimations détaillées des recettes publiques, bien que dans le cadre d'un seul scénario, c'est-à-dire qu'il n'estime pas les revenus pour différentes valeurs possibles de paramètres clés⁷⁸. Selon ce scénario, les revenus pétroliers des deux projets passeront d'un niveau initial de 0,5 % du PIB à 3 % du PIB pendant le pic de production, ce qui représentera 6 à 16 % du total des recettes publiques hors ressources entre 2022 et 2050. La projection du FMI repose sur un prix du pétrole de 60 USD le baril. Les derniers documents du programme du FMI de juillet 2020 prévoient toujours des revenus pétroliers situés entre 140 et 200 milliards de FCFA (environ 0,8 % du PIB) pour la période 2023-2025⁷⁹. Toutefois, le cadre budgétaire pluriannuel du Sénégal prévoit que les revenus seront très modestes au cours des deux premières années de production (0,05 % et 0,08 % du PIB respectivement la première et la deuxième année)⁸⁰.

Il existe de grandes incertitudes quant au prix du pétrole dans le futur. Pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, le prix à long terme du pétrole devra être nettement inférieur au prix prévu par le FMI, avec des estimations récentes allant de 50 \$ le baril à 38 \$ le baril⁸¹. Un rapport récent d'OpenOil a examiné un scénario pour le Sénégal, dans lequel les prix du pétrole diminuent progressivement pour passer à moins de 20 USD par baril à la fin des années 2030⁸². Par ailleurs, d'autres prévisionnistes s'attendent à des prix du pétrole robustes, allant même jusqu'à 72 \$ si les gouvernements ne dépassent pas les politiques actuelles en matière de lutte contre le changement climatique⁸³.

77 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/225*, Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 2020, 51, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/07/24/Senegal-First-Review-Under-the-Policy-Coordination-Instrument-and-Request-for-Modification-49608.

78 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/28 Senegal Selected Issues*, Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 2019. www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/cr1928-Senegal-Sl.ashx.

79 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/225*.

80 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, *Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP) 2021-2023*, juin 2020, www.budget.gouv.sn///articles/fichiers/5ef5fb44-921c-41a2-9938-861c0a2a028a.pdf.

81 David Manley et Patrick R. P. Heller, « Summary: Risky Bet: National Oil Companies in the Energy Transition », Natural Resource Governance Institute, février 2021, 1, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/risky-bet-national-oil-companies-in-the-energy-transition-summary.pdf.

82 Johnny West, *Les Actifs Échoués Du Sénégal : L'impact Du Covid-19 et de La Transition Énergétique Sur Le Secteur Pétrolier Offshore*, OpenOil, novembre 2020, openoil.net/wp/wp-content/uploads/2016/12/Senegal_v2-francais.pdf.

83 Manley and Heller, « Summary: Risky Bet ».

Dans le contexte actuel, l'incertitude quant aux prix du pétrole est donc élevée et, ainsi donc, le risque de baisse des revenus est important. Les projets pétroliers et gaziers du Sénégal ont des prix d'équilibre économique relativement élevés. (Voir la figure 5) Si les prix diminuent de nouveau, alors que les entreprises sont susceptibles de poursuivre des projets conformément à leurs investissements passés et à leurs obligations contractuelles, même après avoir pris des mesures pour réduire les coûts, elles constateront une baisse des bénéfices de ces projets. L'impôt sur les sociétés, principale source de revenus du gouvernement, dépend également de la rentabilité des projets et sera probablement fortement affecté.

D'autres pays ont emprunté de manière excessive en se basant sur des attentes démesurées par rapport aux revenus tirés des ressources naturelles, un phénomène que nous appelons la « pré-malédiction des ressources »⁸⁴. Le Ghana a augmenté ses emprunts peu après le début de l'exploitation de son pétrole en 2010. Il a utilisé les revenus provenant des grandes émissions d'euro-obligations en grande partie pour ses dépenses ordinaires. Cinq ans plus tard, les revenus pétroliers s'étant révélés décevants, le pays a dû demander un renflouement au FMI. Le Mozambique a également contracté de nombreux emprunts importants, dont certains sans approbation de l'Assemblée nationale, à la suite de découvertes géantes de gaz au large des côtes. Il est ensuite entré en cessation de paiement en 2017 parce qu'il n'était pas en mesure d'assurer le service de la dette, après que ses projets gaziers aient subi d'importants retards⁸⁵. Le Tchad a également dû restructurer à deux reprises un prêt adossé à des ressources naturelles de 2014 en raison d'un prix du pétrole plus bas que prévu⁸⁶.

Le gouvernement devrait donc éviter les programmes d'investissement trop ambitieux qui deviendront inabordables si les revenus pétroliers sont plus faibles que prévu. À son crédit, le gouvernement sénégalais semble convenir de la nécessité d'être prudent dans les investissements provenant des revenus tirés des ressources pétrolières et gazières : par exemple, dans un récent prospectus obligataire, le ministère des Finances s'est engagé à ne pas investir sur la base des revenus tirés des ressources pétrolières et gazières tant que les projets en question n'ont pas fait l'objet d'une DFI⁸⁷. En outre, pendant la crise du coronavirus, le gouvernement sénégalais a suspendu certains plans d'investissement publics (plutôt que de procéder à des emprunts supplémentaires pour les poursuivre), ce qui témoigne une fois de plus de sa prudence en matière de gestion budgétaire⁸⁸.

Cependant, la dette publique du Sénégal est en augmentation (bien que la plupart du temps en conformité avec les tendances préexistantes) depuis le début des récentes découvertes d'hydrocarbures en 2014 (voir la figure 6 ci-dessous). La plupart des emprunts supplémentaires depuis 2014 ont été effectués sous la forme d'une dette extérieure non concessionnelle, principalement des euro-obligations. Ces formes de dette tendent à s'accompagner de taux d'intérêt plus élevés et d'échéances plus courtes, ce qui accroît la vulnérabilité liée à l'endettement.

84 Mihalyi et Scurfield, « How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Presource Curse? »

85 Jim Cust et David Mihalyi, « The Presource Curse », *Finance & Development*, décembre 2017, www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/12/cust.htm.

86 Julia Payne, « Glencore, Banks and Chad Reach Deal on USD 1 Bln-plus Oil-Backed Loan », Reuters, 21 février 2018, uk.reuters.com/article/us-glencore-chad-idUSKCN1G52B9.

87 Prospectus pour l'émission de 1 milliard USD d'euro-obligations par le Sénégal le 13 mars 2018 et arrivant à échéance en 2048.

88 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/225*, 7.

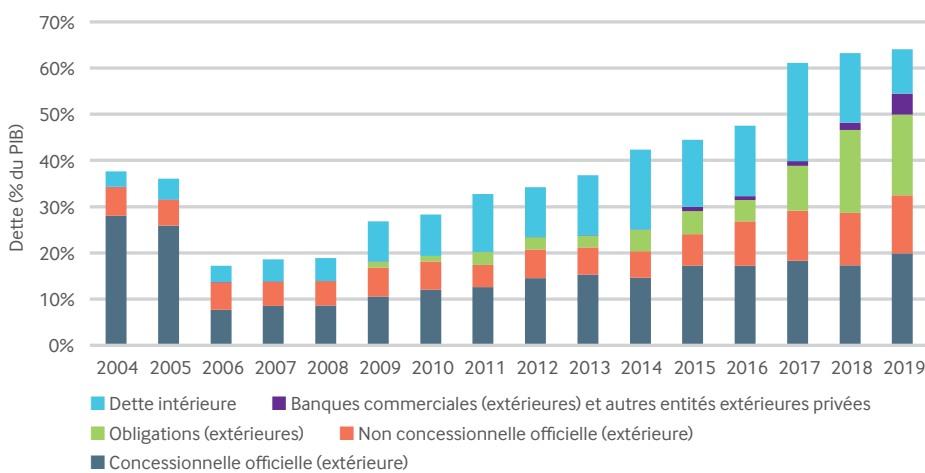


Figure 6. Dette publique brute du Sénégal, 2004-2019^{89, 90, 91}

De plus, en raison de l'impact de la pandémie de coronavirus, le Sénégal a dû emprunter de manière significative en 2020, et le FMI a estimé le déficit à 6,5 % du PIB⁹². Cette situation pourrait être aggravée par la décision de Petrosen, en août 2020, d'augmenter sa participation dans Sangomar de 10 à 18 %, ce qui signifie que la compagnie pétrolière nationale devra couvrir une part plus importante des dépenses engagées à ce jour. Le FMI estime que la part d'investissement de Petrosen pour la première phase du projet GTA (dans laquelle Petrosen a une participation de 10 %) et Sangomar s'établira à plus d'un milliard USD⁹³. Les conditions et les taux d'intérêt auxquels Petrosen empruntera les fonds pour financer sa part des projets sont inconnus (bien que tout nouvel emprunt de Petrosen doive être autorisé par le biais du budget national)⁹⁴. Un rapport récent de NRGi explore plus largement les questions liées à l'endettement des compagnies pétrolières nationales⁹⁵.

89 Fonds monétaire international, « Base de données des perspectives de l'économie mondiale », 4 novembre 2020, www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report.

90 Fonds monétaire international, « Statistiques financières internationales », n.d., consulté le 6 novembre 2020, data.imf.org/?sk=4C514D48-B6BA-49ED-8AB9-52B0C1A0179B.

91 Banque mondiale, « International Debt Statistics », n.d., consulté le 6 novembre 2020, datatopics.worldbank.org/debt/ids/country/SEN.

92 Fonds monétaire international, « IMF Staff Completes Review Mission to Senegal », 17 novembre 2020, www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/17/pr20341-senegal-imf-staff-completes-review-mission.

93 Ceci ne tient pas compte des 8 % supplémentaires de dépenses du projet Sangomar dont Petrosen sera désormais responsable après avoir augmenté sa participation. Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/11: Senegal: Request for a Three-Year Policy Coordination Instrument—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Senegal*, Rapports nationaux du FMI, Washington, D.C. : Fonds monétaire international, janvier 2020, www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1SENEA2020001.ashx.

94 République du Sénégal, *Sénégal Loi organique relative aux lois de finances, Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020*, Pub. L. No. 2020-07 (2020), 18, www.droit-afrique.com/uploads/Senegal-Loi-2020-07-lois-de-finances.pdf.

95 Patrick R P Heller et David Mihalyi, *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies*, Natural Resource Governance Institute, avril 2019, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/massive-and-misunderstood-data-driven-insights-national-oil-companies.

La crise économique actuelle exerce une forte pression sur le budget de l'État sénégalais, comme dans beaucoup de pays. Dans ces circonstances, les gouvernements empruntent généralement davantage, dans la mesure du possible, pour compenser les diminutions des recettes fiscales et les besoins de dépenses supplémentaires. Mais cela devrait rester une mesure temporaire pour lutter contre la crise (telle la politique actuelle du gouvernement Sénégalais), plutôt que l'adoption d'une politique à plus long terme consistant à emprunter en fonction de futurs revenus des ressources extractives qui restent incertains.

Recommandation : Créer des projections avec plusieurs scénarios et planifier de manière prudente. Le gouvernement devrait publier des estimations des revenus pétroliers et gaziers attendus sur la base de plusieurs scénarios, notamment des scénarios dans lesquels les prix du pétrole et du gaz restent bas longtemps, en tenant compte des dépassements de coûts et des retards, ainsi que des scénarios avec et sans investissements supplémentaires (comme ceux envisagés dans les deuxième et troisième phases des projets Sangomar et GTA).

Recommandation : Emprunter, mais avec prudence. La crise actuelle justifie d'emprunter davantage pour répondre à l'urgence. Le gouvernement doit toutefois rester vigilant et veiller à ce que les dépenses supplémentaires soient ponctuelles, et soient utilisées pour investir dans l'avenir. En calculant le montant qu'il peut emprunter en toute sécurité, le gouvernement devrait également être prudent dans l'estimation des revenus qui seront tirés des ressources pétrolières et gazières.

Recommandation : Publier des données sur les emprunts de Petrosen.

Les compagnies pétrolières nationales peuvent devenir une source importante d'emprunts opaques et non durables à moins qu'elles ne rendent des comptes au public (et idéalement à l'Assemblée nationale) sur leurs finances⁹⁶.

96 Plusieurs pays donnent publication aux emprunts effectués par des compagnies pétrolières nationales. Voir Natural Resource Governance Institute, « National Oil Company Database », National Oil Company Database, décembre 2020, www.nationaloilcompanydata.org/.

5. Gestion des revenus tirés des ressources naturelles : Faire face à la volatilité et à la non-durabilité

La production de pétrole peut causer de graves préjudices macroéconomiques, en raison du phénomène bien connu de « malédiction des ressources »⁹⁷. Tout d'abord, les revenus du secteur ont tendance à être particulièrement volatiles, ce qui peut entraîner de mauvaises pratiques de dépenses si le gouvernement n'épargne pas les revenus pour éviter une volatilité des dépenses. En période d'expansion, le gouvernement doit veiller à ne pas gaspiller de l'argent, tout en constituant des réserves suffisantes pour pouvoir y recourir en cas de baisse des revenus. Deuxièmement, les revenus pétroliers ont une durée de vie et le gouvernement doit prévoir un avenir dans lequel ces revenus seront épuisés. Troisièmement, les travailleurs et les investissements peuvent être attirés par le secteur pétrolier en plein essor au détriment d'autres secteurs, dans le cadre d'un phénomène connu sous le nom de « syndrome hollandais »⁹⁸. Ce phénomène peut être encore aggravé si le gouvernement et l'économie n'ont pas une capacité d'absorption suffisante. Quatrièmement, il existe un risque que les revenus pétroliers soient considérés comme de l'« argent gratuit » qui n'est pas directement lié aux citoyens, ce qui pourrait diminuer la redevabilité et le contrôle publics.

En réponse, de nombreux pays riches en pétrole ont mis en place des fonds souverains, qui permettent d'épargner efficacement les revenus pétroliers en dehors de leur pays pour atténuer les risques de volatilité, d'épuisement et de capacité d'absorption. La législation établissant les fonds souverains comprend souvent des règles sur la manière d'affecter et de gérer les revenus pétroliers. La plupart des législations relatives aux fonds souverains interdisent également à ces fonds d'acheter des catégories d'actifs à risque spécifiques, comme les produits dérivés.

Les gouvernements ont une excellente occasion, dans les années précédant la production pétrolière, de concevoir un cadre approprié pour la gestion et l'utilisation des revenus tirés des ressources afin d'atténuer les risques mentionnés plus haut. Mais ils doivent également reconnaître que tous les producteurs de pétrole ne sont pas affectés par les risques de la même manière.

Les revenus pétroliers et gaziers du Sénégal devraient rester relativement modestes, inférieurs à 1 % du PIB dans l'avenir immédiat, et ne devraient pas dépasser 3 % du PIB sur la base des projets existants. Pour mettre ce chiffre en perspective, le gouvernement consacre actuellement environ 1 % du PIB à la santé, 4,5 % du PIB à l'éducation et l'encours total de la dette s'élève à 60 % du PIB⁹⁹. Cela montre bien qu'il faudrait de nombreuses décennies de revenus du pétrole et du gaz pour rembourser complètement la dette existante, mais que ces ressources sont

97 Pour en savoir plus sur ce thème, voir : Natural Resource Governance Institute, *NRGI Reader: The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth*, mars 2015, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-resource-curse.

98 Bien que le pétrole et le gaz n'emploient pas directement un grand nombre de personnes, cet effet peut être plus prononcé pour les professionnels hautement qualifiés.

99 Chiffres de l'UNESCO : Institut des statistiques de l'UNESCO, « Dépenses publiques en éducation Total (% du PIB) – Sénégal », Banque mondiale, n.d., consulté le 6 novembre 2020, donnees.banquemondiale.org/indicateur/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=SN.

suffisamment importantes pour apporter un complément significatif à tout domaine prioritaire déterminé.

Un certain nombre de pays ont mis en place des structures d'épargne en prévision de revenus pétroliers qui sont finalement apparus inférieurs aux attentes, ce qui s'est révélé être un mauvais choix dans des environnements très endettés. Par exemple, les revenus pétroliers et gaziers du Ghana sont restés relativement modestes par rapport au total des recettes fiscales et n'ont donc jamais provoqué de volatilité macroéconomique ni de syndrome hollandais. En fait, le cedi ghanéen a connu une dépréciation réelle et massive plutôt que l'appréciation ou l'inflation redoutée. Dans le même temps, les fonds du pays gérés de façon transparente et prudente qui sont investis à l'étranger ont généré un rendement net d'environ 1 % par an depuis leur création en 2011. Cependant, sur la même période, le pays a emprunté plus de 3 milliards USD en euro-obligations et paie plus de 9 % d'intérêts sur sa dernière émission d'euro-obligations¹⁰⁰. Par conséquent, pour chaque tranche de 100 USD épargnés plutôt que d'être utilisés pour rembourser la dette, le gouvernement a perdu environ 8 dollars US.

De même, le Fonds national des revenus des hydrocarbures de Mauritanie avait seulement accumulé des fonds correspondant à 1 % du PIB après plus d'une décennie de production pétrolière¹⁰¹. Alors que São Tomé-et-Principe a mis en place un compte pétrolier national en 2004, jusqu'à présent, son secteur pétrolier a coûté au gouvernement plus qu'il ne lui a rapporté¹⁰². Bien que la mise en place d'un cadre législatif pour la gestion des revenus avant la production soit une bonne chose, surtout si ce cadre comprend des dispositions de gouvernance solides (comme au Ghana et à São Tomé), il existe un risque de mettre en place des structures d'épargne qui ne correspondent pas aux besoins du pays. La situation de chaque pays est particulière, et ces exemples suggèrent surtout que le Sénégal devrait examiner attentivement si la mise en place d'un fonds souverain pour gérer les revenus des ressources est appropriée dans son contexte.

Le gouvernement du Sénégal est actuellement en train de concevoir son propre cadre de gestion des revenus pétroliers et de décider du montant à épargner ou à dépenser. Les propositions actuelles sont les suivantes :

- Élargir la mission du Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS) du Sénégal pour investir une part significative des revenus tirés des ressources naturelles du pays, avec pour rôle d'accueillir un « fonds intergénérationnel » permettant d'épargner les revenus du pétrole et du gaz
- Créer également un « fonds de stabilisation » à financer avec les revenus pétroliers et gaziers

100 Andrew Bauer et David Mihalyi, *Premature Funds: How Overenthusiasm and Bad Advice Can Leave Countries Poorer*, Natural Resource Governance Institute, janvier 2018, resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/premature-funds.

101 74 millions USD à la fin de 2019. Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/274 Islamic Republic of Mauritania: Fifth Review Under the Extended Credit Facility Arrangement, and Request for Augmentation of Access—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Mauritania*, Washington, D.C.: Fonds monétaire international, 26 septembre 2020, www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/09/16/Islamic-Republic-of-Mauritania-Fifth-Review-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-49745.

102 « More Costs than Income so Far: The Quest for Oil in São Tomé and Príncipe », Initiative pour la transparence dans les industries extractives, 9 mars 2018, eiti.org/fr/news/couts-excedent-revenus-recherche-du-petrole-sao-tomeetprincipe.

- Épargner chaque année 20 pourcent des recettes tirées de l'exploitation des ressources pétrolières et gazières. Les 80 restants passeront dans le budget général.
- Adopter des lois imposant quand le gouvernement peut effectuer des retraits sur les fonds intergénérationnels et de stabilisation¹⁰³
- Attribuer au gouvernement la charge de présenter un plan pluriannuel pour l'utilisation des revenus tirés des ressources pétrolières et gazières et rendre compte chaque année des dépenses réelles dans ce domaine.

Le FONISIS est un fonds souverain (constitué en société privée) destiné à investir dans le développement économique et social du pays, en se concentrant sur le secteur privé. Ses objectifs actuels sont d'encourager le développement de champions nationaux dans des secteurs clés, de créer de la valeur actionnariale pour l'État sénégalais (son unique actionnaire) et de promouvoir l'investissement en capital au Sénégal (bien que la loi qui le régit permette d'investir jusqu'à 25 % de son capital, en dehors des réserves financières, à l'étranger). À ce jour, tous les investissements du fonds ont été effectués au Sénégal.

En ce qui concerne la gouvernance du fonds, son site web (et son auto-évaluation) indique qu'il suit les Principes de Santiago pour les fonds souverains, ainsi que le droit général des affaires sénégalais et les principes d'affaires de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique^{104 105}. Toutefois, la gouvernance du FONISIS suscite un certain nombre de préoccupations et de défis dans ce domaine (et dans d'autres). Tout d'abord, le fait que le fonds investisse dans des entreprises privées spécifiques et cherche à développer des champions nationaux peut soulever des inquiétudes quant à la gouvernance (s'il s'agit des entreprises bénéficiant des meilleurs appuis politiques plutôt que des meilleurs véhicules d'investissement) et à l'efficacité (dans la mesure où il est difficile pour le secteur public de « choisir les gagnants » avec précision)¹⁰⁶. (Le FONISIS déclare qu'il applique un certain nombre de critères pour sélectionner les investissements, y compris un taux de rendement minimum de 12 %, une cohérence avec les priorités du Plan Sénégal Émergent et un impact socio-économique positif, qui tous aideraient à garantir un niveau minimum de qualité d'investissement s'ils étaient appliqués fidèlement)^{107 108}. Il n'est pas non plus évident dans l'immédiat de savoir si le FONISIS applique une politique visant à éviter les conflits d'intérêts dans le cadre des investissements du fonds, qui deviendront de plus en plus importants à mesure que le fonds gèrera davantage d'actifs. En outre, il n'existe à ce jour aucune évaluation indépendante¹⁰⁹ des performances du FONISIS¹¹⁰.

103 The current *Loi organique relative aux lois de finances* already requires that no public resources can be saved or spent without being authorised by a budget law. République du Sénégal, Sénégal Loi organique relative aux lois de finances.

104 FONISIS S.A., *Santiago Principles Self-Assessment Fonds souverain d'investissements stratégiques S.A.*, Forum international des fonds souverains, n.d.

105 FONISIS S.A., « Présentation », n.d., consulté le 11 décembre 2020, www.fonsis.org/fr/qui-sommes-nous/presentation.

106 David Manley et Rob Pitman, *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*, Londres et New York: Natural Resource Governance Institute, 2017, resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web_0.pdf.

107 FONISIS S.A., « Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques », n.d., 21, www.fonsis.org/sites/default/files/rapport-annuel/Brochure_FONISIS_2020_version_finale_v2.pdf.

108 FONISIS S.A., « Notre Métier », FONISIS S.A., n.d., consulté le 25 mars 2021, www.fonsis.org/fr/ce-que-nous-faisons/notre-metier.

109 C'est-à-dire un organisme indépendant de l'État sénégalais.

110 Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, *Natural Resource Fund Governance: The Essentials*, New York et Londres: Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, août 2014, ccsi.columbia.edu/files/2015/05/Natural-Resource-Fund-Governance-The-Essentials_EN.pdf

Le fonds devrait aussi faire l'objet d'un contrôle parlementaire et d'une transparence accrue. En particulier, le FONSI a obtenu de mauvais résultats sur un certain nombre d'indicateurs de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de NRG en matière de transparence et de redevabilité de la gouvernance du fonds souverain¹¹¹. Par exemple, dans la loi portant création du fonds, il n'y a pas d'exigence explicite que l'Assemblée nationale examine soit a) les dépôts et les retraits du fonds, soit b) les rapports financiers du fonds¹¹².

En outre, la version publiée du dernier rapport annuel ne fournit aucune donnée sur les rendements réels des investissements du fonds, et les rapports financiers (et les rapports d'audit) du FONSI ne sont pas publiés¹¹³. Par conséquent, il n'est pas possible de savoir si les règles relatives aux dépôts et aux retraits du fonds ont été respectées.

En outre, la loi régissant le fonds est souple quant à la quantité de prélèvement du fonds, ce qui permet au ministre des Finances de décider de ce montant jusqu'à 60 % du revenu net du fonds (avec d'autres règles limitant le retrait des réserves) plutôt que d'exiger du Parlement qu'il le fasse^{114 115}. L'Annexe I fournit une analyse plus approfondie de la transparence fiscale au Sénégal.

En outre, lorsque le Sénégal commencera à tirer des revenus de ses ressources pétrolières et gazières, le montant du fonds augmentera considérablement, ce qui pourrait nécessiter de nouvelles approches en matière de gestion et de contrôle. Actuellement, le capital de 3 milliards de FCFA du FONSI représente 0,02 % du PIB du Sénégal. Les plans actuels indiquent que FONSI doit recevoir 20 pourcent des revenus pétroliers et gaziers de l'État. En se basant sur l'estimation du FMI que les revenus pétroliers et gaziers seront de 0,5 % du PIB dans la première année de production, 20 pourcent de ces revenus (c'est-à-dire, 0,1 pourcent du PIB) équivaldrait à une multiplication par cinq du capital du fonds au cours seulement de la première année de la rentrée des revenus pétroliers et gaziers¹¹⁶. En outre, bien que le FONSI n'investisse pas dans certains actifs pour des raisons éthiques, il n'a pas exclu les classes d'actifs en fonction du risque financier (comme certains fonds souverains le font). Par exemple, les investissements dérivés peuvent entraîner des pertes financières supérieures à la valeur d'investissement initiale, et sont interdits par certains fonds souverains.

Toutefois, il existe un certain nombre de faits rassurants concernant la gouvernance du FONSI. Par exemple, le fonds a réalisé des investissements conjointement avec le Fonds d'équipement des Nations unies et la Société financière internationale, en sus de partenariats avec d'autres organisations, ce qui peut être considéré comme une marque de confiance dans ses modalités de gouvernance. Néanmoins, il sera toujours important de répondre aux questions de gouvernance mentionnées ci-dessus, car une surveillance rigoureuse des fonds souverains devient de plus en plus importante à mesure que le niveau des ressources détenues dans le fonds augmente (comme ce sera le cas lorsque le FONSI commencera à gérer une partie des revenus

111 FONSI S.A., « Santiago Principles Self-Assessment. »

112 « Loi N°2012-34 du 31 décembre 2012 », Journal officiel de la République du Sénégal, consulté le 11 septembre 2020, www.jo.gouv.sn/spip.php?article9611.

113 Fonds souverain d'investissements stratégiques S.A., *Rapport annuel 2019 Fonds souverain d'investissements stratégiques | FONSI |*, Dakar : FONSI S.A., 2020, www.fonsis.org/fr/ce-que-nous-faisons/rapport-annuel.

114 FONSI S.A., « Santiago Principles Self-Assessment. »

115 Journal officiel de la République du Sénégal, « Loi N° 2012-34. »

116 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/28*, 11.

pétroliers et gaziers du Sénégal)¹¹⁷. Le gouvernement prépare actuellement une nouvelle loi sur la gouvernance et le partage des revenus du FONSIIS entre les fonds intergénérationnels et de stabilisation et le budget général¹¹⁸. Cette loi offre une occasion importante de traiter les questions que nous avons identifiées.

Recommandation : Éviter d'épargner prématurément les revenus pétroliers.

Le projet du gouvernement d'adopter dès maintenant une loi sur un cadre de gestion des revenus est louable. Mais il devrait déterminer s'il est avantageux d'exiger qu'une partie des revenus pétroliers soit immédiatement épargnée. Cette approche peut ne pas être optimale si les revenus restent modestes. L'épargne a un coût (par exemple, les coûts administratifs d'un investissement productif) et l'argent peut être utilisé de manière plus productive par le biais du budget national ou du remboursement d'une dette coûteuse. Au lieu de cela, l'obligation d'épargner pourrait être subordonnée à l'atteinte d'un certain degré de dépendance à l'égard des ressources. La Tanzanie a adopté cette approche : son cadre de gestion des revenus n'exige d'épargner que si les revenus atteignent 3 % du PIB.

Recommandation : Éviter de créer des budgets parallèles.

L'autre risque majeur est que le gouvernement donne la priorité à l'utilisation des revenus au niveau national via le FONSIIS. Les dépenses nationales parallèles de ce type affaiblissent généralement le contrôle gouvernemental et elles peuvent être utilisées comme sources de corruption et de népotisme^{119 120}. Le processus budgétaire annuel et les institutions conçues à cette fin (telles que les banques nationales de développement ou les entreprises publiques) sont des instruments plus efficaces pour les dépenses intérieures. De même, l'utilisation d'un compte séparé au sein du budget (plutôt que d'un fonds) peut accroître la transparence et améliorer les exigences en matière de déclarations.

Recommandation : Pour le long terme, créer une règle budgétaire claire régissant les parts des revenus tirés des ressources pouvant être consommées ou investies.

Une règle budgétaire publique, combinée à la publication de données sur sa mise en œuvre, peut contribuer à garantir que le gouvernement épargne un montant adéquat pour l'avenir, plutôt que de donner la priorité à la consommation immédiate.

117 Andrew Bauer (ed.), Gubad Libadoglu, Eric Li et Ben Utter, *Managing the Public Trust: How to Make Natural Resource Funds Work for Citizens* (Revenue Watch Institute et Vale Columbia Center, 2014), resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_RWI_Complete_Report_EN.pdf.

118 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/225*, 18.

119 Andrew Bauer, « Six Reasons Why Sovereign Wealth Funds Should Not Invest or Spend at Home », *Natural Resource Governance Institute* (blog), 2015, resourcegovernance.org/blog/six-reasons-why-sovereign-wealth-funds-should-not-invest-or-spend-home-0.

120 Rafael Marques de Morais, « Stealing with Presidential Decrees », Maka Angola, 2017, www.makaangola.org/2017/03/stealing-with-presidential-decrees/.

6. Opportunités et défis liés à la conversion du gaz en électricité

Le gouvernement sénégalais prévoit d'utiliser une (petite) partie du gaz extrait pour produire de l'électricité au niveau national. Ce plan de conversion du gaz en électricité, ou « stratégie gas-to-power », vise à réaliser l'accès universel à l'électricité et à accroître la compétitivité économique¹²¹. Cette stratégie « gas-to-power » permettrait également de réduire le coût de la fourniture d'électricité – actuellement, le Sénégal dépend du fioul lourd, encore appelé HFO, qui est nettement plus cher que le coût prévu du gaz. Une énergie moins chère pourrait vouloir dire que le Sénégal pourrait réduire considérablement ses dépenses en énergie et n'aurait plus à subventionner l'accès à l'énergie nationale, ce qui favoriserait la santé financière du pays¹²². Elle devrait également contribuer à réduire les émissions dues à la production d'électricité dans le pays, et être intégrée à une stratégie énergétique dans le cadre de laquelle le Sénégal réduirait ses émissions dans une proportion supérieure à celle de ses engagements au titre de l'Accord de Paris¹²³. En 2017, le gouvernement a adopté un objectif d'accès universel à l'énergie d'ici 2025, et la conversion du gaz en électricité au niveau national pourrait contribuer grandement à la réalisation de cet objectif¹²⁴. Par conséquent, les plans de conversion du gaz en électricité du Sénégal semblent reposer sur une stratégie claire, avec une planification détaillée des différentes phases ; ils apporteront des avantages importants s'ils sont mis en œuvre.

La source de gaz qui sous-tend la stratégie de conversion du gaz en électricité est en train d'être modifiée. La version de la stratégie de conversion du gaz en électricité disponible sur le site web du ministère du Pétrole et des Énergies mentionne toujours l'utilisation du gaz sénégalais des champs de Sangomar et du GTA, mais ces projets se poursuivent avec des plans uniquement destinés à l'exportation¹²⁵. Pour les phases futures de ces projets, il reste une question ouverte portant sur la quantité de gaz qui serait affectée à l'utilisation nationale, si les phases futures allaient suivre. Alors qu'une partie de la production de gaz du GTA était initialement destinée à l'usage domestique, aucun contrat n'a encore été conclu à cette fin. Les derniers plans du Sénégal sont maintenant centrés sur l'utilisation d'une partie du gaz provenant du vaste champ gazier de Yakaar-Teranga¹²⁶. Cependant, ce projet n'est pas encore fait l'objet d'une DFI et, jusqu'à ce qu'il le soit, il y ait encore un certain niveau d'incertitude alors que les entreprises et le gouvernement négocient sur la façon de faire de ce projet un avantage mutuel. Il existe également une infrastructure importante pour utiliser du gaz de Yakaar-Teranga au niveau national, si le projet va de l'avant. Par exemple, le projet nécessite un gazoduc

121 APO Group, « Senegal's Ambitious Gas-to-Power Agenda », *Africanews*, 2 août 2019. www.africanews.com/2019/08/02/senegals-ambitious-gas-to-power-agenda/.

122 Banque mondiale, *Project to Promote a Shift towards Lower Carbon Power Generation in Senegal (P169744): Project Information Document*, 28 mars 2019, 4, basé sur des documents du gouvernement de Sénégal.

123 *Ibid.*, 4-5.

124 Ministère du Pétrole et des Énergies, « Vision 2025 de l'électrification rurale », SE4ALL Sénégal, 17 décembre 2020, www.acces-universel-electricite.sn/vision-et-objectif.html.

125 Ministère du Pétrole et des Énergies, République du Sénégal, « Note synthétique Stratégie Gas to Power : Le gaz naturel : instrument majeur pour l'atteinte de l'objectif d'électrification universelle à moindre coût ! » Ministère du Pétrole et des Énergies, République du Sénégal, décembre 2018.

126 Ouki, *Mauritania-Senegal*.

« pour amener le gaz du champ de Yakaar jusqu'à la côte, ainsi que [...] des pipelines terrestres comprenant les réseaux du Nord, du Sud et de Dakar. Le programme d'approvisionnement domestique prévoit également la conversion d'un certain nombre de centrales électriques existantes en centrales bicom bustible et la mise en service de nouvelles centrales à cycle combiné¹²⁷. »

Bien que les autorités sénégalaises aient élaboré un plan détaillé pour arriver à la conversion du gaz en électricité, il reste beaucoup à faire dans le cadre de cette stratégie pour faire le « gas-to-power » devenir une réalité, en particulier l'infrastructure physique pour distribuer le gaz (voir ci-dessus) et le convertir en électricité¹²⁸. En outre, on ne sait pas clairement comment le pays va obtenir des fonds suffisants pour réaliser cet investissement.

L'expérience du Ghana montre les dangers de s'engager dans la conversion du gaz en électricité si l'infrastructure nécessaire à l'utilisation du gaz n'est pas mise en place à temps. En 2016, le Ghana s'est engagé à acheter du gaz provenant de l'un de ses propres gisements offshore, sur une base de contrat de prise ferme (« take-or-pay »). Il s'agit d'une pratique courante dans les accords d'approvisionnement en gaz qui contribue à sécuriser les investissements en garantissant l'existence d'un acheteur. Cela signifie que, si le Ghana n'est pas en mesure d'utiliser tout le gaz produit, il devra quand même le payer. Cependant, l'infrastructure de transport n'a pas été prête dans les délais, en partie parce que les compagnies d'électricité de l'État étaient très endettées. En 2020, on estime que 7 % du budget annuel du Ghana était consacré aux pénalités pour non-utilisation du gaz, et l'approvisionnement en électricité du Ghana ne s'était pas encore amélioré de manière significative suite à son initiative de conversion du gaz en électricité¹²⁹. En bref, le Ghana a dû faire face à des coûts de plusieurs milliards de dollars en raison de retards dans le calendrier et du contrat de prise ferme. Un autre risque pour le Sénégal, qui aurait des conséquences similaires, pourrait être de surestimer la demande d'électricité ; il est donc important de veiller à ce que les prévisions de la demande soient rigoureuses.

Il y a également le risque de se retrouver « prisonniers » du gaz naturel pour la production d'électricité. Cette situation d'enfermement se produit lorsque les investissements dans les centrales électriques à combustibles fossiles rendent difficile le passage à des sources d'énergie plus récentes et plus écologiques, ce qui peut se produire dans le cas des centrales électriques à gaz¹³⁰. Par exemple, l'Algérie a mis en place un important secteur gazier national. Afin d'encourager l'utilisation du gaz dans le pays, le gouvernement a fortement subventionné les prix du gaz algérien. Cela a non seulement entraîné une augmentation de la consommation d'énergie, mais a également sapé les efforts visant à renforcer son potentiel en matière d'énergies renouvelables, par ailleurs solide¹³¹.

127 *Ibid.*

128 Andrew Ward, « Senegal's Journey from Blackouts to Gas and Green Energy », *Financial Times*, 19 avril 2018, www.ft.com/content/d6432b72-2ea8-11e8-97ec-4bd3494d5f14.

129 David Manley, Thomas Scurfield, and Aaron Sayne, « Gas-to-Power Challenges Point To Expansion of Renewables », *Natural Resource Governance Institute* (blog), 28 mai 2020, resourcegovernance.org/blog/gas-to-power-challenges-expansion-renewables-ghana-algeria.

130 Peter Erickson, Sivan Kartha, Michael Lazarus et Kevin Tempest, « Assessing Carbon Lock-In », *Environmental Research Letters* 10, n° 8 (août 2015) : 084023, doi.org/10.1088/1748-9326/10/8/084023.

131 Mostefa Ouki, « Algerian Gas in Transition: Domestic transformation and changing gas export potential », OIES PAPER: NG 151. 2019, www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/10/Algerian-Gas-in-Transition-NG-151.pdf.

Les autorités sénégalaises travaillent actuellement à la mise en place des infrastructures nécessaires à l'utilisation du gaz sénégalais dans le pays. Étant donné qu'une partie importante des infrastructures nécessaires à la conversion du gaz en électricité doit encore être construite, il est également probable qu'il faudra recourir à un système de prise ferme pour le gaz produit dans le pays, puisque c'est la norme dans le secteur. Pour l'instant, le gouvernement a réuni des fonds pour les études de faisabilité et d'autres travaux préparatoires^{132 133 134}. Il a également commencé à travailler au renforcement de son système de distribution, notamment avec des études de faisabilité pour les investissements dans le système de distribution et des efforts visant à renforcer le contrôle qualité¹³⁵. Mais le paysage énergétique est en pleine mutation, car l'énergie solaire devient de plus en plus compétitive alors même que les projets basés sur les combustibles fossiles sont de plus en plus difficiles à financer. Il pourrait s'avérer encore plus difficile d'obtenir une DFI pour Yakaar-Teranga si le projet s'accompagne de lourdes obligations d'affectation de gaz au marché intérieur à des prix abordables.

Il semble difficile que le pays parvienne à la fois à extraire le gaz, à veiller à fournir du gaz au marché intérieur à bas prix et à mettre en place des infrastructures de distribution et de production d'électricité basées sur ce champ gazier, le tout d'ici 2025 (conformément à l'objectif du Sénégal de parvenir à l'accès universel à l'énergie avant cette date)¹³⁶. Il sera donc important de gérer les attentes du public quant à la date à laquelle l'accès universel à l'énergie sera atteint, ainsi que de ne pas surinvestir dans la stratégie de conversion du gaz en électricité alors que des incertitudes subsistent quant à la production de Yakaar-Teranga.

Bien que le gaz soit le candidat le plus probable pour accroître la production énergétique à court terme, le gouvernement prévoit également d'augmenter de manière ambitieuse la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité – en visant « 30 [pour cent] d'énergies renouvelables dans le réseau » d'ici 2030¹³⁷. Il sera important de veiller à ce que ces plans ne soient pas abandonnés, avec le risque que la perspective de centrales électriques au gaz et l'utilisation du gaz dans l'industrie ne créent des groupes d'intérêt. En 2020, le pays disposait de 230 mégawatts de capacité de production installée à partir de sources renouvelables, ce qui représentait environ 25 % de la capacité de production totale du pays^{138 139}.

132 Ambassade américaine au Sénégal, « USTDA Supports Senegal's First Major Gas Pipeline, 28 August 2020 », 31 août 2020, sn.usembassy.gov/ustda-supports-senegals-first-major-gas-pipeline-august-28-2020/.

133 Ousseynou Balde, « Les États-Unis offrent plus de 700 millions FCFA au FONSI », SenePlus, 30 août 2020, www.seneplus.com/economie/les-etats-unis-offrent-plus-de-700-millions-fcfa-au-fonsis.

134 Global Infrastructure Facility, « Project Details », Global Infrastructure Facility, n.d., consulté le 6 Octobre 2020, www.globalinfrafacility.org/all-projects-list.

135 Ministère du Pétrole et des Énergies, « Distribution (Aval) », 2019, www.energie.gouv.sn/distribution-aval/.

136 Cela dit, le Sénégal a réalisé des progrès impressionnants vers l'accès universel à l'électricité et a continué à le faire en 2020, par exemple dans le cadre de la phase initiale du parc éolien de Tabia N'Diaye, « Senegal Power Africa Fact Sheet », USAID, consulté le 25 March 2021, www.usaid.gov/powerafrica/senegal.

137 Banque mondiale, *Project to Promote a Shift towards Lower Carbon Power Generation in Senegal*, 4-5.

138 Agence internationale des énergies renouvelables, Renewable Capacity Statistics 2021, Renewable Capacity Statistics, Abu Dhabi: Agence internationale des énergies renouvelables, 2021, www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Apr/IRENA_RE_Capacite_Statistiques_2021.pdf.

139 « Senegal Power Africa Fact Sheet »

Recommandation : Faire preuve de prudence dans tout engagement à acheter du gaz produit dans le pays avant qu'il n'y ait de clarté sur les infrastructures d'utilisation domestique.

Cela peut se faire en veillant à ce que cette décision soit guidée par les données du marché : en estimant rigoureusement la demande (et la capacité à payer) pour le gaz national ; en tenant compte du risque de retards dans les infrastructures de production et de distribution et en pesant les conséquences d'une ambition excessive (c'est-à-dire payer pour le gaz et les infrastructures connexes au-delà de ce qui est nécessaire) par rapport à une prudence excessive (c'est-à-dire un approvisionnement énergétique insuffisant qui ralentirait le développement du pays).

Recommandation : Adapter les stratégies de conversion du gaz en électricité aux réalités d'un monde en mutation.

Le gouvernement sénégalais devrait veiller à ce que ses ambitions de développement de la production d'électricité soient en phase avec les nouvelles réalités du paysage énergétique, et à ce qu'il conserve la latitude nécessaire pour accroître sa part d'énergies renouvelables dans la production d'énergie, si les technologies (et l'économie) lui permettent de le faire (par exemple, en maintenant les capacités administratives, la souplesse juridique et la marge de manœuvre fiscale nécessaires pour se tourner davantage vers les énergies renouvelables si les circonstances le permettent).

Conclusion

Le Sénégal s'engage actuellement sur la voie d'une importante activité pétrolière et gazière dans une période troublée. Les revenus de ce secteur pourraient fournir un financement supplémentaire bien nécessaire pour reconstruire l'économie après les effets dévastateurs de la pandémie et favoriser un développement durable. Toutefois, les bénéfices que le Sénégal peut attendre de ce secteur seront au mieux modestes. Si les découvertes sont importantes, elles ne sont en aucun cas transformatrices pour le pays. Ayant reçu des DFI avant la pandémie, le gouvernement peut espérer que les deux plus importants projets pétroliers du pays passeront finalement au stade de la production. Mais il devrait se préparer à des complications, des retards et des arbitrages difficiles. Dans le contexte actuel des prix, les revenus risquent d'être réduits, surtout si le gouvernement et Petrosen ne contrôlent pas soigneusement les coûts.

Le gouvernement élabore actuellement ses plans sur la manière d'affecter et d'utiliser les revenus pétroliers et gaziers. Il est essentiel de mettre en place un cadre solide et transparent pour la gestion des revenus du secteur. Mais ces plans doivent être basés sur des prévisions de revenus solides et prudentes et éviter des plans d'investissement et d'emprunt trop ambitieux. Le Sénégal doit également s'assurer qu'il dispose d'un plan réaliste pour la production d'électricité à partir du gaz produit dans le pays et qu'il évite de s'enfermer dans une énergie basée sur les combustibles fossiles, dans le contexte de la dynamique mondiale en faveur de la transition vers les énergies renouvelables.

En outre, la société civile, les entreprises et d'autres acteurs clés peuvent jouer un rôle important dans l'établissement et la mise en œuvre de ces plans en élaborant une compréhension commune du rôle du pétrole dans le développement du pays.

Annexe I. Transparence fiscale et ressources naturelles au Sénégal

La transparence fiscale est particulièrement importante pour les pays disposant d'importantes richesses en ressources pétrolières et gazières. Sans elle, des risques que l'opacité permette une perte de cette richesse sont accrus, notamment en raison de la corruption ou de la fraude fiscale facilitées par des politiques fiscales mal conçues¹⁴⁰. Cette transparence est importante non seulement pour les revenus tirés des ressources, mais aussi pour d'autres domaines de la politique fiscale, en particulier les dépenses publiques. En effet, les revenus tirés des ressources risquent d'être mal dépensés dans un environnement opaque. Dans la présente annexe, nous mettons en évidence certains des principaux enseignements tirés des récents rapports du FMI sur la transparence fiscale du Sénégal qui sont pertinents pour la gestion des ressources pétrolières et gazières¹⁴¹.

À certains égards, le Sénégal suit un processus budgétaire relativement transparent : il se classe au huitième rang des pays d'Afrique subsaharienne pour l'Indice d'ouverture budgétaire et son score est égal à la médiane mondiale, tandis que le document budgétaire lui-même fournit un niveau élevé d'informations¹⁴². Toutefois, selon le FMI, il existe encore d'importantes lacunes, notamment dans les domaines liés aux ressources naturelles. Il est important que les autorités sénégalaises comblient ces lacunes avant que les revenus pétroliers et gaziers ne commencent à être générés par les projets, faute de quoi ces revenus pourraient être mal dépensés (et il pourrait devenir politiquement plus difficile d'apporter des changements si ces dépenses créent des groupes d'intérêt). Par exemple :

- Les revenus tirés des ressources naturelles ne sont pas distingués dans les documents budgétaires ; le budget ne distingue pas non plus clairement les dépenses relatives aux subventions sur les carburants (bien que cela ait été communiqué dans d'autres documents, comme la stratégie de conversion du gaz en électricité)^{143 144 145}. Cependant, le gouvernement a commencé à publier des prévisions pour les revenus pétroliers et gaziers à partir de 2022 dans le cadre du programme économique et budgétaire pluriannuel pour la période 2021 à 2023¹⁴⁶. En outre, le Sénégal publie les contrats d'extraction des ressources et une mine de renseignements sur le secteur extractif à travers l'ITIE.

140 Voir par exemple Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa* (Nations Unies, 23 mars 2019), chapitre 6, doi.org/10.18356/5d8e4ec9-en.

141 Ces rapports sont les suivants : Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/27 Senegal Staff Report for the 2018 Article IV Consultation and Seventh Review under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria—Debt Sustainability Analysis—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Senegal* (Janvier 2019) ; Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/34*; Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/225*.

142 International Budget Partnership, « Open Budget Survey: Rankings, n.d., consulté le 10 décembre 2020, www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings.

143 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/34*, 65.

144 Cependant, l'Agence nationale de statistique et de la démographie fournit certains de ces éléments dans son rapport. Ibid.

145 République du Sénégal. *Loi N°2019-17 du 20 décembre 2019 portant Loi Finances pour l'année 2020, 2019-17 § (2019)*.

146 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2021-2023 ».

- Les dépenses fiscales (c'est-à-dire les recettes perdues en raison de l'octroi d'incitations fiscales aux entreprises individuelles) ne sont pas publiées. Ces dépenses peuvent nuire considérablement aux revenus¹⁴⁷. Ceci est particulièrement important dans la mesure où les niveaux de dépenses fiscales du Sénégal (selon les données publiées les plus récentes) étaient plus élevés que ceux de ses voisins¹⁴⁸.
- Des analyses approfondies des risques macroéconomiques tels que la volatilité des prix du pétrole ne sont pas publiées, bien que les prix du pétrole soient pris en compte dans le document du programme économique et financier pluriannuel du gouvernement pour la période 2021 à 2023^{149 150}.
- Selon le FMI, « les relations entre le secteur public et l'exploitation des ressources naturelles sont complexes. Outre les recettes fiscales, ces industries contribuent également aux institutions de retraite et de sécurité sociale [Caisse de sécurité sociale (CSS) et Institut de prévoyance retraite du Sénégal (IPRES)] ainsi qu'aux gouvernements infranationaux, par le biais d'un fonds de péréquation, et au Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS). » Il existe également des relations complexes avec les gouvernements infranationaux et les entreprises publiques¹⁵¹. Du fait de la complexité de ces relations, il peut être plus difficile pour la société civile (et même pour l'Assemblée nationale) de contrôler efficacement les opérations fiscales dans le pays.
- Le gouvernement ne publie pas d'informations sur les risques budgétaires liés à l'équilibre entre les actifs et les passifs du secteur public ; très peu d'informations sont disponibles sur l'utilisation de garanties ou des passifs éventuels par le gouvernement, et aucun document n'est disponible sur les passifs publics liés aux partenariats public-privé (qui, selon les estimations, représentent 6 % du PIB)¹⁵². La transparence des investissements publics pourrait également être améliorée¹⁵³. En outre, le gouvernement ne fournit pas d'informations sur les « lettres d'intention », qui sont en réalité des emprunts extrabudgétaires destinés à payer les fournisseurs¹⁵⁴. On estime qu'elles représentent 1,9 % du PIB¹⁵⁵.

147 Voir par exemple, Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, *Economic Report on Africa 2019*.

148 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/34*, 21.

149 *Ibid.*, 6.

150 Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal, *Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2021-2023*.

151 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/34*, 65-6.

152 *Ibid.*, 59-61.

153 *Ibid.*, 39, 47.

154 *Ibid.*, 23, 35.

155 *Ibid.*, 59.

Par ailleurs, le fonds d'investissement stratégique FONSI du Sénégal (que le gouvernement prévoit d'utiliser pour détenir les fonds issus des ressources lorsque les revenus du pétrole et du gaz commenceront à arriver) pourrait également améliorer son niveau de transparence, comme le souligne section 5 « Gestion des revenus tirés des ressources naturelles : faire face à la volatilité et à la non-durabilité ». La transparence dans ces domaines sera importante pour permettre à la société civile de demander des comptes au gouvernement sur la gestion des ressources.

Les processus comptables et budgétaires du Sénégal posent d'autres problèmes qui pourraient entraver les efforts de lutte contre la corruption et de comptabilisation des recettes fiscales. Par exemple, certaines des pratiques de déclaration du Sénégal rendent difficile le rapprochement des statistiques de différents comptes. En outre, les modèles actuels d'imposition et de dépenses diffèrent souvent de manière significative des budgets annoncés¹⁵⁶.

Le gouvernement a récemment mis en œuvre d'autres réformes pour améliorer son niveau de transparence fiscale et compte les poursuivre. Par exemple, le pays prévoit d'améliorer son processus d'appel d'offres public en veillant à ce que ces derniers reposent moins sur des soumissions non sollicitées (bien que jusqu'à récemment, le pays ait manqué de peu son objectif de réduire le recours à une offre unique dans les marchés publics)¹⁵⁷.

Le FMI fournit également une assistance technique pluriannuelle aux autorités sénégalaises sur la gestion des revenus pétroliers et gaziers, et (comme indiqué dans la section intitulée « Gestion des revenus tirés des ressources naturelles : faire face à la volatilité et à la non-durabilité ») le gouvernement prépare une nouvelle loi pour le FONSI afin de renforcer sa gouvernance avant l'arrivée des revenus pétroliers et gaziers¹⁵⁸. Selon le FMI, le pays s'est engagé à atteindre des normes élevées de transparence et de gouvernance pour les dépenses liées à la pandémie, y compris des marchés publics transparents et « des activités d'audit renforcées, dont les résultats seront publiés »¹⁵⁹. Des normes de ce type (appels d'offres transparents et audits renforcés) devraient être envisagées pour être appliquées au secteur des ressources naturelles.

¹⁵⁶ Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 19/34*, 39, 47.

¹⁵⁷ Fonds monétaire international, *IMF Country Report No. 20/225*, 7.

¹⁵⁸ *Ibid.*, 18.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 7.

Annexe II. Contexte des principaux projets pétroliers et gaziers au Sénégal

Tableau 2. Contexte des principaux projets pétroliers et gaziers au Sénégal¹⁶⁰

Nom de projet	Type d'hydrocarbure	Situation	Date prévue de début de la production	Réserves estimées	Entreprises concernées	Contrat
Champ de Sangomar Phase de développement 1	Pétrole	DFI prise	2023	231 millions de barils de pétrole (réserves récupérables de 2P)	Woodside (opérateur) : 68 pour cent Petrosen : 18 pour cent FAR : 14 pour cent ¹⁶¹ .	Disponibles. Date : 2005
Sangomar : post-phase 1	Pétrole et gaz naturel	Pas de DFI à ce jour	?	Environ 253 millions de barils de pétrole provenant des phases futures de Sangomar. L'ensemble de la zone d'évaluation du RDD, selon les estimations, a 4 tcf de gaz naturel et de pétrole supplémentaires (en plus de ce qui se trouve à Sangomar).	Woodside : 75 pour cent FAR : 15 pour cent Petrosen : 10 pour cent	Disponibles. Date : 2005.
Zone d'évaluation du RDD restante.	Pétrole et gaz naturel	Pas de DFI à ce jour	?		Woodside : 75 pour cent FAR : 15 pour cent Petrosen : 10 pour cent	Disponibles. Date : 2005.
Grand Tortue Ahmeyim (GTA) Phase 1	Gaz destiné à la consommation intérieure et exportation de gaz naturel liquéfié (GNL)	DFI prise	2023	15 billions de pieds cubes (dont 50 % pour le Sénégal). 25 tcf de gaz initialement en place.	BP (opérateur) : 60 pour cent Kosmos : 30 pour cent Petrosen : 10 pour cent.	Disponibles. Date : 2012 (transféré en 2014).
Grand Tortue Ahmeyim (GTA) – Phases 2 et 3	Gaz destiné à la consommation intérieure et exportation de GNL	Pas de DFI à ce jour ; attendu en 2022	2023-2026	?		
Yakaar-Teranga Phase 1	Gaz destiné à la consommation intérieure	Pas de DFI à ce jour ; démarrage des études d'ingénierie prévu entre sept. et déc. 2021	2023/2024	?	BP (opérateur) : 60 pour cent Kosmos : 30 pour cent Petrosen : 10 pour cent.	Disponibles. Date : 2012 (transféré en 2014).

N.b. : Nous excluons le projet de gaz naturel de Gadiaga, où la production est déjà en cours, car il s'agit d'un projet à plus petite échelle que les nouvelles découvertes.¹⁶¹

160 « BP, Kosmos Reduce GTA LNG Expansion Plans », Argus, 11 novembre 2020, www.argusmedia.com/en/news/2158858-bp-kosmos-reduce-gta-lng-expansion-plans; « BP Announces Final Investment Decision for Phase 1 of the Greater Tortue Ahmeyim LNG Development », BP, 21 décembre 2018, www.bp.com/en/global/corporate/news-and-insights/press-releases/bp-announces-final-investment-decision-for-phase-1-of-the-greater-tortue-ahmeyim-lng-development.html; « Senegal », BP, n.d., consulté le 30 octobre 2020, www.bp.com/en/global/corporate/what-we-do/bp-worldwide/bp-in-senegal.html. Thomas Hedley, « Woodside Acquires Cairn Energy's Stake in Senegal's Sangomar Development », Africa Oil & Power, 10 septembre 2020, www.africaoilandpower.com/2020/09/10/woodside-acquires-cairn-energys-stake-in-senegals-sangomar-development/; Initiative pour la transparence dans les industries extractives Sénégal, « Aperçu du secteur » - Initiative pour la transparence dans les industries extractives Sénégal, n.d., consulté le 4 à 6 novembre 2020, iti.sn/aperçu-du-secteur-2/; Ouki, *Mauritania-Senegal*; Rystad Ucube; Upstream Analytics, *Senegal-Mauritania LNG Hubs Face Headwinds*; West, *Les actifs échoués du Sénégal*, « Sénégal », Woodside, n.d., consulté le 30 octobre 2020, www.woodside.com.au/our-business/senegal; Woodside, *2019 Annual Report Incorporating Annex 4E*, Perth: Woodside, 2020.

161 FAR a accepté de vendre sa part à Woodside. Esmarie Iannucci, « FAR Advances Woodside Transaction », Mining Weekly, 20 janvier 2021, www.miningweekly.com/article/far-advances-woodside-transaction-2021-01-20/rep_id:3650.

Bibliographie

- Africa Oil + Gas Report. « COVID Will Not Stop First Oil From Senegal in 2023 ». 23 juin 2020. africaoilgasreport.com/2020/06/in-the-news/senegalese-field-on-course-for-2023-first-oil/.
- Africa Intelligence. « SÉNÉGAL : Coûts pétroliers : qui va auditer BP, Kosmos et Woodside ? » 9 septembre 2020. www.africaintelligence.fr/petrole-et-gaz/2020/09/09/couts-petroliers--qui-va-auditer-bp-kosmos-et-woodside,109604261-ar1.
- Agence nationale de statistique et de la démographie. « Agence nationale de statistique et de la démographie ». N.d., consulté le 5 mai 2021. satisfaction.ansd.sn/.
- Ambassade des États-Unis au Sénégal. « USTDA Supports Senegal's First Major Gas Pipeline, August 28, 2020 ». 31 août 2020. sn.usembassy.gov/ustda-supports-senegals-first-major-gas-pipeline-august-28-2020/.
- APO Group. « Senegal's Ambitious Gas-to-Power Agenda ». Africanews, 2 août 2019. www.africanews.com/2019/08/02/senegals-ambitious-gas-to-power-agenda/.
- Argus. « BP, Kosmos Reduce GTA LNG Expansion Plans ». 11 novembre 2020. www.argusmedia.com/en/news/2158858-bp-kosmos-reduce-gta-lng-expansion-plans.
- Balde, Ousseynou. « Les États-Unis offrent plus de 700 millions FCFA au FONSI ». SenePlus, 30 août 2020. www.seneplus.com/economie/les-etats-unis-offrent-plus-de-700-millions-fcfa-au-fonsis.
- Banque mondiale. « International Debt Statistics ». N.d., consulté le 6 novembre 2020. datatopics.worldbank.org/debt/ids/country/SEN.
- Banque mondiale. « Bénéfices tirés du pétrole (% du PIB) - Ghana ». Banque mondiale | Données. N.d., consulté le 5 mai 2021. donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=GH.
- Banque mondiale. *Project to Promote a Shift towards Lower Carbon Power Generation in Senegal (P169744): Project Information Document*. 28 mars 2019
- Banque mondiale. *Report No. 47321-GH: Economy-Wide Impact of Oil Discovery in Ghana*. Washington, D.C. : Banque mondiale, 30 novembre 2009. openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18903/473210ESW0P11211C0disclosed03111101.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Base de données Ucube de Rystad Energy. www.rystadenergy.com/energy-themes/oil--gas/upstream/u-cube/
- Bauer, Andrew (ed), Gubad Libadoglu, Eric Li, et Ben Utter. *Managing the Public Trust: How to Make Natural Resource Funds Work for Citizens*. Revenue Watch Institute et Vale Columbia Center, 2014.
- Bauer, Andrew, et David Mihalyi. *Premature Funds: How Overenthusiasm and Bad Advice Can Leave Countries Poorer*. Natural Resource Governance Institute, janvier 2018. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/premature-funds.pdf.
- Bauer, Andrew. « Six Reasons Why Sovereign Wealth Funds Should Not Invest or Spend at Home ». *Natural Resource Governance Institute* (blog), 2015. resourcegovernance.org/blog/six-reasons-why-sovereign-wealth-funds-should-not-invest-or-spend-home-0.
- BBC News. « Kenya Oil Discovery after Tullow Oil Drilling ». 26 mars 2012. www.bbc.com/news/world-africa-17513488.

BP. « BP Announces Final Investment Decision for Phase 1 of the Greater Tortue Ahmeyim LNG Development ». 21 décembre 2018. www.bp.com/en/global/corporate/news-and-insights/press-releases/bp-announces-final-investment-decision-for-phase-1-of-the-greater-tortue-ahmeyim-lng-development.html.

BP. « Greater Tortue Ahmeyim Phase 1. » BP, n.d., consulté le 30 octobre 2020. www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/what-we-do/worldwide/greater-tortue-ahmeyim-fact-sheet-english.pdf.

BP. « Senegal ». N.d., consulté le 30 octobre 2020. www.bp.com/en/global/corporate/what-we-do/bp-worldwide/bp-in-senegal.html.

BP. « BP p.l.c. Group Results Third Quarter and Nine Months 2020 ». 27 octobre 2020. www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/investors/bp-third-quarter-2020-results.pdf.

Chiffres de l'UNESCO : Institut des statistiques de l'UNESCO. « Dépenses publiques en éducation, Total (% du PIB) - Sénégal ». Banque mondiale. N.d., consulté le 6 novembre 2020. donnees.banquemondiale.org/indicateur/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=SN.

Collier, Paul. « Under Pressure ». *Finance & Development*, décembre 2013. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/12/collier.htm.

Comité National ITIE Sénégal et BDO Consulting. *Rapport ITIE 2019*. Sénégal: Initiative pour la Transparence des Industries Extractives au Sénégal, décembre 2020. eiti.org/files/documents/rapport_itie-senegal_2019-vf.pdf.

Comité de la redevabilité et d'intérêt public du Ghana. *Annual Report on the Management and Use of Petroleum Revenues for the Period 2018*. Ghana : Comité de la redevabilité et d'intérêt public du Ghana, 2019.

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique *Economic Report on Africa 2019: Fiscal Policy for Financing Sustainable Development in Africa*. Nations Unies, 23 mars 2019.

Cust, Jim et David Mihalyi. « The Presource Curse ». *Finance & Development*, Décembre 2017. www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/12/cust.htm.

Diouf, Awa et Bertrand Laporte. *Oil Contracts and Government Take: Issues for Senegal and Developing Countries*. FERDI, 2018. ferdi.fr/dl/df-8He21bpvzZr1yEQjSiHMzjtg/ferdi-p209-oil-contracts-and-government-take-issues-for-senegal-and.pdf.

Diouf, Awa. « Note politique 2020/01 La fiscalité sur l'or noir au Sénégal. » Initiative Prospective Agricole et Rurale, 2020. www.ipar.sn/IMG/pdf/np2020_01_fr.pdf.

Dundee Capital Markets, Dundee Securities Ltd. « African Petroleum: Liberian Drilling Campaign Now Underway ». Internet Archive : Wayback Machine, 23 février 2017. web.archive.org/web/20170223054622/www.africanpetroleum.com.au/system/files/AfricanPetroleum_DundeeSecurities_08Jan2013.pdf.

Editorial Dept. « The Complete Guide To FIDs ». OilPrice.com, 23 février 2020. oilprice.com/Energy-General/The-Complete-Guide-To-FIDs.html.

Équipe Reuters. « BP Issues Force Majeure to Golar over Tortue Ahmeyim LNG Project ». Reuters, 8 avril 2020. www.reuters.com/article/us-golar-lng-lng-bp-idUSKBN21P2J7.

Équipe Reuters. « UPDATE 1 -FAR Says It Is in Default over Senegal Sangomar Project ». Reuters, 24 juin 2020. uk.reuters.com/article/far-senegal-idUKL4N2E11Z4.

Erickson, Peter, Sivan Kartha, Michael Lazarus, et Kevin Tempest. « Assessing Carbon Lock-In ». *Environmental Research Letters* 10, n° 8 (août 2015) : 084023. doi. [org/10.1088/1748-9326/10/8/084023](https://doi.org/10.1088/1748-9326/10/8/084023).

EY. Cité dans Offshore Energy. « EY. Oil & Gas Megaprojects Exceed Budgets. Cost Overruns Reach USD 500B ». Offshore Energy, 14 août 2014. www.offshore-energy.biz/ey-oil-gas-megaprojects-exceed-budgets-cost-overruns-at-500b/.

FAR Limited. « 01 January - 31 March 2020 Q1 Report ». Melbourne: FAR Limited, 2020. far.live.irmau.com/irm/PDF/c4be136b-3254-439c-a950-a109521d5780/QuarterlyActivitiesandCashflow.

FAR Limited. Annual Report 2019: FAR's Journey to First Oil. FAR Limited, n.d. www.annualreports.com/HostedData/AnnualReports/PDF/ASX_FAR_2019.pdf.

FAR Limited. « The World's Largest Oil Discovery 2014 ». Présenté au Melbourne Mining Club Cutting Edge Series, Melbourne Mining Club, 15 mars 2016. www.melbourneminingclub.com/wp-content/uploads/2015/11/CE-Presentations-March-15-2016.pdf.

Faye, Mamadou. « Texte de l'avis d'appel d'offres. » Portail des marchés publics du Sénégal. N.d., consulté le 24 mars 2021. www.marchespublics.sn/index.php?option=com_loffres&task=txt&key=34307&Itemid=104.

Fitch Solutions. *Senegal's 2019 Petroleum Code Revision: Main Points Of Interest*. 29 mars 2019.

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 19/27 Senegal Staff Report for the 2018 Article IV Consultation and Seventh Review under the Policy Support Instrument and Request for Modification of Assessment Criteria—Debt Sustainability Analysis—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Senegal*. International Monetary Fund, janvier 2019

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 19/28 Senegal Selected Issues*. Fonds monétaire international, 2019.

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 19/34 Sénégal Fiscal Transparency Evaluation*. Fonds monétaire international, 2019.

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 20/11: Senegal: Request for a Three-Year Policy Coordination Instrument—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Senegal*. Fonds monétaire international, janvier 2020

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 20/225 Senegal First Review under the Policy Coordination Instrument and Request for Modification of quantitative targets - press release; staff report; and statement by the Executive Director for Senegal*. Fonds monétaire international, 2020.

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 20/274 Islamic Republic of Mauritania: Fifth Review Under the Extended Credit Facility Arrangement, and Request for Augmentation of Access – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Islamic Republic of Mauritania*. Fonds monétaire international, septembre 2020.

Fonds monétaire international. « IMF Staff Completes Review Mission to Senegal ». FMI, 17 novembre 2020. www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/17/pr20341-senegal-imf-staff-completes-review-mission.

Fonds monétaire international. « International Financial Statistics. » N.d., consulté le 6 novembre 2020. data.imf.org/?sk=4C514D48-B6BA-49ED-8AB9-52B0C1A0179B.

Fonds monétaire international. « World Economic Outlook Database ». 4 novembre 2020. www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/weo-report.

Fonds monétaire international. *IMF Country Report No. 19/34 Senegal Fiscal Transparency Evaluation*. Fonds monétaire international, 2019. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/cr1934-senegal-fiscal-transparency.ashx.

FONSIS S.A. Rapport annuel 2019 Fonds souverain d'investissements stratégiques [FONSIS]. FONSIS S.A., 2020.

FONSIS S.A. « Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques. » FONSIS S.A., n.d. www.fonsis.org/sites/default/files/rapport-annuel/Brochure_FONSIS_2020_version_finale_v2.pdf.

FONSIS S.A. « Notre Métier. » N.d., consulté le 25 mars 2021. www.fonsis.org/fr/ce-que-nous-faisons/notre-metier.

FONSIS S.A. « Présentation ». N.d., consulté le 11 décembre 2020. www.fonsis.org/fr/qui-sommes-nous/presentation.

FONSIS S.A., *Santiago Principles Self-Assessment Fonds souverain d'investissements stratégiques* S.A, Forum international des fonds souverains, n.d.

Gallarati, Livia. « BP, Kosmos Reduce GTA LNG Expansion Plans. » Argus, 11 novembre 2020. www.argusmedia.com/en/news/2158858-bp-kosmos-reduce-gta-lng-expansion-plans.

Global Infrastructure Facility. « Project Details ». N.d., consulté le 6 octobre 2020. www.globalinfrastructure.org/all-projects-list.

Hedley, Thomas. « Woodside Acquires Cairn Energy's Stake in Senegal's Sangomar Development ». Africa Oil & Power, 10 septembre 2020. www.africaoilandpower.com/2020/09/10/woodside-acquires-cairn-energys-stake-in-senegals-sangomar-development/.

Heller, Patrick R P et David Mihalyi. *Massive and Misunderstood: Data-Driven Insights into National Oil Companies*. Natural Resource Governance Institute, avril 2019.

Iannucci, Esmarie. 'FAR Advances Woodside Transaction'. Mining Weekly, 20 janvier 2021. www.miningweekly.com/article/far-advances-woodside-transaction-2021-01-20/rep_id:3650.

International Budget Partnership. « Open Budget Survey: Rankings ». International Budget Partnership, consulté le 10 décembre 2020. www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings.

International Renewable Energy Agency. *Renewable Capacity Statistics 2021*. Renewable Capacity Statistics. Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, 2021. www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2021/Apr/IRENA_RE_Capacity_Statistics_2021.pdf.

Journal officiel de la République du Sénégal. « Loi N° 2012-34 du 31 décembre 2012 ». Consulté le 11 septembre 2020. www.jo.gouv.sn/spip.php?article9611.

Kosmos Energy. (22 février 2021). *4Q 2020 Results*. investors.kosmosenergy.com/static-files/3bd3f0ef-3129-415d-94b8-841eb6938eca.

Kosmos Energy. « Climate Risk and Resilience Report 2020 ». Climate Risk and Resilience Report. Dallas : Kosmos Energy, septembre 2020. www.kosmosenergy.com/wp-content/uploads/2020/09/Kosmos-CRR-Report-2020.pdf.

Kosmos Energy. « Kosmos Energy Announces Significant Gas Discovery Offshore Senegal ». 27 janvier 2016. investors.kosmosenergy.com/news-releases/news-release-details/kosmos-energy-announces-significant-gas-discovery-offshore.

Kosmos Energy. « Kosmos Energy Welcomes Approval of Inter-Governmental Cooperation Agreement between Mauritania and Senegal ». 12 février 2018. investors.kosmosenergy.com/news-releases/news-release-details/kosmos-energy-welcomes-approval-inter-governmental-cooperation.

Kufour, 2007, cité par la BBC. « Ghana 'Will Be an African Tiger' ». 19 juin 2007. news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/6766527.stm.

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. « More Costs than Income so Far: The Quest for Oil in São Tomé and Príncipe ». 9 mars 2018. eiti.org/fr/news/couts-excedent-revenus-recherche-du-petrole-sao-tomeetprincipe.

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives - Sénégal. « Aperçu du secteur ». N.d., consulté le 4 à 6 novembre 2020. itie.sn/aperçu-du-secteur-2/.

Manley, David, et Rob Pitman. *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. Londres et New York : Natural Resource Governance Institute, 2017. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web_0.pdf.

Manley, David, David Mihalyi, et Anna Fleming. *A Race to the Bottom and Back to the Top: Taxing Oil and Gas During and After the Pandemic*. Natural Resource Governance Institute, 22 octobre 2020.

Manley, David, Thomas Scurfield et Aaron Sayne. « Gas-to-Power Challenges Point To Expansion of Renewables ». *Natural Resource Governance Institute* (blog), 28 mai 2020. resourcegovernance.org/blog/six-reasons-why-sovereign-wealth-funds-should-not-invest-or-spend-home-0.

Marques de Morais, Rafael. « Stealing with Presidential Decrees ». Maka Angola, 2017. www.makaangola.org/2017/03/stealing-with-presidential-decrees/.

McKinsey. « FID ». Energy Insights by McKinsey, consulté le 30 octobre 2020. www.mckinseyenergyinsights.com/resources/refinery-reference-desk/fid/.

Mihalyi, David et Thomas Scurfield. « How Did Africa's Prospective Petroleum Producers Fall Victim to the Resource Curse? » Banque mondiale, 8 septembre 2020, doi. [org/10.1596/1813-9450-9384](https://doi.org/10.1596/1813-9450-9384).

Mihalyi, David et Thomas Scurfield. « How Africa's Prospective Petroleum Producers Fell Victim to the Resource Curse ». *The Extractive Industries and Society*, 20 novembre 2020. doi. [org/10.1016/j.exis.2020.11.003](https://doi.org/10.1016/j.exis.2020.11.003).

Mills, JEA. « State of the Nation Address by His Excellency John Evans Atta Mills ». Président de la République du Ghana, (Accra), 2009.

Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'étranger, République du Sénégal. « Projet de Loi autorisant le Président de la République à ratifier l'Accord de coopération inter-États portant sur le développement et l'exploitation des réservoirs du champ Grand Tortue/Ahmeyim entre la République du Sénégal et la République islamique de Mauritanie, signé le 09 février 2018 à Nouakchott ». (Dakar, 2018). www.dri.gouv.sn/sites/default/files/andocuments/L-2018-21.pdf.

Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal. « Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2021-2023 ». Juin 2020. www.budget.gouv.sn//articles/fichiers/5ef5fb44-921c-41a2-9938-861c0a2a028a.pdf.

Ministère des Finances et du Budget, République du Sénégal. *Projet de loi partage des revenus secteur pétrolier*. 2020.

Ministère du Pétrole et des Énergies, République du Sénégal. *Note synthétique Stratégie Gas to Power : Le gaz naturel : instrument majeur pour l'atteinte de l'objectif d'électrification universelle à moindre coût !* Décembre 2018.

Ministère du Pétrole et des Énergies. « Distribution (Aval) ». 2019. www.energie.gouv.sn/distribution-aval/.

Ministère du Pétrole et des Énergies. « Vision 2025 de l'électrification rurale ». SE4ALL Sénégal, 17 décembre 2020. www.acces-universel-electricite.sn/vision-et-objectif.html.

Murphy, Joe. « BP, Partners Downsize GTA Expansion. » *Natural Gas World*, 13 novembre 2020. www.naturalgasworld.com/bp-partners-downsize-gta-expansion-83398.

Must, Elise et Siri Aas Rustad. « Mtwara Will Be the New Dubai': Dashed Expectations, Grievances, and Civil Unrest in Tanzania », *International Interactions* 45, n° 3 (2019) : 500–531. doi.org/10.1080/03050629.2019.1554569.

National Oil Company of Liberia. *Background Briefing on Liberia's Oil Sector*. National Oil Company of Liberia, juillet 2012.

Natural Resource Governance Institute. *Charte des ressources naturelles : Seconde édition*. Natural Resource Governance Institute, 12 Juin 2014.

Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment. *Natural Resource Fund Governance: The Essentials*. New York et Londres : Natural Resource Governance Institute et Columbia Center on Sustainable Investment, août 2014, ccsi.columbia.edu/files/2015/05/Natural-Resource-Fund-Governance-The-Essentials_EN.pdf

Natural Resource Governance Institute. *NRGI Reader: The Resource Curse: The Political and Economic Challenges of Natural Resource Wealth*. Natural Resource Governance Institute, mars 2015.

Natural Resource Governance Institute. *Risky Bet: National Oil Companies in the Energy Transition*. 16 janvier 2021. resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/risky-bet-national-oil-companies-energy-transition.

Niang, Ousmane, et Alpha Ba. *La gouvernance économique: Une perception positive des Sénégalais sur l'orientation et l'avenir du pays*. *Dépêche No. 308, Afrobaromètre*. Afrobaromètre, 19 juillet 2019.

Oguh, C. « Liberia to begin oil production in 2017. » *Financial Nigeria* 13, 2015.

Ouki, Mostefa. *Algerian Gas in Transition: Domestic transformation and changing gas export potential OIES PAPER: NG 151*. The Oxford Institute of Energy Studies, 2019.

Ouki, Mostefa. « Mauritania-Senegal: an emerging New African Gas Province– is it still possible? ». *OIES PAPER: NG 163*. The Oxford Institute of Energy Studies, 2020.

Payne, Julia. « Glencore, Banks and Chad Reach Deal on USD 1 Bln-plus Oil-Backed Loan ». Reuters, 21 février 2018. uk.reuters.com/article/us-glencore-chad-idUSKCN1G52B9.

Pitman, Robert, and Kaisa Toroskainen. *Beneath the Surface: The Case for Oversight of Extractive Industry Suppliers*. London and New York: Natural Resource Governance Institute, September 2020. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneath_the_surface.pdf.

Public Interest and Accountability Committee. *Annual Report on the Management and Use of Petroleum Revenues for the Period 2018*. Ghana: Public Interest and Accountability Committee, 2019.

Readhead, Alexandra, Daniel Mulé et Anton Op de Beke. *Examining the Crude Details: Government audits of oil and gas project costs to maximize revenue collection*. Oxfam, 2018.

République du Sénégal. « Contrat de recherche et de partage de production d'hydrocarbures : Rufisque Offshore, Sangomar Offshore, Sangomar Offshore Profond ». n.d.

République du Sénégal. « Loi 98-05 du 8 janvier 1998 portant code pétrolier, Pub. L. No. 98-05 ». §, Dakar, 1998. www.droit-afrique.com/upload/doc/senegal/Senegal-Code-1998-petrolier.pdf.

République du Sénégal. « Loi N°2019-17 du 20 décembre 2019 portant Loi Finances pour l'année 2020, 2019-17 ». §, Dakar, 2019.

République du Sénégal. « Hydrocarbon Exploration and Production Sharing Contract: Saint Louis Offshore Profond. » n.d.

République du Sénégal. Sénégal Loi organique relative aux lois de finances. Loi organique n°2020-07 du 26 février 2020, Pub. L. No. 2020-07 (2020). www.droit-afrique.com/uploads/Senegal-Loi-2020-07-lois-de-finances.pdf.

Société Géologique de France. 'Quelles Sont Les Différences Entre Réserves et Ressources En Hydrocarbures ?' N.d., consulté le 4 février 2021. www.geosoc.fr/quid-sgf/133-quid/ressources-energetiques/735-quelles-sont-les-differences-entre-reserves-et-ressources-en-hydrocarbures.html.

The Analyst. « Liberia: NOCAL, AP Quell Crude Oil Hysteria -Calls 840 Million Barrels Report 'Estimation' ». AllAfrica, 22 janvier 2013. allafrica.com/stories/201301220952.html.

Upstream Analytics. *Senegal-Mauritania LNG Hubs Face Headwinds*. Rystad Energy, 22 septembre 2020.

Ward, Andrew. « Senegal's Journey from Blackouts to Gas and Green Energy ». Londres : *Financial Times*, 19 avril 2018. www.ft.com/content/d6432b72-2ea8-11e8-97ec-4bd3494d5f14.

West, Johnny. *Les actifs échoués du Sénégal : L'impact du Covid-19 et de la transition énergétique sur le secteur pétrolier offshore*. OpenOil, novembre 2020. openoil.net/wp/wp-content/uploads/2016/12/Senegal_v2-francais.pdf.

Woodside. *2019 Annual Report Incorporating Annex 4E*. Perth : Woodside, 2020.

Woodside. « Senegal ». N.d., consulté le 30 octobre 2020. www.woodside.com.au/our-business/senegal.

Woodside Petroleum Ltd. *2020 Annual Report Incorporating Appendix 4E*. Perth: Woodside Petroleum Ltd, 2021. [files.woodside/docs/default-source/investor-documents/major-reports-\(static-pdfs\)/2020-full-year-results-and-annual-report/2020-woodside-annual-report.pdf?sfvrsn=11372a48_4](http://files.woodside/docs/default-source/investor-documents/major-reports-(static-pdfs)/2020-full-year-results-and-annual-report/2020-woodside-annual-report.pdf?sfvrsn=11372a48_4).

À PROPOS DES AUTEURS

William Davis et David Mihalyi sont analystes économiques principaux à NRGi.

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier aussi les parties prenantes suivantes que NRGi a interviewées pour la recherche (et/ou toutes celles qui ont examiné des versions préliminaires du rapport), parmi lesquels Charles Nyirahuku de la Banque africaine de développement Ayana McIntosh-Lee, Nick Allen et d'autres relecteurs de BP ; Papa Alioune Badara Paye de l'ITIE Sénégal ; Awa Diouf et Bertrand Laporte de FERDI ; Corinne Deléchat, Thomas Benninger, Alexandra Fotiou, Samuele Rosa, Bruno Versailles et d'autres membres de l'équipe du FMI travaillant sur le Sénégal ; Sophie Durham, Mamadou Mar Faye et Khady Ndiaye de Kosmos Energy ; Lee Bailey, Andrew Bauer, Hervé Lado, David Manley, Aubrey Menard, Matthieu Salomon, Aaron Sayne, Thomas Scurfield, Amir Shafaie et Evelyne Tsague de NRGi ; Cheikhou Oumar Sy d'OSIDEA ; Malick Mbengue Fall d'OSIWA ; Thialy Faye d'Oxfam, Demba Seydi de PCQVP Sénégal ; Joseph O Medou de Petrosen ; et Keith Myers de Westwood Energy. Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de nos différents relecteurs ou de leurs institutions.

Cette note d'orientation a été financée par

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.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur www.resourcegovernance.org.



Natural
Resource
Governance
Institute