

Note de synthèse

Etudes d'Impact Environnemental et Social des projets pétroliers et gaziers : les défis du suivi institutionnel et communautaire des PGES !

Introduction

LEGS Africa a organisé, le 18 mai 2022, un panel virtuel multi-acteurs consacrant le lancement officiel du projet de suivi des études d'impact environnemental et social (EIES) du projet pétrolier et gazier Grande Tortue Ahmeyim (GTA).

Les objectifs de cette rencontre étaient de comprendre les enjeux, perceptions et conséquences sociaux et environnementaux liés à l'exploitation des hydrocarbures pour les citoyens ; faire comprendre l'importance du suivi des études d'impact environnemental et social des projets extractifs ; identifier les bonnes pratiques et les obstacles à une gestion efficace des impacts sociaux et environnementaux de ces projets.

La modération était assurée par Abdou Diouf Junior, journaliste spécialisé sur les industries extractives, qui a dirigé les discussions.

Pour Elimane Haby Kane, Président de LEGS-Africa, cette tribune est l'occasion d'amorcer une réflexion interactive avec les acteurs du secteur des hydrocarbures sur les enjeux environnementaux et sociaux liés à l'exploitation du pétrole et du gaz, notamment son impact sur les activités économiques pour le moins viables et durables – contrairement à ces ressources – des acteurs de la pêche, entre autres. Ainsi, les acteurs institutionnels responsables du suivi des impacts sociaux et environnementaux (Direction de l'Environnement et du Développement durable, GES Petrogaz), des membres de la société civile (Enda Energie), des experts avaient pris part à ce rendez-vous pour faire le point sur les activités de suivi institutionnel des Plans de gestion environnementale et sociale (PGES).

Cette initiative qui prolonge le débat déjà organisé par LEGS Africa, dans une approche comparative, sur la gouvernance responsable et écologique des hydrocarbures par rapport aux défis de la transition écologique et les choix du Sénégal, part d'un constat : la problématique très sérieuse de l'environnement qui est à lier au contexte de transition énergétique et aux enjeux de développement durable est moins investie dans le débat public sénégalais. Cette première réflexion a abouti à des conclusions moins optimistes, dans la mesure où les modélisations économiques élaborées ne présagent pas un avenir reluisant pour les citoyens sénégalais qui, subissant davantage le fœtus des externalités négatives de cette exploitation, risquent d'être lésés dans la redistribution des revenus.

Tout cela incite à s'emparer de cette problématique afin de mieux l'appréhender, mais surtout, de suivre, en collaboration avec toutes les parties prenantes, les différentes politiques de gestion environnementale et sociale des projets pétroliers et gaziers, notamment celui du GTA.

Se réjouissant de cette initiative très importante pour son organisation et qui vient à son heure, la Directrice pays de la Fondation Heinrich Böll, partenaire technique et financier du projet, Mme Usha Ziegelmayr, salue la pertinence du débat tout en espérant une collaboration utile avec les parties prenantes réunies, dans la perspective de trouver ensemble des réponses aux préoccupations urgentes qui font l'objet de la rencontre. Ce, à la lumière de ce qui se passe au-delà de nos frontières, d'autant que nous évoluons dans un monde désormais interconnecté. Mais c'est surtout le lieu de pousser la réflexion sur d'autres voies alternatives à l'exploitation tant attendue de ces énergies fossiles. Elle termine son propos non sans insister sur le rôle majeur que la société civile a à jouer dans le travail de veille et de suivi citoyens de la gestion environnementale et sociale des impacts liés à l'exploitation des hydrocarbures.

Le rôle de GES PETROGAZ dans le suivi des PGES

L'Unité de Gestion du pétrole et du gaz/GES Pétrogaz, bras technique de COS Petrogaz et du Ministère du pétrole et des énergies était représenté par Abdou Gueye, chargé de suivi des impacts environnementaux et sociaux des projets.

D'emblée, il fait constater que le gouvernement fournit des efforts importants en matière de gouvernance environnementale dont la réussite dépend fortement de la réalisation d'études supplémentaires pour mieux connaître le milieu marin, mais encore, du renforcement des capacités des agents de l'administration. C'est dans ce cadre que le GES Petrogaz pilote, avec le financement de la Banque mondiale, un projet d'appui aux négociations des projets d'hydrocarbures et au renforcement des capacités afin de renforcer le cadre politique et stratégique d'une part, et d'autre, d'outiller les représentants de l'Etat, de sorte à les permettre d'être au même niveau d'information et de compétence que les opérateurs.

Etant donné que le secteur pétro-gazier est transversal, sa gouvernance implique plusieurs ministères et démembrements de l'Etat que le GES Petrogaz a charge d'accompagner sur les questions liées à l'environnement.

Pour Abdou, il est difficile d'apprécier, à l'heure, la nature de l'impact du champ de GTA, même si GES Petrogaz a très tôt compris que, pour régler les problèmes liés à l'environnement, il fallait concevoir des outils, parmi lesquels l'étude d'impact environnementale et sociale dirigée par les opérateurs. Il souligne, en outre, que cet outil qui doit permettre d'apprécier le niveau d'impact du projet n'a pas encore été élaboré avec l'opérateur en charge de l'exploitation du champ en question, en l'occurrence British Petroleum. Même si en prélude de la phase sismique, une analyse initiale a été effectuée.

A côté de ces outils techniques, il y'a des outils règlementaires élaborés pour renforcer le cadre juridique existant. C'est ainsi qu'en 2019, la révision du code pétrolier a abouti à 8 réglementations annexées qui renforcent la politique environnementale des projets pétroliers. Toutefois, la réussite de la gestion environnementale impose un effort d'harmonisation, compte tenu de la pluralité des textes. A ce propos, Abdou nous apprend que GES est en train de mener des études pour le compte des ministères en charge de ces

thématiques afin de les accompagner dans la mise en place d'un cabinet de conseil de rang mondial sur les questions pétrolières et gazières. Il souligne, par ailleurs, que la réalisation de l'évaluation environnementale et stratégique est en cours, de même que l'atlas environnemental pour avoir une meilleure visibilité de la sensibilité écologique, surtout dans le schéma de développement des projets pétroliers, pour éviter certaines zones sensibles.

Parallèlement, un consultant individuel a été recruté pour l'élaboration du cadre réglementaire à la sécurité de la pêche artisanale, l'enjeu étant de protéger à la fois la biodiversité marine et les ressources halieutiques dont dépend le secteur de la pêche.

La DEEC, autorité responsable du suivi des PGES


Pour l'occasion, elle s'est faite représentée par Sanou Dakono, chargé de l'instruction des dossiers d'évaluation environnementale à la DEEC, par ailleurs point focal du MEDD sur le pétrole et le gaz.

Pour lui, ce genre de tribune est à promouvoir, parce que permettant à l'Etat qui souffre parfois d'un défaut de communication, d'échanger et de partager l'information sur la situation d'exécution des projets.

Il existe un cadre réglementaire, notamment le code de l'environnement de 2001, qui intègre une disposition générale qui s'applique à tout projet pouvant avoir des impacts sur l'environnement, d'exiger une étude d'impact environnemental et social qui secrète l'outil opérationnel que représente le PGES. Et, la procédure est organisée de sorte à permettre une participation citoyenne, à travers des consultations et des audiences publiques. Il assure également que c'est un processus indépendant, dans la mesure où ce sont des consultants indépendants agréés, suivant une procédure déclinée par arrêté du ministre en charge de l'environnement, qui sont habilités à réaliser ces études d'impact environnemental et social commanditées par l'opérateur.

La procédure prévoit que le ministère de l'environnement intervient dans un premier temps à travers les termes de référence qui constituent la commande de l'étude. Dans ce document de référence, il est mis en exergue les différentes attentes par rapport au rapport d'étude environnementale et sociale, notamment une description du projet, la situation de référence, l'identification des impacts potentiels, entre autres, pour aboutir à un PGES permettant de proposer des mesures d'atténuation et de compensation à chaque impact identifié.

Concernant l'étude d'impact environnemental et social réalisée en 2018 pour la première phase du projet de GTA, le MEDD s'est fait accompagner dans tout le processus ; d'abord par la Commission néerlandaise sur les évaluations environnementales – CNEE –, ensuite par des consultants recrutés à travers un projet piloté par GES Pétrogaz appuyant le Département dans l'examen des rapports d'EIES. C'est suite à cette première étape de validation technique que le document fut soumis en audience publique pour validation sociale.



En termes d'analyse des risques, ceux dits classiques et inhérents à ce type de projet sont impérativement identifiés de manière exhaustive dans l'EIES. Et pour chaque risque, des mesures d'atténuation ont été prescrites dans le PGES qui constitue le tableau de bord du MEDD pour le suivi du projet de GTA. Pour la phase de développement, des mesures environnementales ont été prévues. C'est la raison pour laquelle la Compagnie a l'obligation d'envoyer au MEDD des rapports périodiques (semestriellement) de surveillance environnementale faisant état de la situation de mise en œuvre desdites mesures. Ces documents minutieusement examinés par la suite par le ministère lui permettent de préparer des missions de suivi. La première mission in situ est d'ailleurs programmée d'ici la fin de l'année 2022 pour vérifier les éléments consignés dans les rapports reçus.

En termes de perspectives pour le suivi, le plus important consiste à pouvoir s'assurer que les conditions et le dispositif pour effectuer le suivi du respect des mesures prescrites dans le PGES sont mis en place. L'Etat du Sénégal et les ministères de tutelle y travaillent sérieusement grâce au financement de la Banque mondiale, à travers le projet d'appui dirigé par GES Pétrogaz qui permet aux départements concernés, non seulement de recueillir les expressions de besoins, mais encore de bénéficier d'un accompagnement technique et d'acquérir l'équipement de suivi.

Parallèlement à cela, des études sont en cours pour collecter le maximum de données de référence avant le démarrage de la production. Il s'agit, entre autres, de l'évaluation environnementale stratégique dont l'objectif principal est d'établir une cartographie globale des blocs qui sont prévus d'être ouverts à l'exploitation et l'exploration pétrolières. Il sera question, dans ce cadre, de définir les enjeux et de fixer les conditions et les règles de gestion environnementale des différents blocs spécifiques, notamment la gestion des impacts cumulatifs. A côté de cette étude stratégique, un projet de réalisation d'un atlas de l'environnement marin, avec une composante de gestion de base de données, l'acquisition et la gestion des données demeurant jusque-là un défi majeur. Une cartographie de la vulnérabilité est également prévue pour faciliter l'opérationnalisation du plan national d'intervention d'urgence, coordonné par la HASSMAR et qui permet à l'Etat d'intervenir face aux situations accidentelles.

En plus de ces dispositifs opérationnels, il est prévu des réformes juridiques devant permettre de donner une base légale à tout cet arsenal de suivi.

M Dakono a par ailleurs souligné que pour ce qui est de la prise en charge des enjeux sociaux, le MEDD, fait la dichotomie entre les mesures sociales préconisées suivant l'identification d'impact social direct et celles pouvant être rangées dans le cadre des activités RSE des compagnies pétrolières. Cette démarche se justifie par le fait que, dans le suivi, le comité technique met l'accent sur les mesures sociales contenues dans le PGES, pendant que les opérateurs interviennent sous le couvert de la RSE.

La société civile experte constate l'absence de mécanismes de suivi, tant sur le plan institutionnel que sur le plan citoyen, et interpelle sur la communication publique et les choix politiques de l'Etat

Sécou Sarr, Directeur exécutif de Enda Energie rappelle que le Sénégal n'a pas encore développé une culture d'exploitation pétrolière, d'où l'intérêt de susciter, d'ores et déjà, le débat sur les questions fondamentales liées au sujet.

S'interrogeant sur les capacités techniques de l'Etat à gérer les problématiques relatives aux impacts, M Sarr serait d'emblée préoccupé par les modalités de validation des PGES. Outre ce déficit d'expertise, il estime que l'Etat ne dispose pas encore d'un dispositif de suivi de l'application des mesures d'atténuation et de compensation.

La problématique de la communication demeure tout autant préoccupante, dans la mesure où les populations, principales concernées, ne disposent pas des outils qui leur permettent d'apprécier à sa juste valeur les informations leur étant présentées au cours des audiences publiques. D'où la nécessité, pour lui, de mettre en place un dispositif d'information juste et régulière des citoyens, mais surtout, déconstruire l'utopie et l'euphorie populaire résultantes d'une communication gouvernementale inappropriée qui donne de faux espoirs aux populations.

Par ailleurs, L'Etat doit être en mesure de réorienter ses choix en amont comme en aval de l'exploitation, de sorte à assurer une bonne gouvernance du secteur.

Abordant dans le même sens que M Sarr, M Diallo a beaucoup insisté sur le défi lié à l'expertise de la partie sénégalaise dans l'exploitation des hydrocarbures. D'après lui, l'Etat tout comme les communautés, fait face à un dilemme. Car d'une part, ces ressources sont non renouvelables, alors que l'Etat doit en tirer profit pour assurer son autonomie énergétique. D'autre part, leur valorisation pose problème, parfois, puisque comportant d'énormes risques et des impacts non négligeables.

Espérant pour l'exploitation de ces nouvelles ressources un scénario différent de celui du secteur minier, il estime que l'Etat gagnerait davantage à mettre en place un dispositif de suivi effectif, plutôt que de concentrer tous ses efforts sur les aspects normatifs non moins importants. A cet égard, il y a lieu de procéder à la création d'un comité interdisciplinaire consistant, compte tenu des enjeux multiples, qui puisse mettre en relation les différentes compétences requises pour une bonne gestion des ressources.

Pour lui, l'Etat expose souvent les communautés locales aux multinationales, à travers la RSE qui, non seulement n'est pas encadrée par la loi, mais encore, ne répond absolument pas aux attentes populaires. Ce qui donne lieu à des frustrations qui, accumulées au fil des ans, induisent des émeutes et d'autres formes de contestation populaire. Pour anticiper ce genre de situation, il urge d'encadrer la RSE. Mieux, exiger, dans le cadre de conventions, un processus de développement des communautés.

Synthèse des discussions

Le débat ouvert, des participants de profils différents sont intervenus pour aborder des questions diverses afférentes à la communication, la gestion des impacts, la consécration juridique de la RSE, l'expertise de l'Etat dans le secteur, l'implication des populations dans les programmes de suivi, entre autres. Parmi eux, Ndèye Sagne, experte en suivi/évaluation environnemental et social qui est largement revenu sur les principes de suivi et sur l'importance de l'approche communautaire. Un autre, répondant au nom de Djibrirou Daouda Ba, argue que la gouvernance des hydrocarbures n'aura été une réussite que lorsqu'elle parvient à mettre fin, ou tout au moins réduire drastiquement la dépendance à ces ressources. En ce sens, il lui paraît pertinent, dans le cadre de la transition énergétique, d'établir le lien avec les changements climatiques.

Les panélistes, notamment les institutionnels, ont réagi aux différentes questions soulevées de part et d'autre par les discutants et les participants.

Ainsi, interpellé sur le décalage entre le démarrage des activités extractives et celui des travaux de suivi d'impact, M Gueye a rappelé que nous sommes encore dans l'amont pétrolier subdivisé en plusieurs phases qui n'ont pas les mêmes niveaux de risque et d'impact. Ce décalage se justifie, d'autre part, par la démarche prudente et non moins lucide de l'Etat, nouvel acteur, qui se traduit par la volonté de disposer d'une connaissance scientifique solide sur le secteur. D'où le nombre important d'études en cours de réalisation.

M Dakono, de son côté, assure que la DEEC est consciente du gap existant qu'elle envisage d'ailleurs de combler par des missions de suivi. Celles-ci devraient leur permettre de confronter l'approche perspectiviste des PGES et la réalité du terrain. Il informe de l'existence de mécanismes de gestion des plaintes, ainsi que d'autres canaux de suivi, notamment les comités de suivi citoyen qu'ils travaillent à implanter dans les régions hôtes, en collaboration avec des ONG, de sorte à faire des communautés de bons relais d'information pour l'administration. De plus, des réformes institutionnelles sont enclenchées au sein de la DEEC pour la mise en place d'un service dédié au suivi des PGES des projets pétroliers et gaziers.

Au sujet de la création d'un comité pluridisciplinaire, suggérée par Dr Diallo, M Gueye souligne qu'un groupe de travail interministériel a été mis en place et invite la société civile et la communauté épistémique à porter cette initiative pertinente de mobilisation de l'expertise et des connaissances des différents domaines touchant le secteur pour un suivi optimal des projets. Et M Dakono de rappeler, à ce propos, l'existence du comité technique interministériel sur les évaluations environnementales coordonné par la DECC, dans le cadre de la procédure de validation des EIES et de suivi des PGES, et qui regroupe l'ensemble des directions sectorielles concernées par les activités. Concernant les projets pétroliers, ce comité s'adjoit des instituts de recherche pour prendre en charge la dimension transversale, pluridisciplinaire des enjeux de l'exploration et de l'exploitation pétrolière. Cela s'inscrit dans la démarche inclusive, participative et intégrée privilégiée par l'Etat dans la recherche, conscient qu'il est de ses limites.

S'agissant du dispositif pour le suivi des engagements contenus dans le PGES, Dakono marque la différence entre ce qui se faisait et ce qui est prévu d'être fait, tout en réaffirmant la détermination de l'Etat qui, d'ailleurs, a contracté un prêt conséquent auprès de la Banque mondiale, pour pouvoir opérationnaliser et renforcer la capacité de ses services techniques investis de la mission de contrôle sur les activités pétrolières et gazières.

Conclusion

Le modérateur Abdou Diouf a réservé l'honneur de clôturer la séance à Elimane Kane.

Ce dernier a salué la disponibilité et l'ouverture dont les acteurs institutionnels ont fait montre, depuis le démarrage du projet, tout en leur remerciant d'avoir bien voulu se soumettre à l'exercice de redevabilité. Il s'est réjoui de la pertinence des questions et contributions du public, qui dénote une prise de conscience effective des enjeux. Constatant que l'expertise est diffuse, à tous les niveaux, il appelle, en définitive, à plus d'ouverture et de collaboration, afin de construire une synergie des acteurs autour des différentes préoccupations soulevées au cours des échanges.

Les défis majeurs identifiés se rapportent à la mise en œuvre de la planification théorique, l'anticipation, l'implication et la capacitation des parties prenantes à la base, la communication, mais aussi la simplification de l'information pour marcher avec les citoyens.

L'attelage de suivi des impacts environnementaux et sociaux de l'Etat est encore théorique, dans les pipe-lines, tandis que les activités de développement qui mèneront bientôt à la production en 2023 progressent. Mais surtout, il est important de penser à l'accompagnement des communautés dans la mise en place d'un agenda et des outils de suivi du PGES. Ce qui faciliterait la collaboration entre les acteurs institutionnels et les parties prenantes locales, en faveur d'une bonne gestion des PGES.

INTERVENANTS



Abdou DIOUF
Journaliste
Modérateur



Elimane Haby KANE
Président de LEGS-Africa



Usha ZIEGELMAYER
Directrice de la Fondation
Heinrich Böll



Abdou GUEYE
GES Petrogaz



Sanou DAKONO
DEEC



Ibrahima NDIAYE
Green Senegal



Secou SARR
Enda Energie



Woodside



Mamadou Lamine DIALLO
Expert environnementaliste

