

Panel scientifique indépendant sur les activités pétrolières et gazières en République Islamique de Mauritanie

Rapport provisoire¹

Mai 2008

Geert van Vliet (Président)

Lucien Chabason (Expert en organisation, aspects législatifs)

Bopp van Dessel (Expert standards et risques technologiques)

Géraud Magrin (Expert en suivi des revenus pétroliers et développement régional)

Introduction

A la suite du différend ayant opposé en 2005 l'Etat et la compagnie pétrolière Woodside, le gouvernement mauritanien a sollicité l'Union mondiale pour la nature (UICN) pour mettre en place un panel scientifique indépendant sur les activités pétrolières et gazières en République Islamique de Mauritanie². Ce panel vise à identifier les principaux risques technologiques, environnementaux et socio-économiques liées à l'exploitation des hydrocarbures et à proposer des réponses adéquates³. Le panel a été chargé de produire un

¹ Ce rapport synthétise les résultats de nos travaux durant la mission du 12 au 22 mai 2008. Le rapport définitif présentera la même organisation que le présent rapport. Certains points seront précisés ou modifiés en intégrant les travaux et entretiens réalisés durant la troisième mission du panel, prévue du 16 au 17 octobre 2008. Les annexes seront complétées au cours de la troisième mission.

² L'UICN a lancé les travaux de ce panel en 2007 grâce au soutien financier du gouvernement de la Mauritanie, de l'Agence Française de Développement (AFD), de la coopération internationale des Pays-Bas, de la Fondation Mava, de la FIBA ainsi que sur ses propres moyens.

³ Les objectifs du panel sont : (a) Améliorer la capacité de réponse des acteurs publics et privés face aux risques technologiques majeurs induits par l'activité pétrolière et gazière on- et off-shore ; (b) améliorer la pertinence et l'efficacité de la législation environnementale dans le domaine de l'exploration et de l'extraction du gaz et du pétrole (on- et off-shore) ; (c) améliorer la capacité de

diagnostic et des recommandations, en visant de façon prioritaire la formulation partagée de règles du jeu et de procédures simples, puis leur mise en oeuvre par les acteurs, en veillant le cas échéant sur le renforcement des capacités.

Plusieurs études ont pourtant déjà été consacrées aux enjeux environnementaux et socio-économiques des activités pétrolières et gazières dans ce pays (voir bibliographie). Force est de constater que les recommandations issues de ces travaux, souvent convergents et scientifiquement fondés, sont faiblement appropriées par les acteurs (Etat, société civile, compagnies). Plus récemment, au moment où les travaux du panel sont en voie de finalisation, une équipe chargée de l'élaboration d'une Evaluation Stratégique Environnementale (« Strategic Environmental Assessment » SEA), vient d'entamer ses travaux sous l'égide de la Banque Mondiale⁴.

Pour atteindre les objectifs du panel, une plateforme de dialogue a été constituée le 25 octobre 2007, réunissant représentants de l'Etat et des collectivités locales, élus, universitaires, société civile et compagnies pétrolières. Les deux premières missions (du 20 au 29 Février et du 13 au 22 Mai) ont permis la réalisation d'entretiens avec les différentes parties impliquées ainsi que les visites aux sites pétroliers (cf. liste et comptes-rendus en annexe). Le présent rapport s'est nourri des échanges réalisés dans le cadre de la plateforme et de la rencontre avec les Ministres du Pétrole et des Mines, de l'Environnement, de la Pêche et des Transports. Les recommandations qu'il contient n'engagent néanmoins que les membres du panel.

fonctionnement et de coordination des principaux organes gouvernementaux chargés de la négociation des activités pétrolières et gazières et du suivi de leur mise en oeuvre ; (d) identifier les options qui permettent aux parties prenantes le partage équitable des coûts et des bénéfices ainsi qu'un développement durable à long terme ; stimuler le développement régional, notamment à travers une meilleure répartition sectorielle et spatiale des investissements publics financés par la rente pétrolière et gazière ; (e) renforcer les capacités de gestion de l'Etat, des collectivités territoriales, des firmes pétrolières et des organisations non-gouvernementales, en prenant en compte les asymétries ; (f) identifier les conditions pour la pérennisation d'un espace de dialogue et de conseil réunissant les principaux acteurs impliqués (Etat, collectivités territoriales, firmes pétrolières et gazières, organisations non-gouvernementales, université).

⁴ Sous l'impulsion du Gouvernement, les équipes du Panel Scientifique et du bureau d'études (recruté par la Banque Mondiale) en charge du SEA se sont mis d'accord pour échanger données et analyses en vue de créer les synergies nécessaires.

L'analyse de la situation et les recommandations qui suivent découlent de l'importance accordée à un contexte historique, géographique et économique bien particulier. La Mauritanie est un jeune Etat pauvre appartenant au groupe des Pays les Moins Avancés (PMA), qui n'a qu'une expérience extrêmement récente dans le domaine pétrolier et gazier. Face à la faible capacité de régulation, de contrôle et de coordination du gouvernement, les capacités et l'auto-responsabilité⁵ des entreprises revêtent une importance primordiale. En effet, en milieu marin, les activités pétrolières et gazières renvoient à des enjeux très originaux, du fait de la très grande valeur et de l'extrême sensibilité des écosystèmes – dont dépendent des ressources économiques essentielles pour le gouvernement (accords de pêche) et les populations littorales (pêche piroguière artisanale), ainsi que des enjeux internationaux majeurs de conservation (parc national du Banc d'Arguin (PNBA) classé au patrimoine mondial de l'humanité). En contexte *on-shore*, ces activités pétrolières soulèvent des questions analogues à celles posées ailleurs en milieu aride.

La Mauritanie se situe par ailleurs à un moment clé de son histoire pétrolière. L'exploitation du gisement de Chinguetti commencée en 2006 a rencontré des difficultés imprévues, et la production – de 10 000 barils par jour en mai 2008 – est très inférieure aux ambitions initiales (50 à 60 000b/j). L'exploration se poursuit *off shore* et *on shore*. Si les incertitudes quant à leur résultat invitent à considérer plusieurs *scenarii*, le répit actuel mérite d'être mis à profit pour préparer le pays à de nouvelles phases de l'ère pétrolière. Il s'agit certes de construire une courbe d'apprentissage nationale sur le moyen terme en matière de gestion environnementale et socio-économique de la production des hydrocarbures, ce qui implique d'augmenter considérablement les capacités de l'Etat et de la société civile. Mais face aux risques existants d'ores et déjà, il convient de prendre immédiatement de premières mesures. Aussi ce rapport contiendra-t-il des propositions concernant les règles actuellement en cours de redéfinition – nouveau code pétrolier et contrat type, procédures des Etudes d'impact environnemental (EIE), code de l'environnement marin, projet d'arrêté sur les blocs environnants le parc national du banc d'Arguin, etc. -, en complément d'autres recommandations visant à combler les lacunes recensées.

⁵ Quand nous parlons de la notion d'auto-responsabilité de la firme, nous nous référons aux décisions et actions volontaires entreprises par les firmes qui vont au-delà et au-dessus des exigences minima établies par la loi, en vue de leurs intérêts compétitifs propres mais aussi en prenant en compte les intérêts de la société en général (définition inspirée de celle de « corporate responsibility » donnée par le UK Department for Trade and Industry).

Première partie : analyse de la situation

Une grande variété d'acteurs

Les compagnies. Une vingtaine d'entreprises sont actives en Mauritanie dans les domaines du pétrole et du gaz. Elles présentent une grande diversité de tailles, d'expériences, de capacités technologiques et d'exigences environnementales. On y trouve aussi bien des compagnies internationales très renommées que des firmes jusqu'ici inconnues dans le domaine des hydrocarbures et qui y font leurs premiers pas.

La société civile. La société civile intéressée par les enjeux pétroliers et gazières offre une diversité comparable. A côté de quelques ONG très professionnelles, antennes d'organisations internationales intervenant dans le domaine de l'environnement (par exemple l'IUCN) ou de la gouvernance (par exemple Oxfam), il existe un grand nombre d'organisations de très petites dimensions (une à quelques personnes), plus ou moins sérieuses, généralement peu expérimentées. Mieux gérer les activités pétrolières et gazières au bénéfice du développement national implique de prendre en compte cette hétérogénéité des acteurs.

Plusieurs ministères impliqués. Par la taille des enjeux qu'elles soulèvent, les activités pétrolières et gazières interpellent les domaines de compétences d'une grande variété de ministères (finances, pétrole, environnement, pêche, transports, liens avec le parlement et la société civile, éducation, santé etc.). Cependant, quatre ministères sont particulièrement concernés (pétrole, environnement, transports et pêche – en ce qui concerne *l'off-shore* -). La répartition des compétences entre les différents ministères a été récemment reformulée. Cependant, à défaut de principes, d'objectifs clairs et de procédures opérationnelles viables, cette réforme a abouti à une situation définie par nos interlocuteurs publics comme marquée par le déficit de coordination, alors que des fonctions essentielles sont attribuées à des départements ou divisions sans expérience et sans ressources humaines ou matérielles. De ce fait, les firmes se plaignent d'avoir à gérer des relations avec une multiplicité d'interlocuteurs au niveau de l'Etat. Les capacités construites en matière de gestion des activités minières et de la pêche industrielle n'ont pas été suffisamment mises à profit. En mer, la chaîne d'autorité de l'Etat apparaît dispersée. A l'inexpérience en matière de gestion des activités pétrolières et gazières est venue s'ajouter une réforme de la matrice organisationnelle qui fragilise encore plus les capacités des quelques cadres et services compétents. La création du Ministère de l'Environnement a certainement été une décision nécessaire, mais une réflexion s'impose sur les principes d'organisation, la répartition des

responsabilités et l'orientation des procédures, en particulier les procédures environnementales.

Des écosystèmes à valeur et sensibilité environnementale contrastées

Les écosystèmes mauritaniens ne présentent pas les mêmes formes de vulnérabilité aux activités pétrolières et gazières. Deux situations doivent être distinguées.

Sur terre (*on shore*), dans un contexte national caractérisé par l'aridité, la présence de l'eau détermine les principaux enjeux de protection de l'environnement. Les nappes phréatiques, les oasis, les zones humides ou agricoles (vallée du fleuve Sénégal) doivent être protégées minutieusement. Certains sites à valeur culturelle (sites archéologiques) ou écologique particulière (sanctuaires d'espèces sauvages, comme la zone du Guelb er Rîchât, en cours de classement) méritent également d'être appréhendés avec une grande précaution.

Mais c'est probablement en mer (*off shore*) que les enjeux environnementaux de l'exploitation des hydrocarbures sont les plus délicats et spécifiques. Au sein d'un littoral ouest-africain où l'*up welling* favorise une forte productivité biologique, les hauts fonds, vasières et herbiers du golfe d'Arguin forment une zone à valeur écologique unique, essentielle pour la biodiversité à l'échelle régionale (de nombreuses espèces de poissons et crustacés s'y reproduisent) et mondiale (oiseaux migrateurs). La moitié environ de cet espace sont protégés au sein du Parc national du banc d'Arguin (PNBA), inscrit au patrimoine mondial de l'Humanité de l'Unesco. D'autres aires littorales présentant un fort intérêt écologique sont également classées (parc national du Diawling, dans le bas delta du fleuve Sénégal) ou en voie de l'être (baie de l'Etoile).

Les services économiques fournis par l'écosystème marin, au sens du *Millenium Ecosystem Assesment* de 2005 sont exceptionnellement élevés en termes de pêche. Celle-ci (industrielle et artisanale) fournit près d'un tiers du revenu national et constitue le principal fournisseur d'emplois du pays. Cette valeur socio-économique de la pêche et la sensibilité écologique des littoraux mauritaniens créent un contexte exceptionnellement et nécessairement exigeant pour des entreprises pétrolières ou gazières responsables.

Enfin, il est important de rappeler que ces enjeux écologiques littoraux sont à mettre en perspective dans un cadre sous-régional dans la mesure où le courant dominant au large de la Mauritanie est la dérive littorale Nord / Sud (courant des Canaries). Des pollutions dans

les eaux mauritaniennes se répercuteraient sur les systèmes économiques littoraux (pêcheries, tourisme) des pays voisins (Sénégal, Gambie, Guinée Bissau), de même que des accidents en mer au nord de la Mauritanie, dues à des activités pétrolières ou à la navigation, pourraient causer des dommages désastreux dans ce pays, en particulier dans le Golfe d'Arguin.

L'absence de règles d'opération pétrolière et gazière claires, des référentiels hétérogènes

Bien qu'un processus de production législative dans le domaine environnemental ait été engagé depuis quelques années (cf. bibliographie), les dispositions visant à réguler les opérations pétrolières et gazières demeurent difficiles à mettre en œuvre. Elles sont souvent incomplètes et parfois ambiguës. Ce sont particulièrement des définitions de base et des normes quantitatives qui manquent. Quels sont par exemple les déchets dangereux ? Quelles sont les limites autorisées de concentration des émissions ? Quels déchets peut-on jeter dans les décharges et que doit-on absolument retraiter ?

Dans ces conditions, le suivi environnemental s'avère impossible, quels que soient les capacités et les moyens disponibles pour l'assurer. Sans règles claires, on ne peut mettre en place des Etudes d'impact environnemental (EIE) efficaces, dont les résultats seraient traduits dans des Plans de gestion de l'environnement (PGE) aux directives pratiques et contrôlables. Des règles simples et mesurables doivent donc être édictées de manière urgente. Elles doivent être fondées sur des principes clairs et partagés.

Transparence et traçabilité : un chantier à poursuivre

Les progrès réalisés

En ce qui concerne la transparence dans la gestion des revenus pétroliers, le panel a pu constater que des progrès importants avaient été réalisés par la Mauritanie. Le pays a adhéré à l'Initiative pour la transparence dans les activités extractives (ITIE). La plupart des compagnies opérant dans le secteur déclarent aujourd'hui les revenus versés à l'Etat. Les plus importantes d'entre elles font certifier ces déclarations. Les écarts entre les sommes déclarées par l'Etat et les sociétés pétrolières sont minimes. Une coalition mauritanienne affiliée à l'initiative *Publish What You Pay* s'est également organisée. Elle contribue à ce

nouveau dialogue autour de la transparence des ressources publiques, impulsé par les premiers développements pétroliers qu'a connus le pays.

De nombreuses informations utiles relatives à l'économie pétrolière sont librement accessibles, notamment sur internet. Le Comité national de suivi des revenus des hydrocarbures (CNSRH) publie des rapports mensuels sur la production, les recettes de l'Etat et les versements du Fonds national des revenus des hydrocarbures (FNRH) au Trésor public. La Cour des comptes a rendu public son premier rapport en 2005-2006. La Banque centrale produit des rapports annuels montrant la contribution spécifique du secteur pétrolier à l'économie nationale. Tous les contrats pétroliers sont consultables sur le site du ministère du pétrole, ce qui est assez rare pour être souligné.

Les modalités de répartition des revenus pétroliers entre l'Etat et les compagnies : le besoin de comparer et d'évaluer

En Mauritanie, comme dans divers autres pays de l'Afrique francophone, l'approche de partage qui a été retenue est basée sur le concept « cost-oil / profit-oil ». Dans cette approche, l'Etat prend part aux bénéfices selon un pourcentage défini dans chaque contrat. Cependant, les bénéfices sont calculés une fois que les coûts d'investissement, d'opération et de transport du pétrole ont été prise en compte (jusqu'à un certain seuil). Les compagnies doivent produire les pièces comptables agréés, selon une typologie de coûts préétablie. Périodiquement, via des firmes spécialisées, l'Etat procède à l'audition de la comptabilité des compagnies, avant d'accepter les calculs des dépenses et des revenus présentés et, partant, le calcul des bénéfices à partager.

Or, il existe d'autres modalités de répartition (répartition directe à la sortie des puits, concessions, etc.), dans les lois pétrolières et gazières d'autres pays de la région et d'ailleurs. L'analyse détaillée des différentes réglementations est ardue mais nécessaire, car chaque mode de partage a des avantages et des inconvénients qu'il s'agit de bien peser avant de finaliser en connaissance de cause le nouveau code pétrolier et les nouveaux contrats type. Nous reviendrons sur cet aspect lors de la troisième mission du panel.

Traçabilité au niveau des investissements

Il y a une marge de progrès importante en matière de traçabilité des investissements publics en Mauritanie. En particulier, il y a un besoin d'améliorer la nomenclature budgétaire, afin que divers utilisateurs (non seulement les fonctionnaires chargés de la programmation, mais aussi les parlementaires, les médias, les maires, les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre sur le terrain) puissent suivre la destination sectorielle et spatiale des revenus publics de diverses sources (notamment pétroliers et gaziers). Nous reviendrons sur cet aspect lors de la troisième mission du panel.

L'absence de fonds dédiés

A la différence d'autres jeunes pays pétroliers comme le Tchad, la Mauritanie ne dispose pas pour le moment de système de pré-affectation des ressources pétrolières à des domaines définis – par exemple les secteurs prioritaires de la lutte contre la pauvreté (éducation, santé, infrastructures, développement rural, etc.). Les revenus pétroliers sont versés depuis le FNRH vers le budget de l'Etat à la demande du ministère des finances.

De même, il n'existe pas de fonds dédiés pour répondre à certains risques directement liés aux activités pétrolières et gazières, comme le renforcement de la recherche, la préservation de l'environnement ou l'atténuation des déséquilibres territoriaux au profit de Nouakchott – car l'expérience a montré que les revenus pétroliers tendent à amplifier des mécanismes de concentration des investissements, publics et privés, dans les villes capitales, vidant le reste des territoires de leurs forces vives.

Etat, firmes, société civile : des besoins en matière de coordination et suivi

Organiser des rencontres entre compagnies, représentants de l'Etat et représentants de la société civile n'était pas usuel. Cependant, l'intérêt suscité par les réunions de la plateforme tripartite sur les activités pétrolières et gazières confirme un besoin exprimé lors de toutes nos entrevues : celui, urgent, de consolider un espace où les différents acteurs impliqués dans la gestion des hydrocarbures puissent s'exprimer, échanger les points de vue pour construire des règles du jeu partagées et suivre leur application.

Des capacités à renforcer

A l'heure actuelle, la capacité de répondre à d'éventuels accidents pétroliers se concentre exclusivement au niveau des firmes. Celles-ci semblent capables de répondre

technologiquement à des accidents de niveau 1, ce qui est normal, et peut-être de niveau 2. Mais l'Etat n'a ni l'expérience, ni l'organisation, ni les moyens d'assumer sa responsabilité (gestion du niveau 2 et 3 d'accident). Des initiatives ont été lancées pour développer des plans d'urgence (PANGRP, POLMAR), mais elles ne sont pas très avancées et donc n'ont pas produit d'outils utilisables. Dans ces conditions, un accident de niveau 2 nécessiterait probablement directement le recours au niveau de réponse 3 (assistance internationale). La gestion des conséquences sociales et politiques d'une telle improvisation reviendrait alors à l'Etat.

De plus, étant donné le caractère très récent de l'histoire pétrolière en Mauritanie, mais également du fait de la situation *off shore* des activités – en mer comme dans le désert -, la compréhension du fonctionnement de l'industrie pétrolière par nombre d'acteurs de l'Etat et de la société civile est très limitée. A l'inverse, les visites de site ont donné l'impression que les cadres des firmes pétrolières ont également une faible connaissance du fonctionnement des écosystèmes fragiles et des sociétés qu'ils côtoient. Cette observation générale peut certes être nuancée – les compagnies ayant la capacité de mobiliser des sociologues ou des spécialistes environnementaux, de même que les ONG internationales peuvent engager des spécialistes des hydrocarbures ; le gouvernement dispose quant à lui de quelques cadres bien formés dans le domaine pétrolier. Mais ces exceptions ne suffisent pas à permettre des communications transparentes et efficaces entre les différents acteurs du système pétrolier, qu'il s'agisse de régulation normale du système ou d'actions en situations d'urgence.

Le système universitaire mauritanien tel qu'il fonctionne jusqu'à présent offre des formations académiques disciplinaires qui ne peuvent répondre que de façon très parcellaire aux enjeux spécifiques nés du développement du secteur des hydrocarbures. Ceux-ci impliquent notamment la présence sur le marché du travail de jeunes capables d'assumer des fonctions d'interface entre compagnies pétrolières, services de l'Etat et société civile, tout en maîtrisant un secteur spécifique de l'activité (environnement, économie, géologie, sociologie, etc.). Ces profils de cadre spécialistes de l'interface entre les activités pétrolières et gazières, et, plus largement, l'ensemble des activités extractives, fait aujourd'hui défaut. La restructuration en cours du système universitaire, qui se traduit en Mauritanie par le basculement vers le système du LMD (licence master doctorat) à la rentrée 2008-2009, offre un contexte favorable pour imaginer de nouvelles formations en réponse à ces besoins.

Deuxième partie : les règles du jeu recommandées

Compte tenu des éléments de contexte rappelés ci-dessus (PMA aux faibles capacités actuelles de planification, de suivi, de contrôle et d'intervention en cas d'accident dans le domaine des hydrocarbures, valeur et sensibilité exceptionnelle de certains écosystèmes, hétérogénéité des acteurs), le panel recommande des règles du jeu précises en réponse aux questions suivantes :

- Qui peut opérer ?
- Où opérer ?
- Comment opérer ?
- Comment améliorer le partage des revenus pétroliers et leur réinvestissement ?
- Comment améliorer le rôle de coordination et d'arbitre de l'Etat ?
- Comment renforcer les capacités de la société civile ?

Mettre en place une procédure de sélection des opérateurs

Une sélection rigoureuse des opérateurs constitue un premier pas susceptible de minimiser les risques identifiés.

Aussi le Panel recommande-t-il la définition de conditions strictes pour autoriser les compagnies à opérer en Mauritanie. Ces compagnies devraient figurer sur un registre tenu et mis à jour sous l'égide du ministère du pétrole. La qualification sur ce registre dépendrait d'une commission interministérielle analogue à celle chargée de l'attribution des blocs. La société civile pourrait y être représentée.

Les critères d'inscription et de maintien seraient les suivants :

- adhérer aux principaux standards internationaux (OGP, Banque Mondiale/IFC, Equator) ;
- disposer d'une expérience reconnue en contextes similaires (PMA, *off-shore* ou *on-shore* selon le cas, écosystèmes de haute valeur et sensibles pour les compagnies candidates aux blocs attribués à proximité des aires protégées) ;
- participer à l'ITIE ;
- être en possession d'un certificat d'assurance pertinent.

Délimiter les zones d'opération selon les contextes

Interdiction («NO GO»)

Toute activité d'exploration et de production d'hydrocarbures est interdite à l'intérieur des parcs nationaux existants (PNBA, parc national du Diawling) ou à créer (baie de l'Etoile, etc.), de même que dans les autres aires protégées existantes (Guelb er Rîchât, etc.) ou à créer.

L'obligation de protection que la Mauritanie a édicté et à laquelle elle s'est engagée vis à vis de la Convention sur le Patrimoine mondial l'oblige non seulement à contrôler les activités à l'intérieur du PNBA mais également à éviter que des activités menées à l'extérieur soient de nature à menacer l'intégrité de la zone protégée

Aussi, cette interdiction absolue devra s'étendre également aux périphéries immédiates des parcs nationaux présentant un haut niveau de risque du fait des liens avérés entre les écosystèmes concernés. Ainsi, dans le cas du PNBA, toute activité doit être interdite dans le bloc 9, ainsi que dans les blocs 7 et 8. En effet, le Golfe d'Arguin fonctionne comme un système estuarien intégré, qui exerce un fort effet d'aspiration à marée montante : toute pollution accidentelle liée à des activités pétrolières sur sa périphérie serait transportée sans remède possible vers l'intérieur du PNBA, avec des conséquences catastrophiques sur l'ensemble de l'écosystème.

Des études océanographiques complémentaires sont indispensables pour établir à quelle distance du Golfe d'Arguin des activités industrielles *off shore* seraient situées hors du rayon de forte aspiration ou de risque élevé de transport de polluants par les courants vers le PNBA. Seules les parties des blocs 7 et 8 suffisamment distantes pourraient être éventuellement re-classifiées en zones à sensibilité particulière et ouvertes aux activités pétrolières ou gazières avec précautions maximales, en fonction des conclusions de l'étude.

Précautions maximales

Des précautions maximales doivent être prises dans certaines zones à sensibilité particulière. Il s'agira des espaces à forte importance socio-économique ou environnementale comme les oasis, les zones humides, les zones agricoles, les périphéries des aires protégées, les sites archéologiques, les zones urbaines. Ces précautions se manifesteront alors par :

- un moratoire en attendant des études complémentaires

- après études : interdiction ou autorisation avec conditions maximales
- des dispositifs spécifiques d'atténuation des risques

Le bloc 10 correspond à cette description, vu le dispositif topographique et structural en amphithéâtre du littoral du golfe d'Arguin. Des études hydro-géologiques spécifiques sont requises pour évaluer les risques d'écoulement souterrains vers le PNBA, et l'étendue de la superficie du bloc 10 concernée par ces risques.

Précautions normales

Des précautions normales prenant en compte les principaux standards internationaux seraient appliquées sur le reste du territoire national.

Des règles spécifiques pour le « comment » opérer

Les opérations pétrolières et gazières peuvent être régulées par des standards technologiques, des normes environnementales (émissions, rejets), des normes concernant les processus de gestion de l'environnement (comment réaliser de manière efficace une EIE, un Plan de Gestion Environnemental, un Système de Gestion de l'Environnement, des audits environnementaux, etc.). L'avenir pétrolier et/ou gazier de la Mauritanie est encore incertain (essor du pétrole ? du gaz ? *on shore* ? *off shore* ? construction d'oléoducs ? de terminaux pétroliers ou gaziers ? de raffineries ?), et il n'est donc pas recommandé d'élaborer d'ores et déjà un lourd arsenal de standards et de normes qui serait appelé à évoluer rapidement, compte tenu des progrès techniques.

Cependant, il convient de s'accorder aujourd'hui sur les principes sur lesquels seront construites les réglementations environnementales futures. Alors que la tentation est grande -et compréhensible certes- de vouloir maintenir l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers (en cédant sur les exigences environnementales), nous estimons que les prix actuels du brut permettent au pays de prendre une décision stratégique à tête reposée. En ce sens, nous suggérons, en prenant en compte le contexte du pays et la valeur et la sensibilité des écosystèmes, d'adopter les principes heuristiques suivants :

- respect des standards internationaux et/ou
- application des meilleures pratiques disponibles dans le monde

En prenant en compte le type d'opérations et le développement actuel des cycles de production *off* et *on shore* en Mauritanie, nous recommandons de traduire ces principes en adoptant les règles suivantes :

- en situation *on shore* : zéro rejets ou déchets non traités; protection de la nappe phréatique par les moyens technologiques appropriés, restauration des sites à l'état original après travaux ;
- pour l'*off shore* : utilisation de double coque mandataire (FPSO et pétroliers), utilisation de FPSO construits à cet effet ; réinjection des eaux de production (zéro-rejets) ; zéro-déchets non traités.

D'autre part, nous recommandons de retravailler les décrets relatifs aux EIE en adaptant le type et le niveau d'information requis aux différentes activités, en prenant en compte les contextes géographiques évoqués ci-dessus (nous formulerons des suggestions au cours de la troisième mission sur la base d'une lecture attentive de la contribution de DANA à ce débat).

Rendre intelligible la complexité des modes de partage entre les compagnies et l'Etat

Au cours de la troisième mission, nous tenterons de contribuer aux réflexions en cours concernant les différentes modalités de partage entre Etat et compagnies, leurs avantages et leurs inconvénients, ainsi que leurs implications en matière de capacités organisationnelles existantes ou à construire.

Améliorer les outils pour l'orientation et le suivi des investissements

La pré-affectation des revenus pétroliers à des secteurs prioritaires de la lutte contre la pauvreté telle qu'elle a été expérimentée dans certains pays pétroliers comparables à la Mauritanie (Tchad) n'a pas produit les résultats escomptés. Elle a occasionné des rigidités et donc des difficultés de gestion supplémentaires sans garantir une meilleure utilisation des ressources publiques. Elle a suscité une controverse sur la notion de « domaine prioritaire » dans la mesure où, dans des Etats pauvres, tous les besoins peuvent, à juste titre, sembler prioritaires.

Pour que les activités pétrolières puissent fournir une part des ressources nécessaires au financement du développement durable, nous recommandons que les efforts d'amélioration

de la transparence et de l'efficacité de la dépense publique soient prolongés. Dans le cadre démocratique choisi par la Mauritanie, cela implique de favoriser le contrôle, mais aussi les débats autour des choix effectués par l'exécutif. Le parlement, la cour des comptes, les élus locaux ainsi que la société civile doivent être en mesure, selon des modalités spécifiques aux attributions de chacun, de participer à ces choix. Cela implique d'en mieux comprendre les enjeux. Nous développerons ces orientations au cours de la troisième mission.

De même, le bas niveau actuel de la production et des revenus pétroliers ne milite pas pour la création de fonds dédiés spécifiques. Nous recommandons que de tels fonds soient mis en place en cas d'augmentation significative des revenus des hydrocarbures – par exemple s'ils dépassent le seuil de 30% des recettes de l'Etat – contre moins de 10% actuellement.

Des mesures pour renforcer la coordination

Nous recommandons un guichet unique pour les compagnies pétrolières et nous recommandons de porter alors l'attention sur les principes organisationnels et les procédures qui permettent une meilleure coordination derrière le guichet. En particulier, nous recommandons de respecter le principe selon lequel le ministère de l'environnement assure la maîtrise d'ouvrage de la politique environnementale, alors que les ministères sectoriels assurent la maîtrise d'œuvre de cette politique. Le deuxième principe est que les compétences en matière de contrôle et de suivi environnemental seront dévolues aux départements ou aux divisions qui possèdent l'expérience et les ressources humaines et matérielles requises.

Dans la pratique, cela voudra dire que l'élaboration des EIE et l'évaluation et le suivi des impacts environnementaux se réalisera sous la responsabilité des ministères sectoriels (pétrole, pêche, transports). Le contrôle de la qualité de la mise en œuvre de la politique environnementale y compris le respect des prescriptions résultant de la procédure d'EIE restera dans le domaine du Ministère de l'Environnement.

Nous suggérons la création d'une préfecture maritime afin de coordonner les différents services de l'Etat opérant en zone maritime.

Ces principes organisationnels, s'ils sont agréés, pourront faciliter, lors de la troisième mission, l'élaboration de propositions précises concernant le redécoupage des domaines de compétences et l'élaboration de certaines procédures clé - en cas de situation normale et en situation d'accident (mise en place du POLMAR et du plan ORSEC).

Par ailleurs, l'étude des dimensions environnementales des activités pétrolières et gazières en milieu marin a révélé des enjeux qui les dépassent. Ils s'inscrivent pour l'essentiel dans une perspective régionale. Ainsi, les risques d'accident liés au rail de navigation de l'ouest africain menacent tout autant le PNBA qu'un incident pétrolier. Des études de courantologie sur les relations entre le Golfe d'Arguin et la dérive canarienne seraient utiles afin d'évaluer l'ampleur de ces risques. Leurs résultats pourraient montrer l'intérêt d'améliorer la gestion du rail et le maintien des règles maritimes existantes et/ou, le cas échéant, d'engager un processus de classement en PSSA (*Particularly Sensitive Sea Area*), qui pourrait notamment conduire à éloigner le rail de navigation.

De même, les enjeux environnementalo-pétroliers ne se limitent pas aux eaux mauritaniennes. Le développement d'activités pétrolières *off shore* au nord des eaux territoriales mauritaniennes pourrait avoir des conséquences graves sur le Golfe d'Arguin. Tout autant qu'un accident dans les eaux mauritaniennes aurait des répercussions dans les pays du sud également soumis à la dérive canarienne (Sénégal, Guinée Bissau, Guinée). Ceci milite pour la mise en place d'une « diplomatie pétrolière » régionale au sujet de laquelle nous proposerons également des recommandations lors de la troisième mission.

Renforcer les capacités

Formation universitaire

Nous suggérons la mise en place d'une formation de master (M1 et M2) en Gestion des Activités Extractives pour le Développement (GAED) - les enjeux de gestion environnementale, socio-économique et politique des activités minières, très proches de ceux du pétrole et du gaz, militent pour que le contenu de la formation prenne en compte l'ensemble des activités extractives. Cette formation serait portée par l'université de Nouakchott, en binôme avec l'université Gaston Berger (UGB) de Saint Louis du Sénégal. Tout en dynamisant l'accord de partenariat entre ces deux universités proches, ce duo permettra de pallier l'absence actuelle de formation de troisième cycle à l'Université de Nouakchott, tout en contribuant à la mise en place des filières de LMD professionnalisantes dans les deux universités.

Cette formation devra avoir une dimension sous-régionale, tant pour le recrutement des enseignants et intervenants que pour celui des étudiants. Car la thématique des activités extractives concerne également de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest ou du Nord

(Sénégal, Mali, Guinée, Niger, Tchad, Maroc, Algérie, etc.). Un tel master permettra l'émergence d'un réseau de cadres spécialisés sur ces questions, tout en évitant de saturer les marchés du travail nationaux.

La formation durera 2 ans (M1, M2), partagés entre cours et stages. Elle s'adressera à des étudiants titulaires d'une licence dans les disciplines des sciences de la nature (géologie, biologie, chimie) et des sciences sociales (économie, sociologie, géographie, sciences juridiques et politiques) ou à de jeunes professionnels de l'Etat (ministères de l'environnement, des mines, du pétrole, de l'énergie, de l'aménagement du territoire, des structures d'appui aux collectivités locales) ou des ONG désireux de renforcer leur formation.

L'esprit de ce projet consiste à former des cadres susceptibles d'intervenir dans les relations entre les activités extractives et leur milieu d'accueil (environnement, populations riveraines, Etats), que ce soit au sein des entreprises minières, des services de l'Etat, des collectivités locales ou de la société civile. La maquette détaillée de la formation sera présentée en annexe du rapport final.

Formation continue

Comprendre et suivre la mise en œuvre des Etudes d'Impact Environnemental (EIE).

Une EIE n'est pas seulement destinée à satisfaire les règles de l'art. C'est un outil précieux pour développer une activité responsable du point de vue environnemental et socio-économique. Pour accélérer l'acquisition des savoir-faire et des savoirs, des formations seront nécessaires pour améliorer les pratiques existantes ou prévues. Le groupe cible de la formation à mettre en place est constitué des acteurs suivants : fonctionnaires des ministères concernés (pétrole, environnement, mais aussi pêche, transport, etc.), agents des compagnies pétrolières, représentants de la société civile, média.

Réponse aux accidents. L'expérience mondiale montre que la réponse aux accidents pétroliers est trop complexe pour permettre l'improvisation. Un accident majeur demande de gérer de manière intégrée et dans un temps très court des éléments écologiques, technologiques, administratifs, d'organisation, de communication de masse et politiques.. En Mauritanie, si le gouvernement adopte un Polmar pour l'*offshore* et un plan Orsec pour l'*on shore*, comme nous le recommandons, des formations sont indispensables pour les rendre efficaces. Des formations sur chacun des éléments de la réponse - chaque acteur devant être préparé à jouer son propre rôle - et la réalisation d'exercices de simulation permettront, le cas échéant, de faire la différence entre un accident bien géré et une catastrophe.

Les spécificités des écosystèmes en Mauritanie (une formation principalement destinée aux cadres des firmes pétrolières et gazières). L'expérience d'autres pays nous enseigne que des agents des entreprises (notamment pétrolières) suivent mieux les règles environnementales s'ils comprennent leurs raisons d'être. Des formations environnementales destinées aux agents des compagnies opérant en Mauritanie pourraient contribuer de façon significative à diminuer l'impact de ces activités.

Le fonctionnement de l'industrie pétrolière et gazière (une formation destinée principalement aux cadres de l'Etat et de la société civile). De la même manière, des formations sur le fonctionnement de l'industrie pétrolière et gazière à destination des spécialistes de l'environnement des ministères et des ONG pourraient rendre leurs contributions plus efficaces et pertinentes.

Annexes (à finaliser durant la troisième mission)

Annexe 1. Liste des personnes rencontrées

Annexe 2. Bibliographie

Annexe 3. Notes sur les visites de terrain

Héron 1

Port de Nouakchott

FSPO

Port de Nouadhibou

Annexe 4. Le projet détaillé du Master « Gestion des activités extractives et développement GAED »

Annexe 5. Formation continue

EIE

POLMAR

ORSEC

Le fonctionnement de l'industrie pétrolière et gazière

Ecologie de la Mauritanie

Introduction.....	1
Première partie : analyse de la situation	4
Une grande variété d'acteurs.....	4
Des écosystèmes à valeur et sensibilité environnementale contrastées.....	5
L'absence de règles d'opération pétrolière et gazière claires, des référentiels hétérogènes	6
Transparence et traçabilité : un chantier à poursuivre.....	6
Les progrès réalisés.....	6
Les modalités de répartition des revenus pétroliers entre l'Etat et les compagnies : le besoin de comparer et d'évaluer.....	7
Traçabilité au niveau des investissements.....	8
L'absence de fonds dédiés	8
Etat, firmes, société civile : des besoins en matière de coordination et suivi	8
Des capacités à renforcer.....	8
Deuxième partie : les règles du jeu recommandées	10
Mettre en place une procédure de sélection des opérateurs.....	10
Délimiter les zones d'opération selon les contextes	11
Interdiction («NO GO»)	11
Précautions maximales	11
Précautions normales	12
Des règles spécifiques pour le « comment » opérer	12
Rendre intelligible la complexité des modes de partage entre les compagnies et l'Etat	13
Améliorer les outils pour l'orientation et le suivi des investissements	13
Des mesures pour renforcer la coordination.....	14
Renforcer les capacités	15
Formation universitaire.....	15
Formation continue	16
Annexe 1. Liste des personnes rencontrées	18
Annexe 2. Bibliographie	18
Annexe 3. Notes sur les visites de terrain	18
Annexe 4. Le projet détaillé du Master « Gestion des activités extractives et développement GAED »	18
Annexe 5. Formation continue	18