

LES RECETTES DU SECTEUR MINIER COMME SOURCE DE FINANCEMENT DE LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE AU SÉNÉGAL

**MOUHAMADOU LAMINE DIALLO, FATOUMATA HANE, IBRAHIMA LY,
MYLÈNE CODERRE ET BONNIE CAMPBELL**

Une étude réalisée par des chercheurs affiliés à l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD), l'Université Assane Seck de Ziguinchor (UASZ), et au Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) à l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

RÉSUMÉ

Cette Note de politique démontre le potentiel majeur que représente le secteur minier sénégalais pour financer les services publics, en prenant l'exemple d'un investissement intergénérationnel, la Couverture Maladie Universelle (CMU). Si la moitié des revenus budgétaires tirés du secteur minier en 2019 avaient été alloués au financement de la santé, ils auraient pu couvrir toutes les initiatives de gratuité mises en œuvre au Sénégal pendant cinq ans: la gratuité des soins pour les enfants de moins de cinq ans et pour les personnes de 60 ans et plus, ainsi que la gratuité de la césarienne et de la dialyse. Toutefois, la faible transparence dans l'allocation des recettes minières, l'inexistence d'une politique minière articulée aux objectifs de développement national, et la persistance de cadres réglementaires et fiscaux avantageux pour les compagnies extractives représentent quelques-uns des obstacles limitant la mobilisation des ressources minières pour financer la santé. Cette note conclut en formulant une série de recommandations concernant la révision du régime fiscal, la gouvernance du secteur minier et l'harmonisation des interventions gouvernementales.

Citation suggérée :

Diallo, M.L., Hane, F., Ly, I., Coderre, M., et B. Campbell. *Les recettes du secteur minier comme source de financement de la couverture maladie universelle au Sénégal*. Note de Politique, projet de recherche Accès à la santé, ressources minières et le rôle des politiques publiques, Dakar, Février 2022

QUELS SONT LES ENJEUX?

L'exploitation minière (or, phosphate, zinc) représente un pilier important de l'économie du Sénégal, mais les retombées de ce secteur peinent à se concrétiser pour la population. Les cadres réglementaires miniers qui ont prévalu jusqu'à maintenant reposent sur une approche sectorielle où l'arrimage avec l'économie et les objectifs de développement socio-économique demeure faible.¹

Depuis quelques années, le gouvernement cherche à redéfinir son approche et l'harmoniser avec la Vision minière pour l'Afrique (VMA) ainsi qu'avec les dispositions communautaires de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UÉMOA). Cette volonté a mené en 2016 à la formulation d'une Lettre de Politique Sectorielle de Développement (LPSD) et la révision du code minier. Comme en témoigne le Plan Sénégal Émergent 2035, le secteur minier est appelé à jouer un rôle déterminant dans les politiques publiques de développement national.

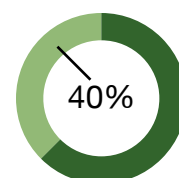
Dans ce contexte de réformes, une réflexion s'impose sur le rôle que ce secteur pourrait jouer dans le développement. Les liens entre le secteur minier et le développement sont généralement appréhendés à travers le prisme de la *maximisation des recettes* et des synergies avec les autres secteurs économiques.

La question de l'allocation et de la redistribution de ces revenus est tout aussi fondamentale pour optimiser la contribution du secteur minier au développement du pays.

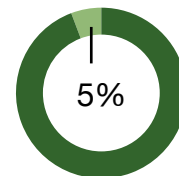
À travers une étude de cas qui se voulait illustrative, et non prescriptive, cette recherche a évalué le potentiel que représentait le secteur minier sénégalais pour financer les services publics, en prenant l'exemple de la CMU. L'actuelle pandémie met en évidence combien il est essentiel d'avoir des systèmes de santé résilients en place et souligne l'importance de financer le secteur de la santé.²

Contribution
du secteur
extractif
à l'économie
nationale
en 2019

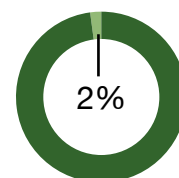
Contribution
aux exportations



Contribution aux
recettes de l'état



Contribution
au PIB



Source : ITIE, Rapport
Sénégal année 2019

La CMU est au cœur du Plan Sénégal Émergent, adopté en 2014. Pour sa mise en œuvre, le gouvernement a créé l'Agence de la CMU en 2015. Son objectif est d'accroître l'accessibilité de la couverture du risque maladie aux populations plus vulnérables, qui ne sont pas couvertes par d'autres régimes de sécurité sociale, à travers le développement des mutuelles de santé et quatre politiques de gratuité (soins aux personnes de 60 ans et plus et aux enfants de moins de cinq ans, césarienne, dialyse). Malgré cette ferme volonté politique, plus de la moitié de la population sénégalaise n'a toujours pas accès à une couverture sanitaire.³

Les soins de santé au Sénégal sont majoritairement financés par les ménages (56%). En comparaison, le gouvernement assume seulement le quart des dépenses en santé. Ces sommes comptent pour une proportion marginale des dépenses publiques gouvernementales (4%), une proportion très inférieure à l'engagement pris par l'État, en signant la déclaration d'Abuja de 2001, de consacrer 15% de son budget national à la santé. La portion restante du financement est assurée par des sources externes (14%) et les régimes d'assurance privés (5%).⁴ Compte tenu des initiatives de gratuité pilotées par l'Agence de la CMU, les dépenses en matière de santé sont appelées à croître plus rapidement que les revenus de l'État, ce qui amène à s'interroger sur la pérennisation du mode de financement. La mobilisation de financements innovants semble de plus en plus indispensable et le recours aux recettes tirées du secteur minier constitue une voie prometteuse à explorer.

LA RECHERCHE

L'objectif de la recherche **Accès à la santé, ressources minières et le rôle des politiques publiques au Sénégal**, financée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) était d'identifier les défis de mobilisation des recettes minières et le potentiel de financement qu'elles représentent pour la CMU. Bien que l'étude portait sur une politique publique spécifique, elle ne suggère d'aucune manière de prioriser des objectifs et des instruments de politique par rapport à d'autres, ni qu'un financement supplémentaire provenant des recettes minières devrait être attribué à la santé, plutôt qu'à d'autres secteurs comme l'éducation, l'agriculture, etc.

Elle cherchait plutôt à identifier les stratégies et les contextes propices pour mobiliser des ressources supplémentaires et maximiser la contribution du secteur minier au développement à partir d'un exemple mines/santé. La recherche s'est déroulée de décembre 2017 à mai 2021. Elle a impliqué des chercheurs affiliés à l'Université Assane Seck de Ziguinchor (santé) et de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (mines) qui ont travaillé en collaboration avec des chercheurs internationaux spécialistes des politiques publiques de santé et du secteur minier. L'étude est fondée sur trois méthodes :

1. Étude documentaire des stratégies de mobilisation des recettes minières mises en place par d'autres pays en Afrique subsaharienne;
2. Étude des cadres règlementaires et institutionnels des secteurs des mines et de la santé au Sénégal;
3. Quarante-cinq entretiens (25 pour le secteur mines et 20 pour le secteur santé) réalisés à Dakar et dans la région de Kédougou avec :
 - Des représentants gouvernementaux (mines, santé et finances) et de l'administration publique;
 - Des autorités décentralisées (maires, conseillers municipaux);
 - Des représentants d'organisations non-gouvernementales et de la société civile;
 - Des agents de l'Agence de la CMU;
 - Des gestionnaires de mutuelles;
 - Des représentants des partenaires techniques et financiers (PTF);
 - Des chercheurs spécialistes de ces secteurs.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

1. La Stratégie Nationale de Financement de la Santé (SNFS), adoptée en 2017, énonce explicitement une volonté politique de mobiliser des ressources financières additionnelles pour financer la CMU au Sénégal, notamment via le secteur extractif.⁵

- La quatrième orientation stratégique de la SNFS vise une mobilisation accrue des ressources financières, notamment par une augmentation substantielle de la contribution de l'État (afin d'atteindre l'objectif de 15% du budget national, fixé par la déclaration d'Abuja) et par le développement de stratégies innovantes de financement.
- La SNFS prévoit la création d'un Fonds National de Soutien au secteur de la Santé, qui devrait être financé par les recettes des richesses géologiques.

2. Les recettes minières d'une seule année représenteraient une source substantielle de financement des initiatives de gratuité en santé.

- En 2019, selon les sources officielles, la contribution des recettes minières au budget national représentait 127,14 milliards de francs CFA.⁶
- En comparaison, les initiatives de gratuité de la CMU ont coûté entre 2015 et 2020, 52,9 milliards de francs CFA.⁷
- Cela signifie que 40% des recettes minières encaissées au budget national en 2019 auraient pu couvrir la totalité des dépenses liées aux initiatives de gratuité pendant cinq ans, ce qui comprend : la césarienne, la dialyse, le plan Sésame (soins aux aînés de 60 ans et plus) et les soins aux enfants de moins de cinq ans.

-
- Ce scénario théorique démontre le potentiel majeur que représente le secteur minier pour financer la CMU, sachant que les recettes issues du secteur pourraient également être maximisées.

Quels sont les obstacles à une mobilisation des ressources minières pour financer la CMU?

3. Le financement de la CMU par les recettes minières demeure une arlésienne

- Le potentiel de financement de la santé à partir des ressources minières ne peut être nié mais la question centrale demeure celle de réconcilier les stratégies des entreprises minières qui sont habituellement de court terme et touchent le plus souvent les communautés immédiatement avoisinantes, par opposition aux objectifs de la CMU qui concernent le moyen et long terme, l'égalité et l'intégration sociales.
- L'approche dominante pour financer la santé à partir des ressources minières repose sur les transferts des sociétés minières aux collectivités locales. Cette approche laisse à désirer car cette contribution est limitée dans le temps, conditionne l'accès à la santé des populations à la présence et la vitalité des activités minières et ne s'arrime pas aux orientations de politiques publiques définies par l'État dans le domaine de la santé.

4. Faible transparence et absence de principes directeurs pour l'allocation et la redistribution des recettes minières

- Depuis son adhésion à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), le Sénégal a fait d'importantes avancées en matière de traçabilité des revenus issus du secteur minier. Toutefois, la transparence dans l'allocation et la redistribution de ces revenus demeure problématique. Comme la majorité des recettes sont affectées au budget national, il est impossible de savoir si et comment ces fonds se sont traduits en dépenses et investissements publics. Il n'existe aucun principe qui guide l'utilisation de ces recettes.

-
- La santé étant une compétence transférée aux collectivités locales, les mécanismes de redistribution des recettes minières auraient pu être une source fiable de financement. Or, le Fonds de Péréquation et d'Appui aux Collectivités Locales (qui prévoit que 20% des redevances minières soient redistribuées aux collectivités locales) n'est toujours pas effectif et les critères de répartition n'assurent pas une équité entre les régions.
 - Le Fonds d'Appui au Développement Local (qui prévoit que 0,5% du chiffre d'affaires des sociétés minières soit octroyé à la collectivité locale où se trouvent les opérations) n'est également pas effectif. Les modalités d'alimentation et d'utilisation de ce fonds sont d'autant plus ignorées par les gouvernements locaux que certains contrats miniers signés avec l'État ne sont pas disponibles sur la plateforme ITIE Sénégal.

5. Inexistence d'une politique et d'une gouvernance minière articulées aux objectifs de développement national

- Les experts rencontrés et le Réseau des parlementaires pour la bonne gouvernance des ressources minérales déplorent l'inexistence d'une politique minière porteuse d'une vision à long terme qui intégrerait les dimensions fiscale, environnementale et développementale.
- Les espaces de concertation intersectorielle et interministérielle qui existent (ex : le Comité technique sur les évaluations environnementales) ne sont pas pleinement fonctionnels. De plus, ils n'accordent pas une place suffisante au secteur de la santé ce qui limite le dialogue entre les ministères et l'émergence d'une vision globale et partagée sur le rôle potentiel du secteur minier dans le développement, et notamment pour financer la santé.

6. Préséance de cadres réglementaires fiscaux fortement incitatifs qui privent l'État de sources importantes de revenus

- Bien que le Code minier de 2016 augmente les redevances minières et supprime plusieurs des exonérations fiscales accordées aux sociétés minières dans les codes précédents, celles-ci sont toujours exemptées du paiement des taxes douanières pendant la phase de recherche et d'investissement.
- Le Code de 2016 ne prévoit pas de clause de rétroactivité, ce qui réduit considérablement la portée des réformes fiscales. Sur 25 permis d'exploitation, seulement un seul est régi par les dispositions du Code de 2016. Certains permis régis par le Code de 1988 ont une période de validité allant jusqu'à 2060.⁸
- Le Code de 2016 garantit aux sociétés une stabilité du régime fiscal et douanier pour 12 ans. Même si cette durée a été diminuée par rapport aux précédents codes (30 ans), elle demeure généreuse. Selon le Fonds Monétaire International, les opérations minières dans le secteur aurifère ont généralement un retour sur investissement assez tôt dans le cycle de vie de la mine, en moyenne cinq ans après le début des activités.⁹

LES RECOMMANDATIONS

1. Révision du régime fiscal en vue de maximiser les recettes minières

A. Révision des clauses de stabilité

- Rendre rétroactive la réduction de la période de stabilité prévue par le Code minier de 2016 à tous les autres contrats miniers.
- Déterminer la durée de stabilité fiscale en fonction de la durée de l'amortissement des investissements effectués par l'exploitant minier.
- L'importance des avantages que l'État pourra en tirer sur le plan fiscal dépendra de la formule retenue mais cette mesure aurait sans le moindre doute des retombées très positives et durables pour la maximisation des recettes minières.

B. Privilégier un régime fiscal régissant l'ensemble des activités minières plutôt qu'un régime fiscal particulier défini dans les conventions bilatérales avec les sociétés d'exploitation.

- À plus long terme, limiter les termes d'exploration et d'exploitation minière ouverts à la négociation avec les sociétés minières et définis par les conventions bilatérales, notamment en ce qui concerne le régime fiscal qui leur est applicable. Cette recommandation permettrait une simplification des cadres réglementaires, une meilleure prévisibilité des recettes minières et garantirait une plus grande transparence dans les conditions d'exploitation des ressources minières.

2. Mettre en place une gouvernance plus inclusive et transparente pour la gestion et la redistribution des recettes minières

A. Inclure les instances législatives et les autorités locales dans les processus décisionnels

- Accorder un pouvoir plus important à l'Assemblée nationale (ex : Réseau des parlementaires pour la bonne gouvernance des ressources minérales), dans les processus décisionnels liés à l'exploitation minière et la gestion des recettes minières.
- Inclure les autorités ayant juridiction sur le territoire où se déroule les opérations minières dans les négociations avec les sociétés minières, notamment en ce qui a trait aux modalités d'utilisation du Fonds d'Appui au Développement Local.
- Encourager les responsables chargés du plan de développement local à mettre l'accent sur le financement de la santé et arrimer les initiatives de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) aux objectifs de politiques publiques en santé dont l'Agence de la CMU est responsable.

B. Publier les contrats miniers et les flux de paiement associés à chaque projet minier

- Respecter le plan de publication des contrats miniers élaboré en 2020 et rendre accessible au public les contrats miniers non-publiés jusqu'à ce jour.
- Mettre en place un dispositif de divulgation des flux de paiement par projet minier permettant le suivi des montants octroyés par les entreprises à l'État, aux collectivités locales via le Fonds de Péréquation et d'Appui aux Collectivités Locales et le Fonds d'Appui au Développement Local.
- Mettre en place un dispositif de suivi de l'utilisation des fonds transférés aux collectivités locales.

C. Définir des principes directeurs pour l'utilisation des recettes minières encaissées au budget national et mettre en place un système de gestion transparent

- À l'instar du Botswana (voir encadré ci-dessous), établir des principes directeurs de gestion des recettes minières afin qu'elles soient réinvesties et converties en capital humain, social et économique, en tenant compte de l'équité intergénérationnelle.¹⁰ Ceci nécessiterait la création d'un outil pour tracer l'allocation de ces recettes par l'État et d'évaluer leur utilisation.

Le Sustainable Budget Index (SBI) au Botswana

Le SBI consiste à ce que les recettes minières couvrent des dépenses d'investissements et que les dépenses récurrentes soient financées par des revenus récurrents, i.e. non-miniers. Les dépenses en santé et en éducation sont des investissements en capital humain et donc financées par les recettes minières. De 1983 à 2016, 87% des recettes minières ont été destinées à des investissements physiques et en capital humain. Toutefois, l'une des lacunes de l'approche botswanaise est qu'une faible proportion des recettes minières est consacrée à l'épargne ce qui, compte tenu de la nature épuisable des ressources minières, nuit à l'équité intergénérationnelle et rend vulnérable l'offre de services publics à la conjoncture des cours miniers.

Source: African Natural Resources Center et The African Development Bank. 2016. Botswana's Mineral Revenues Expenditure and Savings Policy.

3. Harmoniser les interventions gouvernementales

A. Adoption d'une politique minière qui vise à atteindre les objectifs de développement fixés par le PSE

- De concert avec les instances législatives, rédiger une politique minière qui succèdera à la LPSD 2017-2023, et qui innovera par rapport à celle-ci en privilégiant une approche intégratrice (synergies entre différents secteurs économiques) et en définissant des principes et modalités pour la mobilisation et l'allocation des recettes minières.

B. Favoriser les initiatives interministérielles dans les secteurs des mines et de la santé

- Renforcer les capacités des initiatives interministérielles existantes, notamment dans le domaine environnemental, afin qu'elles soient pleinement fonctionnelles et encouragent une gestion plus concertée du secteur minier.
- Également, parce que ces initiatives ne concernent pas la santé, créer un groupe de travail spécialisé réunissant les ministères concernés (mines, santé, finances, collectivités territoriales), des chercheurs et des acteurs de la société civile pour identifier des priorités de financement dans le domaine de la

santé et des mécanismes de financement provenant du secteur minier. Par exemple, étudier le potentiel d'allouer une taxe spéciale (comme celle sur le ciment) au financement des programmes gérés par l'Agence de la CMU.

C. Création du Fonds National de Soutien au Secteur de la Santé

- Comme prévu dans la SNFS, créer le Fonds National de Soutien au Secteur de la Santé qui pourrait être alimenté par une partie des recettes minières allouées au budget national.
- L'engagement des organisations de la société civile en faveur de la mobilisation des recettes minières pour financer la CMU peut être une solution pour contrecarrer le cloisonnement des acteurs. Elles pourraient contribuer à définir la manière dont s'articulerait le Fonds National de Soutien au Secteur de la Santé et le Fonds de Péréquation et d'Appui aux Collectivités Locales, afin d'assurer une répartition aussi égalitaire que possible des revenus tirés d'une meilleure gestion des ressources minières.

CONCLUSION

Le Sénégal dispose d'importantes réserves minières mais leur nature non-renouvelable fait en sorte que la gestion des recettes publiques issues de ce secteur devrait être guidée par des principes directeurs afin de s'assurer qu'elles soient réinvesties et converties en capital humain, social et économique. Le secteur minier représente une opportunité unique de financement domestique et durable de la CMU qui permettrait de réduire les dépenses que les ménages consacrent aux soins de santé ainsi que la dépendance aux sources de financement externes.

Cette Note de politique propose donc un changement de perspective dans les orientations de politiques publiques afin d'articuler l'objectif de maximisation des recettes minières, tel que formulé dans le Code minier de 2016, avec les besoins de financement des services publics clés.

Son propos rejoint celui du Plan Sénégal Émergent à l'horizon 2035, en plaidant pour une vision audacieuse favorisant un changement transformateur qui vise à accélérer les progrès du Sénégal vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable et la santé universelle.

NOTES

1 La présente étude se concentre uniquement sur le secteur minier industriel.

2 CNUCED. «Promoting Investment in Health Post-Pandemic: A Global Trend?», *Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement*, 7 juillet 2021, <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/1251/promoting-investment-in-health-post-pandemic-a-global-trend-> . Consulté le 15 août 2021

3 Agence de la Couverture Maladie Universelle, <https://agencecmu.sn/>. Consulté le 25 août 2021

4 Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Global Health Expenditure Database – Senegal. Année 2018. <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/fr>. Consulté le 25 août 2021

5 Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, *Stratégie Nationale de Financement de la Santé (SNFS) pour tendre vers la Couverture Sanitaire Universelle*, 2017, p. 29-31

6 Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). *Rapport Sénégal année 2019*, Publié en décembre 2020

7 Ministère des Finances et du Budget. « AnaCmu – La dette due aux hôpitaux apurée à hauteur de 94,26% », <http://www.finances.gouv.sn/lanacmu-la-dette-due-aux-hopitaux-apuree-a-hauteur-de-9426/>. 27 septembre 2020, Consulté le 25 août 2021

8 ITIE Sénégal. 2019. Liste des permis et concessions. <https://itie.sn/liste-des-permis-et-concessions/> . Mis à jour le 31 décembre 2019, Consulté le 25 août 2021.

9 International Monetary Fund (FMI). 2015. *Mali: Technical Assistance Report-Mining and Petroleum Taxation (Diagnostic Assessment)*. IMF Staff Country Reports, 15/348, p. 1.

10 Jefferis, K. 2016. *Public Finance and Mineral Revenues in Botswana*. Technical Report. Waves Partnership Botswana Program

Équipe de recherche:

Mouhamadou Lamine Diallo, Enseignant Chercheur, UCAD
mouhamadouamine9.diallo@ucad.edu.sn

Fatoumata Hane, Enseignante Chercheure, UASZ
fhane@univ-zig.sn

Ibrahima Ly, Professeur et directeur du Laboratoire d'Études et de
Recherches en Politiques, Droit de l'Environnement et de la Santé,
UCAD ibrahima.ly@ucad.edu.sn

Équipe de rédaction:

Mylène Coderre, Doctorante, Université d'Ottawa
mylene.coderre-proulx@uottawa.ca

Bonnie Campbell, Professeure émérite, UQAM
campbell.bonnie@uqam.ca

REMERCIEMENTS

L'équipe tient à remercier Simon Grégoire pour la mise en page de cette Note de politique et Damien Hatcher pour sa traduction en anglais. Elle remercie également le Conseil de recherches en Sciences Humaines du Canada pour son appui financier (Subvention 435-2017-1155).

SSHRC  **CRSH**

Social Sciences and Humanities Research Council of Canada
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada