



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Étude de faisabilité de la mise en place de Portail de Données Ouvertes sur les Industries Extractives (PDIE) SÉNÉGAL

by: Vanessa Baudin Sanchez
vsanchez@developmentgateway.org

[Cliquez ici pour accéder au résumé exécutif de l'étude](#)

[Cliquez ici pour accéder au rapport final de l'étude](#)

L'industrie extractive au Sénégal

Le secteur des industries extractives (IE) du Sénégal est divisé en deux sous-secteurs; les **mines** et le **pétrole et le gaz**. Le Sénégal a rarement été considéré comme un pays riche en ressources minérales avec, en 2016, un montant de 151,55 millions USD provenant des industries extractives (IE), en comparaison avec le Mali et la Guinée, qui totalisent respectivement 404,31 millions USD et 293,75 millions USD pour le même secteur¹. Si la contribution des activités minières au budget national a accru ces dernières années, l'impact des ressources extractives sur le PIB annuel reste limité. La politique stratégique nationale, le **Plan Sénégal Émergent (PSE)**, tient toutefois compte des Industries Extractives (IE), y compris l'orpaillage, avec sept **projets miniers présentés** comme un moteur potentiel de croissance économique.

Le ministère des Mines et de la Géologie, et le ministère du Pétrole et des Énergies, sont les seules institutions impliquées respectivement dans le processus d'octroi des permis miniers et pétroliers ou gaziers. Les Directions habilitées traitent les demandes et, accordent le premier niveau d'approbation avant la délivrance des autorisations et des permis par arrêté ministériel et, celle des licences de recherche et d'exploitation par le décret présidentiel. Le Comité National ITIE du Sénégal, et les acteurs de la société civile, sont responsables du suivi a posteriori des activités extractives notamment en ce qui concerne la publication effective des contrats, le respect des modalités du processus d'octroi des permis et des licences, le montant des impôts, des taxes et des redevances payé par les entreprises privées et perçu par le gouvernement, et enfin, la rétribution des recettes minières aux communautés, un point également suivi de près par les Parlementaires.

1. <https://eiti.org>

Suite à son adhésion à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) en 2013, le Sénégal a procédé en 2016 à la révision de son code minier de 2003 pour l'adapter aux exigences de la norme internationale en y incluant notamment des dispositions sur la divulgation des informations financières des entreprises et la mise en place de mesures de protection de l'environnement. La réforme du code minier introduit également une nouvelle base de calcul pour les taxes et les redevances des sociétés minières, des fonds (péréquation, appui au secteur minier, appui au développement local, etc.) ainsi qu'un mécanisme formel de partage des recettes provenant des activités extractives en faveur des communautés locales. Cependant, les entreprises privées ayant obtenu leur licence d'exploitation avant novembre 2016, demeurent régies par le code de 2003, voire celui de 1988. Elles bénéficient toujours d'exonérations fiscales, de faibles taux de redevances et, ne sont pas tenues de divulguer les informations ayant trait à leurs contrats ou leurs activités. Ainsi, les obligations juridiques, fiscales et administratives des entreprises ne sont pas harmonisées et, bien que louables, leurs initiatives dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ne correspondent pas toujours aux besoins ou aux priorités des communautés dans lesquelles elles exercent leurs activités.

Le nouveau code pétrolier du Sénégal a été adopté en janvier 2019 en remplacement du code de 1998 rédigé pour attirer des investissements dans la recherche d'hydrocarbures. Le nouveau cadre légal inclut, entre autres dispositions, la prise en compte des exigences de l'ITIE et de la loi sur la répartition des recettes pétrolières et gazières, des possibilités d'investissement pour les sociétés de droit Sénégalais, invitées à s'engager dans les activités pétrolières ainsi que de nouvelles mesures de protection de l'environnement. Contrairement au code minier, le code pétrolier institue le processus d'appel d'offres pour l'allocation des blocs, qui s'ajoute à l'entente directe - un autre procédé d'octroi des licences pétrolières. Après le projet de loi n°01/2019 portant code pétrolier, le projet de loi n°02/2019 relatif au contenu local dans le secteur des hydrocarbures a été adopté à l'Assemblée nationale le 24 janvier 2019.

Depuis l'annonce d'un fort potentiel d'hydrocarbures dans le bassin sédimentaire du Sénégal, il croît un intérêt populaire pour les ressources extractives, en particulier pour l'allocation de leurs recettes aux communautés. Les citoyens sénégalais souhaitent un processus plus transparent de gestion des flux financiers liés aux Industries Extractives (IE) ainsi que des politiques nationales définies pour faire valoir leurs intérêts.

Le gouvernement du Sénégal a fait des efforts tangibles pour confirmer son engagement à introduire des pratiques de bonne gouvernance dans la gestion des ressources minérales, y compris la mise en place du registre national pour la divulgation des informations sur la Propriété Réelle (PR) prévu en janvier 2020.

Les Organisations de la Société Civile (OSC) estiment cependant que les mesures de transparence sont relativement bien articulées dans les textes mais présentent toutefois certaines limites dans leur application. Pour mettre en place des mécanismes efficaces de reddition des comptes, les OSC ont exprimé le besoin de disposer d'informations désagrégées, exhaustives et fiables pour ajouter, à la transparence des flux financiers, une meilleure estimation de l'impact environnemental et socio-économique des activités extractives.

L'étude de Development Gateway

L'étude menée par Development Gateway (DG) en novembre 2018 avait pour objectif d'évaluer la faisabilité et la pertinence d'un **Portail de Données Ouvertes sur les Industries Extractives (PDIE)** pour répondre au besoin exprimé d'accéder à des données désagrégées, actuelles, exhaustives et fiables. L'évaluation a pris en compte **l'analyse des cadres juridique et institutionnel** - afin de juger de l'état de préparation du Sénégal à l'ouverture des données sur les IE², **l'analyse de l'interaction entre les différents acteurs du secteur** et leur volonté de promouvoir l'utilisation des données ouvertes et, **l'identification de systèmes d'information existants**. Le système serait conçu pour répondre aux **attentes des différents acteurs, améliorer la gouvernance du secteur et renforcer la demande des citoyens en matière de redevabilité**.

Méthodologie

La méthodologie utilisée dans le cadre de cette étude se base sur:

1. Une recherche documentaire approfondie;
2. Des entretiens individuels avec les principaux acteurs du secteur des Industries Extractives: gouvernement, société civile, entreprises privées et partenaires techniques et financiers;
3. Un appui technique du Secrétariat Exécutif de l'ITIE au Sénégal.

Les principales conclusions de l'étude de DG donnent un aperçu du contexte national et des défis et, ont permis à l'équipe de recherche de formuler des recommandations concrètes, issues de l'évaluation, pour surtout permettre aux acteurs de la société civile de placer l'information au coeur de leur plaidoyer.

Un besoin de données ouvertes dans le secteur des IE

Les informations contenues dans les rapports annuels de l'ITIE sont exhaustives sur les flux financiers en termes de taxes et de redevances perçues par le Trésor. Elles sont par ailleurs difficiles à comprendre et, complexes à expliquer aux acteurs qui ne sont pas familiers avec la norme ITIE. De plus, ces informations sont insuffisantes pour instaurer un débat constructif sur d'autres aspects y compris l'environnement et le genre, deux thèmes qui font désormais partie de la norme depuis juin 2019.

Il ressort de l'étude une compréhension limitée des cadres juridiques et institutionnels et, des obligations fiscales des entreprises privées qui débouchent parfois sur des attentes citoyennes irréalistes. L'absence de données publiques fiables dans son ensemble, empêche ainsi les parties prenantes d'utiliser des statistiques précises qui contribueront à inclure des principes de bonne gouvernance dans la gestion des ressources minières. Les opportunités identifiées lors de l'étude suivent deux canaux : i) **améliorer le processus de collecte et de validation de données** pour réduire les délais dans le processus de réconciliation annuelle et, mettre à la disposition des acteurs des informations actuelles ; ii) **promouvoir la publication de données ventilées pour chaque aspect du secteur des IE** susceptible d'informer les citoyens, de suivre les flux financiers jusqu'à l'utilisation effective des fonds, d'aborder les questions de genre et du respect de l'environnement. Les données peuvent aussi être utilisées pour améliorer les dispositions de contenu local et encourager les activités post-mines.

Autant d'éléments qui pourraient améliorer le **mécanisme de reddition des comptes à l'endroit de l'Etat et des compagnies privées** et renforcer le plaidoyer de la société civile, qui est souvent critiquée pour accorder trop d'importance à la dénonciation, sans proposer de solutions correctives et ce, malgré leurs capacités. La disponibilité de données exhaustives et désagrégées peut aider les OSC à mieux définir ses actions et à mettre en place un agenda clair basé sur des objectifs. La formalisation de leurs activités peut aussi les faire prétendre à d'autres opportunités de financement sur le long terme qui répondent à leurs exigences et aux objectifs qu'ils se sont fixés surtout avec l'entrée en scène d'autres acteurs - le secteur privé, les organisations à but non lucratif, les influenceurs, très actifs sur les réseaux sociaux qui gagnent du terrain et donnent l'impression que la société civile classique s'essouffle.

Viabilité de la mise en place d'un PDIE

Contexte institutionnel et juridique

Après son adhésion à l'ITIE en 2014, le Sénégal a rejoint, en juillet 2018, le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, une initiative qui vise à obtenir des engagements concrets des gouvernements pour promouvoir un gouvernement ouvert, responsabiliser les citoyens, combattre la corruption et exploiter les options offertes par les nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance. Malgré l'absence d'une **Loi sur l'accès à l'information (LAI)**³, l'adhésion du Sénégal aux normes internationales de données ouvertes et les articles du code minier en vigueur sont favorables à une ouverture des données des IE.

Disponibilité des données

L'étude de DG a révélé d'autres sources de données mais, les informations qu'elles contiennent sont soit non-publiées, soit présentées dans un format qui ne facilite pas leur compréhension et n'encourage pas leur réutilisation. Ces sources de données incluent:

- **Environmental impact studies:** these reports contain information regarding EI risks and risk management measures, but use terminology only understood by environmental experts;
- **Études des impacts environnementaux:** Ces études présentent, dans un langage très technique, les différents risques liés à l'activité extractive et les mesures correctives sur lesquelles s'engage les entreprises;
- **Rapports d'activités trimestriels des entreprises:** ces rapports contiennent des données sur la production (ventes locales, exportations et stocks) et des données sur l'état de paiement des taxes d'exploitation et des redevances (taux fixes, taxes superficielles et pourcentage des recettes minières). Les rapports des entreprises contiennent également des données sur les ressources administratives et humaines (nombre d'employés locaux, internationaux, données sur le genre etc.)
- **Données des rapports ITIE:** flux financiers des entreprises qui ont été sélectionnées dans le périmètre de conciliation. Les rapports ITIE contiennent des données quantitatives et qualitatives :
 - **Données quantitatives:** chiffres sur la production, chiffres sur les finances, chiffres sur les ressources humaines (nombre d'employés nationaux par rapport au nombre d'employés internationaux)
 - **Données qualitatives:** informations administratives des entreprises, types de permis et/ou licences actifs, historique des audits précédents, nom et coordonnées des auditeurs.
 - *Il convient de noter que les chiffres sur l'emploi contenus dans les rapports de l'ITIE ne sont pas des statistiques mais plutôt des estimations calculées à partir des données sur le personnel fournies par chaque entreprise par rapport à l'ensemble de la population sénégalaise active sur une année donnée.*
- **PETROSEN** - la base de données de la société est considérée comme la plus exhaustive et la plus actuelle notamment dans la mesure où les sociétés pétrolières et gazières ont l'obligation de partager leurs données, y compris les informations techniques et sismiques.

Plusieurs informations peuvent être extraites de ces différentes sources et présentées dans un format plus simple qui faciliterait leur compréhension puis leur utilisation. Par exemple, **les données sur le genre** - statistiques officielles sur les femmes comme élément clé pour promouvoir leur inclusion dans le secteur; **les données sur l'environnement** - une présentation simple des risques liés à l'activité et leurs mitigations, **pour les élus locaux et les communautés qui pourront activement participer à la surveillance des opérations minières;** les extraits du code minier sur **les droits et les obligations des entreprises minières conformément à leur phase d'activité** (exploration ou exploitation) - cet aspect, très souvent méconnu, est à l'origine d'attentes irréalistes et de conflits entre les entreprises et les communautés; **les informations sur l'impact de l'activité minière dans les secteurs sociaux**, y compris la santé et l'éducation, et sur les populations les plus vulnérables.

3. <https://www.lequotidien.sn/une-loi-au-senegal-pour-garantir-lacces-a-linformation/>

Recommandations générales

La création du Portail de données ouvertes au Sénégal est une recommandation déjà mentionnée dans le rapport du comité national de l'ITIE en 2014 et, capable de contribuer à l'atteinte de ses objectifs à moyen et long termes. Le Comité National de l'ITIE Sénégal, a recruté Revenue Development Foundation⁴, un cabinet chargé de mettre en place un système de déclaration en ligne qui permettra également de suivre les flux de revenus liés aux industries extractives.

Le PDIE du Sénégal pourrait être une plateforme complémentaire à celle du CN-ITIE⁵. Il ira au-delà de la télédéclaration pour mettre à la disposition des acteurs d'autres informations:

1. **Des outils visuels** : pour traduire les aspects les plus complexes en visualisations et permettre aux citoyens, aux communautés et aux élus locaux de facilement comprendre les enjeux;
2. **Un système d'information géographique**: pour l'impact des IE sur l'environnement et les secteurs sociaux
3. **Un module multimédia** constitué de courtes vidéos en langues locales pour gérer les attentes des communautés, les impliquer dans le suivi des opérations, recueillir leur feedback et les sensibiliser aux bonnes pratiques en matière de transparence.

Les points ci-dessus sont des propositions et le résultat d'opportunités potentielles. La mise en œuvre durable d'un PDIE nécessitera une évaluation essentiellement technique, basée sur l'analyse des systèmes existants et, la volonté d'harmoniser les efforts en cours, avant d'y inclure des fonctionnalités supplémentaires, conformes aux besoins des acteurs et à forte valeur ajoutée pour les citoyens et la société civile qui souhaitent utiliser les données pour rendre les institutions plus responsables et promouvoir la prise décision axée sur les évidences.

Le PDIE devrait être développé sur **des logiciels open-source**, pour éviter les coûts récurrents de licences d'exploitation que les institutions ont du mal à supporter sur le long terme. Son installation devrait également être accompagné d'un important volet de renforcement de capacités locales, qui permettra de systématiser l'utilisation des données dans les processus administratifs et les processus citoyens.

4. <https://revenuedevelopment.org/>

5. Comité National de l'ITIE au Sénégal