الجمعية التونسية للنفط والغاز
Association Tunisienne du Pétrole et du Gaz

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DES HYDROCARBURES

Mustapha EL HADDAD

N'EST PAS A VENDRE

Décembre 2020

Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans le présent document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Association Tunisienne du Pétrole et du Gaz ou de la fondation Konrad Adenauer Stiftung.

PREFACE

Ces dernières années, la gouvernance des activités du secteur des hydrocarbures – pétrole et gaz – a été souvent sévèrement critiqué. L'Association Tunisienne du Pétrole et du Gaz (ATPG), afin de contribuer à une meilleure connaissance des activités du secteur, a publié début 2019 un ouvrage collectif relatant dans le détail l'histoire du secteur tunisien de l'énergie depuis la fin du dix-neuvième siècle à nos jours. Dans l'introduction de cet ouvrage il a été toutefois avancé que : *« Par choix, l'ouvrage aborde peu les questions de gouvernance qui justifieraient un autre ouvrage. »*

Avec la présente contribution, l'ATPG se propose d'aborder les questions en relation avec la gouvernance du secteur des hydrocarbures. A cet effet, il a été procédé à une revue des études et rapports publiés par des institutions internationales ainsi que des organisations nationales et relatives à la bonne gouvernance publique, d'entreprise et des industries extractives, dans le monde et en Tunisie.

Cette revue est complétée en deuxième partie par un rappel du cadre règlementaire, fiscal et institutionnel ainsi que du mode de fonctionnement du secteur des hydrocarbures en Tunisie et de l'impact des activités pétrole et gaz sur l'économie du pays au cours des dernières décennies.

La présente étude se poursuit par une analyse des cinq principes de la bonne gouvernance : primauté du droit, transparence, redevabilité, participation et efficacité. Il ressort de cette analyse qu'en termes de transparence du secteur des hydrocarbures des progrès certains ont été réalisés au cours de la dernière décennie alors qu'une dégradation notable est signalée en termes d'efficacité.

Enfin, concernant la gouvernance des entreprises publiques, l'étude souligne la nécessité de réformer le mode de fonctionnement de leur conseil d'administration et de définir une meilleure délimitation des responsabilités entre la Tutelle, le conseil d'administration et la direction générale.

Pour la réalisation du présent document, nous tenons à remercier l'auteur ainsi que la fondation Konrad Adenauer Stiftung pour son soutien renouvelé.

Pour le Comité de direction de l'ATPG

Le Président de l'Association Tunisienne du Pétrole et du Gaz

Nabil SMIDA

ABREVIATIONS, ACRONYMES & SIGLES

AGA : Agence de gouvernement autonome
BAD : Banque africaine de développement
BM : Banque mondiale
CA : Conseil d'administration
CNUCC : Convention des Nations unies contre la corruption
CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CTGE : Centre tunisien de la gouvernance d'entreprise
D(T) : Dinar (Tunisien)
EITI : Extractive Industries Transparency Initiative
EP (A) : Entreprise publique (administrative)
EPNA : Etablissement public à caractère non administratif
ETAP : Entreprise tunisienne d'activités pétrolières
FMI : Fond monétaire international
HC : Hydrocarbures
HCCAF : Haute commission du contrôle administratif et financier
IACE : Institut arabe des chefs d'entreprise
IDA : Association internationale de développement
INLUCC : Instance nationale de lutte contre la corruption
INNORPI : Institut national de normalisation et de la propriété industrielle
IPC : Indice des prix à la consommation
ISIE : Instance supérieure indépendante des élections
JBIC : Japan Bank for International Cooperation
LAMETA : Laboratoire Montpeliérain d'Economie Théorique et Appliquée
M : Million
NRGI : Natural Ressources Governance Institute
OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ODD : Objectif de développement durable
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations unies
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
RGI : Resource governance index
RNG : Référentiel national de la gouvernance
RSE : Responsabilité sociétale des entreprises

STEG : Société tunisienne d'électricité et du gaz
STIR : Société tunisienne des industries de raffinage
SNDP : Société nationale de distribution de pétrole
Tep : Tonne équivalent pétrole
UE : Union européenne
US(A) : Etats Unis (d'Amérique)

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : DE LA GOUVERNANCE

Chapitre un : De la bonne gouvernance publique

Chapitre deux : De la bonne gouvernance d'entreprise

Chapitre trois : De la bonne gouvernance des industries extractives

DEUXIÈME PARTIE : DU MODE DE FONCTIONNEMENT DU SECTEUR TUNISIEN DES HYDROCARBURES

CHAPITRE QUATRE : LE CADRE RÈGLEMENTAIRE ET FISCAL

CHAPITRE CINQ : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET L'ORGANISATION DE L'ACTIVITÉ

CHAPITRE SIX : LA PLACE DU SECTEUR DANS L'ÉCONOMIE NATIONALE

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

ANNEXES

INTRODUCTION

Depuis 2011, la gouvernance du secteur tunisien des hydrocarbures[a] a été particulièrement mise à l'index par différentes parties. Malgré les efforts d'informations de l'Administration et de la profession, les critiques persistent sur le manque de transparence du secteur, sur l'intégrité de ses acteurs, sur ''l'opacité'' des accords pétroliers et la remise en cause des accords passés. Ces campagnes de critiques sont relayées pendant plusieurs années par des mouvements sociaux de *winou* el pétrole puis d'*El Kamour*. Ces campagnes et mouvements viennent de se solder par une concession de taille du Gouvernement au profit des contestataires.

Plusieurs institutions internationales et organisations nationales ont, au cours de la dernière décennie, publié des articles et rapports sur la gouvernance du secteur. La présente étude propose, dans une première partie, une synthèse des travaux réalisés au cours des trois dernières décennies sur les différents concepts de la gouvernance et l'application de celle-ci à différents domaines. La gouvernance du secteur tunisien des hydrocarbures fait référence à trois domaines spécifiques : l'Etat en tant qu'autorité concédante, le monde de l'entreprise et les industries extractives d'exploration et de production d'hydrocarbures. Nous limiterons donc notre analyse aux travaux relatifs : (1) à la gouvernance publique, (2) à la gouvernance d'entreprise et (3) à la gouvernance des industries extractives. Notre synthèse portera en particulier sur les travaux effectués par les principales institutions internationales (Banque mondiale, OCDE, FMI, PNUD, Banque africaine de développement), l'Union européenne et des organisations nationales (IACE, INLUCC, HCCAF). Nous complèterons cet examen par une revue de la mise en œuvre en Tunisie de ces trois concepts de gouvernance au cours des dix dernières années. En deuxième partie, nous référant à différents travaux récents, nous proposons une revue : (4) du cadre règlementaire et fiscal des activités du secteur, (5) de son cadre institutionnel et de son de fonctionnement et (6) de l'évolution depuis 2011 de sa place dans l'économie nationale.

Notre étude n'a ni prétention littéraire ni ambition académique, son principal objectif est de proposer aux parties concernées les éléments permettant de renforcer la « bonne gestion » d'un secteur réputé stratégique.

[a] *Les hydrocarbures regroupent le pétrole, le gaz naturel et leurs dérivés.*

PREMIERE PARTIE :
DE LA GOUVERNANCE

CHAPITRE UN : DE LA BONNE GOUVERNANCE PUBLIQUE

La gouvernance des activités du secteur tunisien des hydrocarbures fait appel à la fois à la gouvernance publique, du fait de la position de l'Etat en tant qu'Autorité « concédante », à celle des entreprises, publiques ou privées, opérant dans le secteur et à celle de la gouvernance des industries extractives, dont font partie les hydrocarbures. Dans le présent chapitre nous traiterons de la gouvernance publique.

Dans le présent chapitre nous passerons en revue : (1) les origines du concept de gouvernance, (2) les principes de bonne gouvernance telles que retenus par les principales organisations internationales et (3) la bonne gouvernance telle que définie par la législation tunisienne et mise en pratique dans le cadre de la coopération internationale.

I. LES ORIGINES DU CONCEPT DE « GOUVERNANCE »

A la fin des années 1990, la Banque mondiale (BM) a établi un lien entre la qualité du système de gouvernance d'un pays et sa capacité à promouvoir un développement économique et social durable. D'après la Banque mondiale, la gouvernance inclut tout à la fois le type de régime politique, le processus par lequel le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement et la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à s'acquitter de leurs fonctions.

La BM a ainsi fait de la « bonne gouvernance » un élément central de sa stratégie de développement. Toutefois, si elle reconnaît l'importance des dimensions politiques de la gouvernance, la Banque a donné au concept une interprétation restrictive, considérant que le premier aspect – le caractère démocratique ou non d'un gouvernement – dépasse le cadre de son mandat. En conséquence, elle a mis l'accent sur les dimensions économiques de la bonne gouvernance, assimilée à une « bonne gestion du développement[1] ». Elle a délibérément évité d'utiliser le terme de « gouvernement »[2] de manière à ne pas porter atteinte à la souveraineté de l'Etat. L'étude sur la bonne gouvernance visait à mesurer de l'extérieur la performance économique des Etats et de leurs institutions, sans que les acteurs concernés dans les pays eux-mêmes soient directement impliqués. Elle a reposé son approche exclusivement sur les facteurs économiques et privilégié les résultats, à la fois, des entités privées et des institutions publiques.

Le concept de bonne gouvernance développé par la Banque mondiale a depuis lors été repris par divers autres acteurs et organisations de rang international, qui l'ont souvent adapté à leurs besoins spécifiques. Il a en particulier été tenté, à plusieurs reprises, de modifier le concept afin d'y inclure une dimension démocratique. L'utilisation et l'interprétation du concept de bonne gouvernance ont sensiblement évolué au fil du temps, en fonction également de l'institution internationale qui s'y référait. Cela étant, le concept de bonne

gouvernance ne tire pas son origine du discours constitutionnel ou juridique : il s'agit plutôt d'un concept non juridique, quasiment absent de l'ordre juridique des Etats.

Encadré 1 : La définition de la gouvernance publique

La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. Ces relations peuvent être de différentes natures : des relations d'autorité – autorité émanant de l'État, mais également du marché en application de dispositions contractuelles –, des relations d'influence et de persuasion, de contrainte, de coercition et de manipulation. Comme l'évoque son suffixe, le concept de gouvernance renvoie ainsi à l'univers changeant des phénomènes politiques et sociaux qui, en tant que tels, sont difficiles à observer. Cependant, malgré ces difficultés, le concept est particulièrement populaire, éclipsant d'autres qui lui sont proches.

Source : Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance publique[3].

II. LA « BONNE GOUVERNANCE » AU NIVEAU INTERNATIONAL

La « bonne gouvernance » a reçu de multiples définitions et descriptions au niveau international. On trouvera dans cette section une revue des différents concepts employés par les principales organisations internationales et une sélection d'analyses critiques de chercheurs universitaires.

A. GROUPE BANQUE MONDIALE

La Banque mondiale a été prolifique dans la production de documents concernant la gouvernance en tant qu'outil général du processus international de développement.

1. En 1989, la Banque mondiale a identifié la « mauvaise gouvernance » en tant que principal obstacle au développement, en la décrivant comme l'absence d'obligation de rendre des comptes, de transparence et d'administration efficiente combinée à la corruption en lien avec les dépenses publiques[4].

2. Dans un rapport paru en 1992, intitulé **« Gouvernance et développement »**, la Banque mondiale a défini la « gouvernance » comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement[5] ». Ce rapport indique que l'intérêt porté par la Banque mondiale à la gouvernance découle de son souci d'assurer la viabilité des projets qu'elle finance et conclut que le développement durable suppose l'existence d'un cadre transparent et fiable de règles et d'institutions pour la conduite des affaires publiques et privées. L'aspect essentiel de la bonne gouvernance réside dans une action gouvernementale prévisible, transparente et éclairée, dotée d'une Administration imbue d'éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Tous ces éléments sont présents dans une société civile solide qui participe aux affaires

publiques et dont tous les membres respectent la primauté du droit. Dans son analyse de la gouvernance, la Banque mondiale fait clairement la distinction entre la dimension politique et la dimension économique du concept. La Banque, ayant pour mandat de promouvoir un développement durable, s'intéresse uniquement à ce que la bonne gouvernance contribue au développement social et économique, et notamment à son objectif fondamental qui est de réduire de manière durable la pauvreté dans le monde.

3. En décembre 1998, les débats de l'Association internationale de développement[b] (IDA) sur la gouvernance se sont centrés sur la prise en compte de cet élément pour la détermination du volume des ressources à affecter à tel ou tel pays. L'inclusion de la bonne gouvernance traduit l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays et qu'à ce titre c'est un élément central des objectifs de l'IDA, qui centre son attention sur les éléments de la gouvernance qu'elle peut évaluer de manière systématique. Les critères employés sont conçus pour s'assurer que les définitions de la gouvernance implicitement contenues dans les critères d'évaluation sont suffisamment larges pour capter des facteurs importants qui ont une incidence sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Ces critères contiennent six éléments :

- La viabilité des réformes structurelles ;
- Les droits de propriété fondés sur la suprématie du droit ;
- La qualité des processus budgétaires et d'investissements publics ;
- L'efficacité et l'équité de la mobilisation des ressources ;
- L'efficacité et l'équité des dépenses publiques ;
- La responsabilité et la transparence de la fonction publique.

4. En 2007, dans le cadre de sa stratégie pour la gouvernance et contre la corruption, la Banque mondiale a défini la gouvernance, de nouveau, comme « la manière dont les institutions et les responsables publiques obtiennent et exercent le pouvoir de définir les politiques publiques et fournissent des biens et des services ».

Les quatre piliers majeurs de la gestion des affaires de l'État sont estimés être les suivants :

- *Suprématie du droit :* Pour que les entreprises et les particuliers puissent évaluer les opportunités économiques et agir en conséquence sans craindre des ingérences arbitraires ou l'expropriation, il est indispensable que le cadre juridique soit équitable, prévisible et stable. Pour cela, il faut que les règles soient connues à l'avance, qu'elles soient en vigueur et appliquées de manière systématique et équitable, que les différends puissent être résolus par un système judiciaire indépendant et qu'il existe des procédures, connues du public, pour modifier ou abroger les règles.
- *Transparence :* Les décisions d'investissement du secteur privé dépendent de la connaissance qu'a le public des choix d'orientations de l'État et de la confiance dans

[b] *L'Association internationale de développement est une des filiales de la Banque mondiale qui octroie des prêts et des dons aux pays les plus pauvres pour soutenir leur essor économique.*

les intentions du gouvernement, ainsi que des informations fournies par celui-ci, sur la situation de l'économie et du marché. La transparence des prises de décisions, en particulier celles qui concernent le budget, la réglementation et la passation des marchés, est également d'une importance cruciale pour assurer l'utilisation efficace des ressources et réduire la corruption et le gaspillage.

- *Responsabilité :* Au niveau macroéconomique, cela inclut en particulier la transparence financière, laquelle suppose un système comptable efficace et transparent pour le contrôle des dépenses et la gestion de la trésorerie, avec obligation de rendre des comptes au public, et un système d'audit externe. Cela implique aussi des choix budgétaires rationnels, opérés dans la transparence, et qui donnent priorité aux programmes sociaux productifs, tels que les services de santé de base et l'enseignement primaire, qui sont d'une importance capitale pour améliorer le niveau de vie des pauvres et promouvoir le développement économique, plutôt qu'aux dépenses non productives telles que les dépenses militaires. Au niveau macroéconomique, cela signifie que les responsables des organes d'exécution et des entreprises publiques doivent rendre compte de leur gestion. Les systèmes d'audit doivent satisfaire aux normes internationales et doivent pouvoir faire l'objet d'un examen public.
- *Participation :* Une saine gestion des affaires de l'État implique que la société civile ait la possibilité de participer à la phase de formulation des stratégies de développement, et que les communautés et les groupes directement concernés puissent participer à la conception et à la mise en œuvre des programmes et des projets. Même lorsque les projets ont une incidence secondaire sur certaines localités ou certains groupes, il doit y avoir un système de consultation qui permette de prendre leur avis en ligne de compte. Cet aspect de la gouvernance est un élément essentiel pour assurer l'adhésion et le soutien de la population aux projets et pour améliorer l'exécution des opérations.

B. ORGANISATION DES NATIONS UNIES

1. L'« Agenda pour le développement » soumis à l'Assemblée générale des Nations unies en 1994 souligne le rôle important de la bonne gouvernance dans le développement[6] et indique que la démocratie est « indissociable de la question de la gouvernance ». La bonne gouvernance est présentée comme ayant plusieurs significations dans le contexte du développement : « Le terme désigne en particulier la conception et la conduite d'une stratégie nationale globale pour le développement. La bonne gouvernance consiste à garantir la capacité, la fiabilité et l'intégrité des institutions essentielles de l'Etat moderne, ainsi qu'à améliorer l'aptitude du gouvernement à mettre en œuvre les politiques nationales et exercer les fonctions gouvernementales, et notamment la gestion des systèmes d'application. Elle implique l'obligation de rendre compte de ses actions et la transparence des processus décisionnels ». *L'Agenda pour le développement* a donné lieu à la Résolution 49/126 de l'Assemblée générale des Nations unies. Aucune autre action n'a été entreprise par l'Assemblée générale[7].

2. La Déclaration du Millénaire des Nations unies, adoptée par l'Assemblée générale en 2000, souligne que la réalisation de l'objectif de l'élimination de la pauvreté suppose une bonne gouvernance au niveau national et international[8]. Le terme de « bonne gouvernance » n'est défini nulle part dans la déclaration.

3. Depuis l'année 2000, à plusieurs reprises, la **Commission des Nations unies pour les droits de l'homme** a déclaré qu'un « système de gouvernement caractérisé par la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte de ses actes et la participation, capable de répondre aux besoins et aux aspirations de la population, constitue le fondement d'une bonne gouvernance ». La Commission a noté cependant que les pratiques de bonne gouvernance peuvent varier d'une société à une autre et que c'est à l'Etat concerné qu'incombe la responsabilité de définir et de mettre en œuvre ces pratiques[9].

4. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance dans son document de politique générale de 1997 intitulé « La gouvernance en faveur du développement humain durable » comme étant l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Il est expliqué dans ce document que la gouvernance a trois dimensions : économique, politique et administrative. La gouvernance économique recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. La gouvernance politique est le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques. La gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des politiques. La bonne gouvernance, qui englobe ces trois dimensions, définit les processus et les structures qui guident les relations politiques et socio-économiques. La gouvernance englobe l'État, mais elle le transcende en incluant le secteur privé et les organisations de la société civile qui sont déterminants pour un développement humain durable. La gouvernance englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent en vue de régler leurs différends.

La bonne gouvernance se caractérise notamment par les neuf indicateurs suivants :

- *Participation :* Tous les hommes et toutes les femmes devraient avoir voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. Une participation aussi large est fondée sur la liberté d'association et de parole, ainsi que sur les capacités nécessaires pour participer de façon constructive à la prise de décisions.
- Primauté du droit : Le cadre juridique devrait être équitable et les textes juridiques appliqués de façon impartiale, en particulier les lois relatives aux droits de l'homme.
- *Transparence :* La transparence est fondée sur la libre circulation de l'information. Les personnes concernées peuvent directement avoir accès aux processus et aux institutions et l'information accessible est suffisante pour comprendre et assurer le suivi des questions.

- *Capacité d'ajustement :* Les institutions et les processus doivent viser à répondre aux besoins de toutes les parties prenantes.
- *Orientation du consensus :* La bonne gouvernance joue un rôle d'intermédiaire entre des intérêts différents afin d'aboutir à un large consensus sur ce qui sert le mieux les intérêts du groupe et, le cas échéant, sur les politiques et les procédures.
- *Équité :* Tous les hommes et toutes les femmes ont la possibilité d'améliorer ou de maintenir leurs conditions de vie.
- *Efficacité et efficience :* Les processus et les institutions donnent des résultats en fonction des besoins, tout en utilisant au mieux les ressources.
- *Responsabilité :* Les décideurs au niveau du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile rendent des comptes au public, ainsi qu'aux parties prenantes institutionnelles. Cette responsabilité diffère en fonction de l'organisation et selon que la décision est intérieure ou extérieure à l'organisation.
- *Vision stratégique :* Les dirigeants et le public ont une vaste perspective à long terme de la bonne gouvernance et du développement humain, ainsi qu'une idée de ce qui est nécessaire à un tel développement. Par ailleurs, ils comprennent dans toute leur complexité les données historiques, culturelles et sociales dans lesquelles s'inscrit cette perspective.

Le PNUD considère que la bonne gouvernance et le développement sont indissociables. En 2011, il décrit la bonne gouvernance dans ces termes : « La bonne gouvernance est, entre autres, participative, transparente et responsable. Elle est également efficace et équitable, et favorise l'Etat de droit. La bonne gouvernance s'assure que les priorités politiques, sociales et économiques sont basées sur un large consensus au sein de la société et que les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont entendues dans la prise de décisions sur l'affectation des ressources pour le développement.[10]»

C. ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

1. Dans son rapport publié en 2015, intitulé **« Principes de gouvernement d'entreprise du G20[c] et de l'OCDE »**, l'OCDE souligne que ces principes ont été « publiés pour la première fois en 1999 […] ces principes sont devenus la référence au niveau international dans le domaine de la gouvernance d'entreprise. Ils ont été adoptés comme l'une des normes fondamentales pour la solidité des systèmes financiers du Conseil de stabilité financière, et approuvés par le G20 ». L'OCDE recense sept principes de la bonne gouvernance :

- la primauté du droit ;
- la transparence et l'obligation de rendre compte aux institutions démocratiques ;
- l'équité, notamment des mécanismes de consultation et de participation des citoyens ;
- l'efficience et l'efficacité des services publics ;

[c] Le Groupe des 20 (ou G20) est un groupe de 19 pays plus l'Union européenne dont les ministres, les chefs des banques centrales et les chefs d'États se réunissent régulièrement. Il a été créé en 1999, après la succession de crises financières dans les années 1990.

- des lois et réglementations claires et transparentes ;
- la cohérence de la formulation de politiques ;
- et l'éthique et la bonne conduite[11].

Dans le chapitre deux, nous reviendrons plus en détail sur la gouvernance d'entreprise selon l'OCDE.

D. FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

1. Le FMI a adopté, en 1997, une politique sur les méthodes de gouvernance économique, exposée dans la note d'orientation intitulée « Le rôle du FMI dans les questions de gouvernance »[12]. Il associe la bonne gouvernance à la lutte contre la corruption, notamment dans son « Guide sur l'approche du FMI concernant la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption », et donne à ce terme un sens purement économique. La bonne gouvernance inclut la transparence et la responsabilité en matière de gestion des ressources publiques et s'applique aussi au secteur financier[13]. Le FMI encourage la bonne gouvernance par des initiatives spécifiques, qui entrent dans le cadre de ses activités de surveillance, de prêt et d'assistance technique.

Plusieurs de ces initiatives sont menées en étroite collaboration avec d'autres organisations :

- Avec la Banque mondiale, le FMI évalue le degré de conformité des pays membres aux normes de transparence internationales dans 12 domaines d'intervention des pouvoirs publics, dans le contexte de son *Initiative sur les normes et codes*, qui porte sur l'administration publique, le secteur financier et celui des entreprises.
- En ce qui concerne les politiques budgétaire, monétaire et financière, le FMI a élaboré des codes qui définissent des principes de transparence. *Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* et le manuel qui l'accompagne en sont des composantes essentielles.
- Le FMI a publié un guide destiné spécialement aux pays riches en ressources naturelles, le *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles*.
- Pour améliorer la transparence, la qualité et l'actualité des données, le FMI invite ses pays membres à souscrire à la norme spéciale de diffusion des données, ou à participer au *Système général de diffusion des données*.
- Dans ses opérations avec les pays à faible revenu le FMI insiste de plus en plus sur l'existence de bons systèmes de suivi des dépenses publiques liées à la réduction de la pauvreté. Il s'associe à d'autres bailleurs de fonds et institutions financières internationales dans le *Programme de dépenses publiques et de responsabilité financière* qui aide les pays à évaluer leur efficacité.

2. Dans un article intitulé **« La gouvernance ou le règne de la raison instrumentale »**, publié en 2016, Jan Spurk[d] commente l'approche par le FMI de la gouvernance en ces termes :

[d] Jan Spurk est un sociologue et philosophe allemand. Professeur à l'Université Paris Descartes, il est l'un des principaux représentants de la théorie critique en France.

Le FMI a dès 1997 développé un véritable programme et des méthodes très détaillées de la gouvernance économique. Ses « fiches techniques » sont de véritables modes d'emploi de la gouvernance. Selon le FMI, la réussite économique des pays est intimement liée à la bonne gouvernance. Afin d'atteindre cette finalité, la bonne gouvernance concerne tous les aspects de la « gestion des affaires des pays » : la politique économique, les réglementations et le droit. Les résultats macroéconomiques ainsi que « la mise en œuvre de politiques économiques saines » se trouvent au centre de ses activités qu'il mène en étroite collaboration avec d'autres institutions multilatérales. Le FMI bannit la corruption liée à la mauvaise gouvernance pour s'enrichir personnellement qui détruit la confiance de l'opinion publique dans l'ordre établi et l'intégrité du marché. La corruption fausse également la concurrence et elle est un frein au développement économique. La politique de bonne gouvernance du FMI est très dense et structurée. Il surveille strictement les politiques économiques de ses pays membres selon un protocole public afin de les évaluer et, le cas échéant, de se prononcer sur des failles dans leur gouvernance[14].

E. BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT

1. Le projet de document directif d'avril 1999 de la BAD définit la gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé eu égard à la gestion des affaires publiques d'un pays[15]. La BAD estime que la gouvernance est au centre de la mise en place d'un environnement porteur pour le développement, et qu'un développement judicieux est lié inextricablement à l'efficacité de l'investissement qu'elle aide à financer. Les interventions de la BAD à l'appui d'une bonne gouvernance se focalisent sur les cinq éléments ci-après.

- *Responsabilité :* Les élus et les organisations ayant un mandat public doivent rendre compte des actions spécifiques au public dont ils dérivent leur autorité. Dans un sens restreint, la responsabilité a trait à la capacité de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des biens publics conformément à des normes juridiques agréées. Dans un sens plus large, il s'agit de l'élaboration et de l'application effective de règles de gouvernance sociale.
- *Transparence :* La politique du gouvernement doit être connue de tous et l'administration doit agir de façon à ce qu'on ait confiance dans ses intentions.
- *Lutte contre la corruption :* Il convient d'apporter une aide pour lutter contre l'abus des fonctions officielles à des fins privées.
- *Participation :* Les parties prenantes doivent influer sur la prise publique de décisions et participer à la gestion des ressources et des institutions qui affectent leur vie mettant ainsi un frein au pouvoir public. Ce processus se déroule à divers niveaux : à celui de la base et à ceux de l'administration locale, régionale et centrale, moyennant des formes souples et décentralisées de gouvernement.
- *Réformes juridiques et judiciaires :* Il convient de créer un système juridique et judiciaire favorable à la gouvernance et au développement dans lequel les lois sont claires et appliquées uniformément par un système judiciaire objectif et indépendant.

2. Dans le rapport de la BAD, de septembre 2017, intitulé : **« Cadre stratégique et plan d'action pour la gouvernance (GAP II) 2014-2018 »**[16], il est rappelé que la politique du Groupe de la Banque sur la bonne gouvernance, adoptée en 1999, relève cinq principes essentiels, à savoir : la transparence, l'obligation de rendre compte, la participation, la lutte contre la corruption et la primauté du droit.

F. UNION EUROPEENNE

1. Conseil européen

En 1991, le Conseil européen a adopté une résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement contenant des lignes directrices pour la coopération avec les pays en voie de développement. Cette résolution déclare que : « les droits de l'homme et la démocratie font partie d'un ensemble plus vaste de conditions nécessaires pour parvenir à un développement équilibré et durable. En la matière, il doit être tenu compte de la question de la bonne gouvernance ainsi que des dépenses militaires». Aucune définition de la bonne gouvernance n'a été toutefois fournie[17].

2. Commission européenne

En 2001, dans un **Livre blanc** sur la gouvernance européenne, la Commission européenne a identifié cinq principes de la « bonne gouvernance »[18]. Selon le Livre blanc, la gouvernance européenne « désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen. Ces cinq principes peuvent servir d'éléments de définition du concept :

- *Ouverture :* Ce principe appelle à une plus grande transparence au sein des institutions européennes. Les citoyens devraient facilement pouvoir comprendre l'action de l'UE et trouver l'information nécessaire à son sujet. De plus, les Etats membres et les institutions devraient élaborer une politique de communication afin de faire connaître l'action de l'UE et d'accroître la confiance de tous les acteurs dans les institutions européennes.
- *Participation :* Dans le processus de prise de décision politique, la Commission européenne mais également les autres institutions européennes devraient faire participer un maximum d'acteurs concernés par les politiques européennes. Par exemple, la Commission devrait renforcer le dialogue social et initier un dialogue civil.
- *Responsabilité :* Traduction du terme anglo-saxon « accountability » selon lequel les citoyens devraient savoir « qui fait quoi » au sein de l'Union Européenne. Les institutions européennes devraient clairement afficher et assumer leurs responsabilités au sujet des politiques qu'elles ont mises en œuvre. De leurs côtés, les Etats membres et les autres acteurs impliqués aux autres niveaux de décision devraient afficher plus de clarté et assumer pleinement leurs responsabilités dans l'ensemble des politiques et projets qu'ils entreprennent en partenariat avec l'Union européenne.
- *Efficacité :* Ce principe appelle à davantage d'évaluation des politiques et des programmes entrepris par l'Union Européenne. L'efficacité d'une politique dépend

également du respect des principes de subsidiarité (les décisions doivent être prises au niveau le plus approprié : européen, national, régional ou local) et de proportionnalité.

- *Cohérence :* L'ensemble des politiques de l'Union devrait former un ensemble cohérent. Par exemple, au sein de la politique extérieure de l'UE, la politique commerciale européenne avec les Etats en voie de développement ne devrait pas entrer en contradiction avec la politique de coopération au développement. Comme le rappelle le *Livre blanc*, « la cohérence passe par la capacité d'imprimer une direction politique et par une prise de responsabilité affirmée de la part des institutions, afin de garantir une approche intégrée dans un système complexe ».

3. Communauté européenne

En 2000, dans l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne, la bonne gouvernance est définie comme suit :

> *« Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable ». Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption »*[19].

4. Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe

L'Association des parlementaires européens pour l'Afrique et le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe ont organisé un séminaire au Cap en 2006, lors duquel des parlementaires européens et africains ont débattu de la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique. La bonne gouvernance figure parmi les « Recommandations pour l'action », en tant qu'élément essentiel pour améliorer le niveau de vie. Il est par ailleurs indiqué que la bonne gouvernance exige une action efficace des parlementaires et un consensus sur la définition de la bonne gouvernance et sur le lien entre bonne gouvernance et développement[20].

5. Bonne administration et bonne gouvernance

La recommandation CM/Rec (2007) rappelle que la bonne administration est un aspect de la bonne gouvernance et elle encourage les Etats membres du Conseil de l'Europe à promouvoir la bonne administration dans le cadre des principes de l'Etat de droit et de la démocratie. La recommandation énonce neuf principes de bonne administration, à savoir : la légalité, l'égalité, l'impartialité, la proportionnalité, la sécurité juridique, des délais raisonnables pour agir, la participation, le respect de la vie privée et la transparence.

Sous le titre « Droit à une bonne administration », l'article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux dispose que :

i. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.
ii. Ce droit comporte notamment :
    - le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
    - le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
    - l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
iii. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres.
iv. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue[21].

Le Code européen de bonne conduite administrative[22], approuvé par le Parlement européen en septembre 2001, énonce un certain nombre de principes devant être respectés par les fonctionnaires européens, parmi lesquels : la légitimité, l'absence de discrimination, la proportionnalité, la cohérence, l'absence d'abus de pouvoirs, l'impartialité et l'indépendance, l'objectivité, l'équité, la courtoisie et l'obligation de répondre aux lettres dans la langue du citoyen. Le Code comprend également des règles de procédure importantes telles que l'obligation de notifier les décisions à toutes les personnes concernées et l'obligation de tenir des registres et de garder une trace des processus administratifs.

Par rapport à la bonne gouvernance, le concept de bonne administration est beaucoup plus largement utilisé au niveau national. Certes, seul un Etat mentionne expressément la bonne administration dans sa Constitution[23], mais les obligations contenues dans le droit à une bonne administration découlent de principes fondamentaux de l'Etat de droit. Aujourd'hui, ces principes sont énoncés dans les constitutions de presque tous les Etats européens, de sorte qu'ils peuvent, lus conjointement, être interprétés comme entraînant une obligation générale de bonne administration. En conséquence, dans de nombreux Etats, la législation, la jurisprudence et la doctrine juridique reconnaissent l'existence d'un droit à une bonne administration. D'ailleurs, les juridictions nationales sont souvent appelées à juger des violations présumées du droit à une bonne administration proprement dit ou, du moins, d'un des nombreux droits procéduraux qui le composent[24], y compris dans des Etats qui n'ont pas formellement reconnu le droit à une bonne administration.

6. Commission de Venise

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), dans son rapport de mars 2012, intitulé **« Bilan sur les notions de bonne gouvernance et de bonne administration »**[25], effectue une revue : (a) des origines de la notion de « bonne gouvernance », (b) de la « bonne gouvernance » au niveau international et au niveau national,

(c) de la bonne administration au niveau international et au niveau national. Nous reprenons ci-après des extraits de ce rapport.

> *Comme le montre l'utilisation du concept de « bonne gouvernance » aux niveaux international et national, le contenu exact de ce concept reste flou et aucune définition ne fait l'objet d'un consensus. […] Si le concept de bonne gouvernance a initialement été utilisé par la Banque mondiale dans des documents juridiques, à la fin des années 1990, et s'inspirait dans ce contexte très largement de considérations économiques, il a depuis été repris par diverses autres organisations internationales qui y ont inclus de nouveaux éléments. Il est cependant frappant de remarquer que la bonne gouvernance n'a presque jamais été utilisée dans les ordres juridiques nationaux, que ce soit au niveau constitutionnel ou législatif, ou même dans la jurisprudence. Cette absence témoigne du caractère non juridique de la bonne gouvernance et du fait qu'elle a initialement été conçue dans la perspective d'un suivi de l'extérieur, c'est-à-dire sans l'implication des acteurs concernés dans les pays.*
>
> *La bonne gouvernance, tenue pour englober aussi la bonne administration, se compose d'une multitude d'éléments, parmi lesquels : la responsabilité, la transparence, la capacité à répondre aux besoins des citoyens, l'efficience, l'effectivité, l'ouverture, la participation, la prévisibilité, l'Etat de droit, la cohérence, l'équité, le comportement éthique, la lutte contre la corruption, la conclusion des procédures dans des délais raisonnables, la protection des droits de l'homme, la simplification des procédures.*
>
> *La responsabilité, la transparence et la participation sont les trois éléments le plus souvent mentionnés, mais ils semblent avoir des significations différentes selon le contexte où ils sont utilisés*[e].
>
> *Les points de vue divergent notamment sur la question de la nature de la bonne gouvernance, à savoir s'il s'agit d'un moyen pour parvenir à un certain but, par exemple la protection des droits de l'homme, ou si elle est une fin en soi. Cette question est étroitement liée à cette autre : la bonne gouvernance inclut-elle la démocratie, l'Etat de droit ou la protection des droits de l'homme, ou a-t-elle une existence distincte ?*
>
> *[…]*
>
> *Pour ce qui concerne la « bonne administration », ce terme semble renvoyer à certains des droits énoncés dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Certains des éléments mentionnés sont par exemple : l'impartialité, l'équité, la conclusion des procédures dans des délais raisonnables, la sécurité juridique, la proportionnalité, la non-discrimination, le droit d'être entendu, l'effectivité, l'efficience.*

[e] *Le soulignement du texte est de l'auteur.*

La bonne administration va cependant, de multiples points de vue, au-delà du champ de l'article 6 de la CEDH [f], notamment en termes d'infrastructures et de mentalités. Les Etats doivent en particulier respecter certaines obligations en matière d'organisation, afin de répondre aux besoins du public. Ces obligations ne peuvent pas toujours se traduire en termes juridiques car elles nécessiteraient des dispositions concrètes garantissant la proximité et l'accessibilité des services administratifs. Par exemple, l'emplacement des services et leurs heures d'ouverture sont plus facilement perçus comme des signes de bonne administration que ne le sont des dispositions législatives ou réglementaires. La bonne administration exige aussi que les fonctionnaires remplissent leurs fonctions à la fois dans l'intérêt de la collectivité et dans celui des personnes dont ils s'occupent, et la formation des fonctionnaires est à cet égard indispensable.

[...]

La bonne administration est reconnue comme un principe juridique et même comme un droit dans de nombreux contextes. Le droit à la bonne administration ne doit cependant pas être considéré comme un droit exécutoire en lui-même : il doit en effet être détaillé dans un ensemble de droits et d'obligations plus concrets, et seuls ces droits et obligations ont le caractère de droits individuels que chaque citoyen peut opposer à l'administration.

La bonne administration signifie que les mécanismes procéduraux sont aussi importants que les résultats : ils font eux-mêmes partie intégrante du droit à une bonne administration. Le mode d'action de l'administration est indissociable du contenu de son action. Le droit à une bonne administration inclut donc des principes fondamentaux et des garanties de procédure. Au-delà de son caractère juridique, la bonne administration requiert aussi que des mesures soient prises pour (ré-) organiser l'administration, encourager certains comportements et faciliter la formation des fonctionnaires.

A ce jour, la bonne gouvernance et la bonne administration n'apparaissent pas dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme [...] Pour l'heure, il ne semble pas exister de droit exécutoire (« justiciable ») à une bonne gouvernance ou une bonne administration, sauf lorsqu'il est prévu expressément au niveau national.

Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise considère que le concept de bonne gouvernance peut être une référence utile, en particulier dans les Etats en transition, à la condition qu'il ne soit pas utilisé pour affaiblir les obligations essentielles en matière de démocratie, d'Etat de droit et de droits de l'homme. En ce sens, la bonne gouvernance ne peut exister que dans des sociétés dotées d'institutions et de processus démocratiques respectueux de la transparence et de la responsabilité, et où les autorités appliquent l'ensemble des droits de l'homme. Toutefois, l'absence de consensus sur le contenu exact du concept de bonne gouvernance, y compris au

[f] *Commission Européenne des Droits de l'Homme*

sein du Conseil de l'Europe, combinée avec le caractère non juridique du concept et le fait qu'il est pratiquement absent au niveau national, entraîne qu'il est difficile de faire de la bonne gouvernance un principe opérationnel.

Une utilisation plus homogène du concept de bonne gouvernance au sein du Conseil de l'Europe, qui pourrait favoriser l'élaboration d'une définition du terme, pourrait être une avancée utile […] Dans tous les cas, la bonne administration doit demeurer un principe essentiel trouvant une expression dans un ensemble de droits et d'obligations spécifiques, et des efforts doivent être déployés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour promouvoir ce principe.

La bonne gouvernance est souvent considérée comme incluant aussi la bonne administration. Ce dernier principe repose sur des droits procéduraux clairement identifiables, dont la violation présumée peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Il est donc largement considéré que la bonne administration est en elle-même un concept juridique, inscrit à la fois dans les textes internationaux et dans l'ordre juridique de plusieurs Etats. Il doit être tenu compte de cette différence de nature, la bonne gouvernance ne pouvant donc être assimilée à la bonne administration.

G. « ESSAI DE DEFINITION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE »[26]

Dans une étude, intitulée « Essai de définition du concept de gouvernance », publiée en décembre 2013 par le LAMETA[g], l'auteur propose de préciser la terminologie du concept de gouvernance en examinant les modes de gouvernance les plus connus.

Quand il s'agit du secteur public, la notion de gouvernance s'inscrit dans une problématique assez large d'efficacité et d'efficience de l'action publique, et concerne les rapports enchevêtrés entre les gouvernants et les gouvernés. Bien qu'ayant une signification précise pour les économistes, les termes « efficacité » et «efficience » sont souvent utilisées d'une façon indistincte. D'une façon plus précise, l'efficacité est la mesure du rapport entre les résultats atteints et les objectifs fixés. Quant à la notion d'efficience, elle se définit comme suit : « Si deux solutions ont un coût identique, le critère d'efficience commande de choisir celle qui permet de réaliser au mieux les objectifs poursuivis ; si deux solutions aboutissent au même résultat, il faut choisir la moins coûteuse ».

Les définitions de la gouvernance publique : De nos jours, il n'y a pas de consensus sur une définition de la gouvernance publique, pourtant nombreuses sont les organisations internationales qui se sont efforcées de préciser ce concept. La gouvernance publique est comprise de diverses manières, traduisant généralement les intérêts et les objectifs des organisations émettrices.

Depuis que la « bonne » gouvernance s'est imposée comme pré requis pour bénéficier de l'aide internationale, le « contenu » de la notion de gouvernance est devenu de plus en plus clair (bien que pas forcément plus consensuel) et la volonté d'intégration des différentes

[g] *Laboratoire Montpeliérain d'Economie Théorique et Appliquée, Université de Montpelier 1.*

dimensions de la gouvernance dans les stratégies de coopération au développement augmente.

Il n'y a donc pas de définition consensuelle de la « gouvernance publique » appliquée à l'analyse économique, celle-ci reste étroitement liée, à priori, à la démarche analytique que l'on choisit de mettre en œuvre ; ce qui conduit plutôt à disposer d'une pluralité de définitions situées dans des cadres conceptuels différents et qui de plus mobilisent fortement les champs disciplinaires externes à l'économie. L'encadré 2 propose une synthèse des différentes définitions du concept de gouvernance publique par les organisations internationales. Par contre, le fait que la gouvernance publique implique une réorganisation du pouvoir conduisant à de nouvelles formes de gestion publique où la responsabilisation, la transparence et l'obligation de bons résultats primeraient dans les affaires publiques. De cette façon, la gouvernance n'est pas une question liée simplement au gouvernement, mais également à tous ceux qui participent à la prise de décision et sont influencés par ces décisions.

La gouvernance publique désigne l'interaction participative entre le gouvernement et les citoyens, afin d'assurer une exploitation efficace des ressources et une augmentation de la qualité des services offerts par l'État qui sous-entend l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

Encadré 2 : Une myriade de définitions de la gouvernance publique

1. Selon la Banque Mondiale. La gouvernance comporte des traditions et des institutions par lesquelles l'autorité dans un pays est exercée. Cela inclut le processus par lequel les gouvernements sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à élaborer et à appliquer d'une façon efficace des politiques saines et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions régissant les interactions économiques et sociales entre eux.

2. Selon le Programme des Nations unies pour le développement. La gouvernance est l'exercice d'une autorité publique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions complexes par le biais desquels les citoyens et les parties prenantes articulent leurs intérêts, aplanissent leurs différences et exercent leurs obligations et leurs droits reconnus par la loi. La gouvernance englobe mais aussi transcende, le gouvernement ; elle s'applique à tous les acteurs concernés, y compris le secteur privé et les organisations de la société civile.

3. Selon l'Organisation de Coopération et Développement Economique. La gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux. La gouvernance est une notion objective qui comprend les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent afin de régler leurs différends.

4. Selon la Commission Européenne. La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. En dépit de son caractère large et ouvert, la gouvernance est un élément clé des politiques et des réformes en faveur de la réduction de la pauvreté, de la démocratisation et de la sécurité mondiale.

5. Selon le Fond Monétaire International. La gouvernance est une notion vaste qui couvre tous les aspects de la conduite des affaires publiques, y compris les politiques économiques et le cadre réglementaire.

Source : Sites Web des organisations

III. DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE EN TUNISIE

Dans cette section nous passerons en revue les principaux textes et travaux ayant traité de la gouvernance publique en Tunisie, en particulier : la Constitution de 2014, la législation tunisienne, les contributions d'institutions internationales et celles des organisations tunisiennes gouvernementales ou non gouvernementales.

A. DANS LA CONSTITUTION DE JANVIER 2014

Dans la Constitution de 2014, la « bonne gouvernance » et évoquée dans son préambule, dans son chapitre VI relatif aux « instances constitutionnelles indépendantes » et dans le chapitre VII relatif au « pouvoir local » (cf. l'encadré 3 ci-dessous).

Dans le chapitre VI de la Constitution, l'article 130 de la section V consacre la création de l'« Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption » et en précise la mission. A cet effet, les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité sont spécifiquement mentionnés.

L'article 139 du chapitre VII de la Constitution souligne que la bonne gestion des collectivités locales requiert l'adoption des mécanismes de démocratie participative et des principes d'une gouvernance ouverte.

Le droit à une bonne administration n'est pas explicitement évoqué par la Constitution de 2014. Toutefois l'article 15 du chapitre I précise que : « L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité ».

Encadré 3 : Extraits de la Constitution de 2014

Préambule

Paragraphe 3 : En vue d'édifier un régime républicain démocratique et participatif, […], un régime dans lequel le droit de s'organiser reposant sur le pluralisme, la neutralité de l'administration et la **bonne gouvernance**, constitue le fondement de la compétition politique, un régime dans lequel l'État garantit la primauté de la loi, le respect des libertés et des droits de l'Homme, l'indépendance de la justice, l'égalité de tous les citoyens et citoyennes en droits et en devoirs et l'équité entre les régions.

Chapitre VI - Des instances constitutionnelles indépendantes

Section V - De l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

Article 130 : L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption contribue aux politiques de bonne gouvernance, d'empêchement et de lutte contre la corruption, au suivi de leur mise en œuvre et à la diffusion de la culture y afférente. Elle consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité. L'Instance est chargée de relever les cas de corruption dans les secteurs public et privé. Elle procède aux investigations et à la vérification de ces cas et les soumet aux autorités concernées. L'Instance est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à son domaine de compétence. Elle peut donner son avis sur les textes réglementaires généraux se rapportant à son domaine de compétence. L'Instance est composée de membres indépendants, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans.

Chapitre VII - Du pouvoir local

Article 137 : Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources dans le cadre du budget adopté conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.

Article 139 : Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.

B. DANS LA LEGISLATION TUNISIENNE

1. La gestion des affaires publiques est encadrée par plusieurs lois et décrets. **Avant 2011,** le terme « gouvernance » n'est pas explicitement évoqué par la législation tunisienne, toutefois plusieurs lois traitent de la gestion des affaires publiques. Nous citerons à titre indicatif :

- la loi n° 27 du 30 avril 1966, portant promulgation du code de travail ;

- la loi n° 16, du 31 mars 1975, portant promulgation du Code des eaux ;
- la loi n° 112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif ;
- la loi n° 78 du 5 août 1985, portant statut général des agents des offices, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des sociétés dont le capital est détenu directement et entièrement par l'Etat ou les collectivités publiques locales ;
- le décret n° 982 du 3 mai 1993, relatif à la relation entre l'Administration et ses usagers ;
- la loi n° 9 du 1er février 1989 relative aux participations, entreprises et établissements publics ;
- la loi n° 50 du 3 mai 1993, portant création du Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier ;
- la loi n° 93 du 17 août 1999, portant promulgation du Code des hydrocarbures ;
- la loi n° 30 du 28 avril 2003, portant promulgation du Code minier.

2. Depuis 2011, plusieurs textes de loi ont introduit progressivement les principes de bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques. Nous évoquons ci-dessous les plus pertinents.

a. Le décret-loi n° 117 du 5 novembre 2011, portant organisation de l'activité des institutions de micro finance. Dans son chapitre 4 (gouvernance et contrôle interne), sous le titre 1 (la gouvernance), l'article 31 précise que « toute institution de micro finance est tenue, dans le cadre de l'exercice de son activité, de mettre en place des procédures de gouvernance qui permettent une nette séparation entre les fonctions des organes d'administration et les instances chargées de la gestion, et ce selon des normes fixées par arrêté du ministre des finances ». Aucune définition n'est encore donnée de la gouvernance.

b. Le décret n° 4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du Code de conduite et de déontologie de l'agent public.

En préambule, cet important décret souligne en particulier :

- Que l'encadrement du comportement et de la déontologie professionnelle dans le secteur public ainsi que les relations entre les différents acteurs, vient répondre aux standards internationaux d'une administration moderne et de satisfaire aux impératifs de la bonne gouvernance dans l'optique de fournir un cadre protecteur de l'agent public d'un côté et de rationaliser son comportement et ses rapport au sein de son environnement professionnel, d'un autre côté ;
- Que ce Code constitue un ensemble de valeurs, de principes et de critères destinés à l'agent public pour l'orienter et le conseiller pour garantir le respect de la législation et assurer son engagement pour les valeurs de l'intégrité, de transparence, de redevabilité et d'impartialité ;
- Que le respect des règles inscrites dans ce Code contribue à améliorer l'administration et la gestion des affaires publiques, à faciliter l'appropriation par l'agent public

des valeurs d'intégrité, de transparence et de redevabilité, à améliorer le climat du travail et à ancrer les bases de la bonne gouvernance.

Dans son glossaire, ce Code de déontologie définit la gouvernance et ses principes fondamentaux comme suit :

- *La gouvernance :* est un système de contrôle et d'orientation au niveau institutionnel qui définit les responsabilités, les droits et les relations entre toutes les catégories concernées et les règles et les procédures nécessaires pour prendre dans la prise des décisions rationnelles relatives à chaque département. Ce système appuie l'égalité, la transparence, la redevabilité et renforce la confiance et la crédibilité dans l'environnement de travail.
- *La transparence :* est l'intelligibilité au sein d'un organisme public et dans la relation avec les citoyens (bénéficiaires du service ou bailleurs de fonds) ainsi que l'accessibilité des procédures, des buts et des objectifs.
- *L'intégrité :* est le système de valeurs portant sur la sincérité, la probité, la loyauté et le dévouement de l'agent public dans l'accomplissement de son travail et ce, afin de préserver l'image de l'organisme auquel il appartient et le droit des citoyens d'obtenir les informations nécessaires par rapport aux actes des organismes publics. Ce processus va permettre de vérifier si lesdits actes sont compatibles avec la réglementation, les fonctions et les missions en vigueur.
- *L'efficacité :* est l'utilisation optimale des ressources disponibles de la part de l'agent public au niveau de l'organisme auquel il appartient. Elle signifie également le développement de méthodes de travail permettant d'atteindre les objectifs escomptés au moindre coût.
- *La redevabilité :* est le devoir qui incombe aux responsables publics, nommés ou élus, de présenter des rapports périodiques portant sur les résultats de leurs travaux et le degré de leur efficacité dans la mise en œuvre.

Plusieurs autres notions y sont également définies telles que : l'agent public, la reddition des comptes, la corruption, la malversation, le favoritisme, le clientélisme, le pillage de l'argent public et le conflit d'intérêts.

Le titre premier du Code de déontologie traite par ailleurs des valeurs du travail dans le secteur public : l'intégrité, l'efficacité et la redevabilité en font partie.

- *L'intégrité :* L'agent public est tenu d'être intègre dans son travail tout en respectant le texte et l'esprit du texte de la loi et n'utilise pas ses fonctions pour en tirer un profit ou un avantage personnel tout en veillant à maintenir la confiance du citoyen et ce, en accordant une attention particulière à la bonne performance et à l'exactitude des procédures applicables à la prestation.
- *L'efficacité :* L'agent public veille à mieux utiliser les ressources humaines et matérielles disponibles et il est tenu de ce fait, d'optimiser son rendement en fonction de la performance souhaitée et de prendre, autant que possible, les mesures nécessaires afin de rectifier les méthodes de travail employées.

- *La redevabilité :* L'agent public exerce ses fonctions et il est de ce fait responsable par rapport à tout impact ou effet enregistré lors de l'exercice de ses attributions ou pendant la prise de décisions y afférentes.

D'autres valeurs y sont également explicitées telles que : le respect de la loi, l'égalité, la probité, la neutralité, l'assiduité et le respect de la vie privée.

c. ***La loi organique n° 22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information,*** vient ensuite compléter le cadre juridique pour renforcer la « transparence » de l'Administration et des institutions publiques.

d. ***Le décret gouvernemental n° 1158 du 12 août 2016,*** porte création des cellules de gouvernance au sein de l'Administration et des institutions publiques et en fixe les attributions ainsi que le mode de fonctionnement. Nous reprenons ci-après quelques articles importants de ce décret.

- *Article premier :* Est créé, dans chaque ministère une cellule dénommée « cellule centrale de gouvernance ». Est également créée au siège de chaque gouvernorat, municipalité, établissements et entreprises publics et des sociétés à majorité publique, une cellule dénommée « cellule de gouvernance ».
- *Article 2 :* La cellule de gouvernance est rattachée au cabinet pour les ministères. Elle est rattachée au secrétariat général pour les gouvernorats et municipalités. Dans le cas des établissements et entreprises publics ainsi que les sociétés à majorité publique, la cellule de gouvernance est rattachée au conseil d'administration, et ce, conformément aux critères relatifs à la gouvernance des établissements et entreprises publics.
- *Article 3 :* La cellule centrale de gouvernance créée au niveau de chaque ministère est dirigée par un cadre ayant au moins la fonction de directeur général d'administration centrale. La cellule de gouvernance créée au niveau de chaque gouvernorat est dirigée par un cadre ayant au moins la fonction de sous-directeur d'administration centrale. La cellule de gouvernance créée au niveau de chaque municipalité est dirigée par un cadre ayant au moins la fonction d'un chef de service d'administration centrale. La cellule de gouvernance au niveau de chaque établissement et entreprise public et les sociétés à majorité publique est dirigée par un cadre ayant au moins la fonction de directeur d'administration centrale ou de directeur central ou équivalents, selon l'ordre du plan de carrière de chaque institution. Les personnes désignées à la tête des cellules de gouvernance doivent être reconnues pour leur intégrité et compétence.
- *Article 4 :* Une commission de gouvernance est créée au sein de la cellule de gouvernance, composée des représentants des structures publiques concernées par les missions suivantes :
  - la réforme administrative,
  - la qualité,
  - l'éthique professionnelle,
  - les relations avec les citoyens,

- l'administration électronique,
- la composition de la cellule peut être élargie à d'autres membres.

- *Article 5 :* Les cellules de gouvernance sont notamment chargées de :
  - veiller à la bonne application des principes de la gouvernance et de la prévention de la corruption au sein de la structure dont elle relève, conformément au cadre législatif et réglementaire en vigueur,
  - diffuser la culture de gouvernance, de transparence, les valeurs d'intégrité et de bonne conduite ainsi que veiller sur le respect des codes de conduite et de déontologie et la bonne application des manuels de procédures,
  - prendre en charge les cas de dénonciation et leur suivi, en veillant au respect du secret professionnel et la non-divulgation de l'information en attendant les résultats de l'enquête,
  - suivi des dossiers de corruption notamment en ce qui concerne les mesures prises, le sort de l'affaire et les statistiques qui lui sont relatifs, qu'ils soient dans une situation d'audit ou objet d'une mission de contrôle,
  - Les cellules de gouvernance exercent ses missions en coopération, concertation et coordination avec l'instance nationale de lutte contre la corruption ainsi que le ministère chargé de la gouvernance. Les cellules de gouvernance au niveau des gouvernorats, municipalités, établissements et entreprises publics ainsi que les sociétés exerce ses missions en coordination avec les cellules de gouvernance des services de l'administration centrale dont elles relèvent.
- *Article 9 :* La mise en place des cellules de gouvernance prévues par le présent décret gouvernemental devra se faire dans un délai maximum de 3 mois à compter de la date de sa publication.
- *Article 10 :* Les ministres, gouverneurs, présidents des municipalités, présidents-directeurs généraux, directeurs généraux des établissements et entreprises publiques et les sociétés à majorité publique sont chargés, chacun en ce qui lui concerne, de l'exécution du présent décret gouvernemental qui sera publié au Journal Officielle de la République Tunisienne.

e. Trois nouvelles lois ont été publiées ces dernières années :

- ***La loi organique n° 59 du 24 août 2017,*** porte création de l'« Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption », telle que prévue par la Constitution de 2014, en définit les attributions et le mode de fonctionnement.
- ***La loi n° 46 du 1er août 2018,*** portant déclaration des biens et des intérêts, de la lutte contre l'enrichissement illicite et le conflit d'intérêt dans le secteur public.
- ***La loi organique n° 47 du 7 août 2018,*** portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes, définit dans son chapitre IV les « règles relatives à la gouvernance et à la transparence » en soulignant, dans son article 27, que *« toute instance s'engage à garantir le droit d'accès à l'information conformément à la législation en vigueur »*.

C. DANS LE CADRE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

Depuis 2011, plusieurs travaux portant sur la gouvernance ont été réalisés en coopération avec des institutions internationales telles que la Banque mondiale, l'ONU, l'OCDE, le FMI et l'Union européenne.

1. Avec le groupe Banque Mondiale

a. Dans son « diagnostic – pays », publié en juin 2015, la BM consacre une section à la « gouvernance et institutions »[27] en Tunisie. Nous reprenons ci-après quelques extraits de ce diagnostic.

- En 2008, *Global Integrity*[h] jugea la redevabilité de l'exécutif « très faible » – principalement en raison des limites des freins et contrepoids –, et l'intégrité des élections également « très faible ».
- Selon *Global Financial Integrity*[i], les flux illégaux de capitaux perdus pour la Tunisie en raison de la corruption, des pots-de-vin, des commissions illicites, de la mauvaise estimation des coûts commerciaux et des activités criminelles se sont élevés, entre 2000 et 2008, à environ 2% du PIB par an.
- Certains grands échecs de gouvernance n'étaient pas correctement traduits dans les classements. La Tunisie obtenait de bonnes notes de gouvernance sur l'octroi de licences et la réglementation commerciale, et sur les impôts et droits de douane. La loi contre la corruption a été considérée comme de très bonne qualité, malgré une application jugée très médiocre. En effet, des failles et manquements importants n'apparaissaient pas dans les classements cités. Ils concernaient notamment le manque de progrès réalisé sur la question de l'expression et de la redevabilité, le processus de prise de décision fortement centralisé qui sapait le système de freins et contrepoids (existant uniquement sur le papier) et, plus généralement, le pouvoir discrétionnaire considérable au niveau de l'application des lois.
- Depuis la Révolution de 2011, les nouveaux gouvernements ont introduit quelques réformes pour combler les lacunes de gouvernance, notamment le renforcement des droits civils et politiques. Les régimes successifs ont pris des mesures pour remédier aux graves lacunes de gouvernance de la Tunisie.
- Le droit d'accès à l'information a été renforcé par la Constitution et d'autres textes législatifs prévoyant la divulgation des documents publics et la mise en place d'un site ouvert à tous, donnant accès aux informations publiques (data.gov.tn), et permettant aux citoyens d'envoyer des demandes d'information directes.
- Des mesures ont été prises pour lutter contre la mainmise des élites et d'autres formes de corruption, mais les progrès restent limités et des lacunes législatives

[h] *"Global Integrity" est une organisation indépendante à but non lucratif qui suit les tendances en matière de gouvernance et de corruption à travers le monde en utilisant des équipes locales de chercheurs et de journalistes pour surveiller l'ouverture et la responsabilité.*

[i] *"Global Financial Integrity" est une organisation non gouvernementale située à Washington qui œuvre à la promotion des politiques, des mesures de protection et des ententes nationales et multilatérales.*

subsistent. Une commission de lutte contre la corruption a été créée en 2012, puis convertie en 2014 en *« Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption »*, conformément à la Constitution. Cependant, le nombre de procédures engagées a été minime.

- Les cadres régissant la divulgation des informations financières des fonctionnaires sont fragiles, surtout pour les hauts représentants de l'exécutif. Ceux qui régissent les conflits d'intérêts sont encore plus faibles : très peu de restrictions s'appliquent au président, aux membres du parlement, aux ministres ou aux fonctionnaires. Compte tenu des antécédents du pays, il est particulièrement urgent de mettre en place des cadres plus solides pour réglementer ces problèmes.
- Des lacunes de gouvernance affectent la qualité de la prestation de services. Les responsabilités en matière de prestation de services et de planification demeurent très centralisées.
- Une bonne structure de gouvernance est une condition préalable à un cadre de planification, de mise en relation et de financement opérationnel.
- Jusqu'en 2011, cette faible performance n'a pas été suivie ou évaluée, et la participation des citoyens, nécessaire pour consolider la redevabilité et la performance, a été inexistante. Des réformes et des mesures ont été récemment prises pour renforcer la transparence et la participation des usagers, afin de s'assurer que les services satisfont les besoins, notamment des plus vulnérables.
- Le cadre de renforcement de la redevabilité adopté en Tunisie visait donc, dans un premier temps, à introduire un suivi de performance de la prestation de services effectué de manière parfaitement transparente et participative.
- Les politiques de gestion des finances publiques et de la fonction publique n'incorporent pas explicitement des mesures incitatives en vue de réaliser les résultats convenus. Pour que la transparence et la participation à la prestation de services réalisent leur plein potentiel en Tunisie, un engagement politique plus fort en faveur de réformes du côté de l'offre et de la demande est nécessaire. Le renforcement de la gouvernance axée sur la demande dans la prestation de services doit être soutenu par l'accroissement de la divulgation publique, de la budgétisation participative et de l'engagement des citoyens et de la société civile. Ces mécanismes resteront toutefois inadaptés en l'absence de réformes structurelles, notamment en faveur d'une plus grande autonomie et décentralisation, de réformes visant à mettre en place des incitatifs à la performance dans la gestion de la fonction publique et de réformes de gestion des finances publiques et budgétaires.
- Les entreprises publiques (EP) et agences de gouvernement autonomes (AGA) jouent un rôle important dans la gouvernance de ces secteurs. Ces entités n'ont pas encore atteint les performances requises et sont généralement mal gérées et peu contrôlées par le gouvernement. Ce sont souvent des acteurs économiques et sociaux majeurs dans les secteurs clés de la banque, des transports, de l'énergie et l'industrie.

- Des critiques ont été formulées à l'encontre des EP et AGA pour leur gestion médiocre des ressources publiques et leur manque de redevabilité au niveau de la direction. Le fait que le gouvernement central ne dispose pas de ressources suffisantes pour jouer son rôle d'actionnaire accentue davantage le problème.
- *Gestion de l'énergie et des ressources naturelles :* La Constitution de janvier 2014 garantit que l'État « œuvre à l'exploitation rationnelle des richesses nationales » (Article 12), que « les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien » (Article 13), et que les contrats d'investissement qui y sont relatifs sont soumis à l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple (Article 13). L'Article 136 permet également d'allouer un pourcentage des ressources naturelles pour améliorer le développement des régions et la gestion régionale des ressources. Il s'agit d'une avancée significative pour la Tunisie, où les premières manifestations qui ont conduit aux troubles de 2011 dénonçaient la mauvaise gouvernance dans l'industrie des phosphates, les parcs nationaux et les régions forestières.

b. Initiative d'ouverture des données publiques (octobre 2017) : Dans le cadre du projet « Appui à la mise en œuvre du deuxième plan d'action national du Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (PGO) », la Banque mondiale soutient la Tunisie dans la mise en œuvre des activités découlant des engagements du deuxième plan d'action national PGO qui sont axées autour des problématiques de la transparence et de l'engagement citoyen.

2. Avec l'Organisation des Nations Unies

Selon le rapport ***« ODD - La Tunisie en route vers 2030 »***[28], publié par l'ONU en octobre 2017, la Tunisie a pu apporter sa contribution avec notamment :

i. La réalisation d'une consultation nationale en septembre 2014 intitulée « la Tunisie que nous voulons » qui a permis d'entendre la voix de plus de 3 000 citoyens dans 10 régions du pays et a permis de ressortir les 12 priorités exprimées par les personnes sondées et l'intérêt primordial que portent les tunisiens à l'éducation et l'emploi.

ii. La participation active, parmi cinq pays sélectionnés au niveau mondial, à l'élaboration d'un objectif de développement durable (ODD) en matière de gouvernance qui a permis d'alimenter les débats sur l'agenda post 2015 en matière de gouvernance.

iii. La participation, parmi cinq pays à l'initiative « sur la voie pour atteindre l'ODD relatif à l'eau propre et à l'assainissement ».

iv. La participation à l'initiative relative à la réalisation de l'ODD « ville et communauté durable».

v. La participation aux négociations intergouvernementales des ODD et adoption de l'agenda 2030 pour le développement durable lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Lancés officiellement en décembre 2016, les ODD en Tunisie continuent à faire l'objet de concertation entre les différentes parties prenantes pour assurer une meilleure intégration dans la planification nationale.

3. Avec l'OCDE

a. « Scan d'intégrité, l'intégrité en pratique » (2013)[29]

Dans le cadre de sa coopération avec l'OCDE, la Tunisie a été le premier pays à s'engager dans un exercice de « Scan d'intégrité » dans le but de disposer d'un diagnostic global du problème de la corruption dans le pays et de mettre en place une feuille de route pour y remédier. Restituant les résultats de ce scan, le rapport *« Scan d'intégrité, l'intégrité en pratique »* évalue treize dimensions liées à la promotion de l'intégrité et la lutte contre la corruption en Tunisie. Il détaille, pour chaque dimension, les réformes en cours, identifie celles qui sont prioritaires et présente les bonnes pratiques telles que définies par les standards internationaux. Nous reprenons ci-après les principales conclusions du ''Scan''.

- *La politique réglementaire* est bien institutionnalisée en Tunisie : Le gouvernement a initié un processus de réformes destinées à renforcer et moderniser son cadre réglementaire. Cependant, ces réformes tardent quelque peu à se mettre en place en cette période de transition.
- *Culture concurrentielle :* La Tunisie dispose d'un cadre légal et d'un dispositif solides pour promouvoir une culture concurrentielle. Certaines réformes ont été entamées pour renforcer le rôle et l'indépendance du Conseil de la Concurrence et limiter les pratiques anticoncurrentielles.
- *Finances publiques :* Globalement, le système de gestion des finances publiques a mal vieilli et n'est plus parfaitement adapté aux impératifs d'une gestion moderne. Il ne permet pas de détecter précisément les gaspillages et la corruption et a été identifié comme l'une des zones les plus vulnérables à la corruption. Le gouvernement a initié un certain nombre de réformes à ce sujet, notamment en collaboration avec l'OCDE.
- *L'intégrité du secteur public* devrait encore être renforcée en Tunisie, car de nombreuses lacunes persistent au niveau des lois, des institutions et des procédures. Parmi les lacunes du cadre législatif, nous notons en particulier : (i) la faiblesse du système de déclaration de patrimoine, (ii) la dispersion des lois qui encadrent les valeurs et les normes d'intégrité du secteur public, (iii) l'aspect non-participatif dans l'élaboration des lois et (iv) un contrôle limité des finances des partis politiques et des associations. Il est important pour la transition politique de continuer à construire une culture fondée sur la transparence et l'intégrité dans le secteur public.
- *Marchés publics :* Le gouvernement tunisien a identifié les marchés publics comme l'une des fonctions les plus exposées au risque de corruption, notamment compte tenu des nombreux abus commis sous l'ancien régime. Ce diagnostic a été confirmé par l'OCDE en 2011 qui a préconisé un renforcement de l'intégrité et davantage de transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics. Le gouvernement s'est engagé dans un ambitieux programme de réformes qui inclut la mise en place d'un système électronique de passation de marchés publics « TUNEPS » destiné à renforcer la transparence et l'intégrité.
- *Transparence fiscale :* La Tunisie a été marquée, pendant le règne de Ben Ali, par une opacité fiscale qui favorisait la corruption et l'évasion fiscale. Il en ressort que

l'état actuel de la législation tunisienne n'offre pas de cadre adéquat pour soutenir les principes de transparence et d'échange d'informations. Le gouvernement tunisien doit encore procéder à une révision en profondeur de son cadre législatif afin de satisfaire les standards internationaux auxquels le pays a adhéré.

- *L'intégrité du secteur privé* semble être une problématique importante pour les organisations patronales, mais a été trop longtemps négligée par le secteur public. Le sentiment général est que l'intégrité des entreprises s'est dégradée depuis les récents changements politiques en Tunisie qui se sont traduits par un affaiblissement des contrôles effectués par l'État. Il est primordial pour la Tunisie d'inclure l'intégrité du secteur privé dans sa stratégie nationale de lutte contre la corruption.
- *Administration fiscale :* La Tunisie n'a pas de législation concernant la non-déductibilité des pots-de-vin. Ceux-ci peuvent être dissimulés en charges a priori légitimes ou être versés à partir de caisses noires détenues à l'étranger. Par ailleurs, la difficulté d'accès aux informations bancaires par l'administration fiscale constitue un obstacle majeur à la détection des pots-de-vin. Il est important que la Tunisie se conforme aux dispositions de la Convention des Nations unies contre la corruption et adopte une législation explicite interdisant la déductibilité des pots-de-vin.

b. « Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie »[30]

Nous reprenons ci-après quelques extraits de ce rapport de 2013 de l'OCDE.

Évaluation de la transparence des finances publiques en Tunisie à la lumière des principes internationaux :

Depuis longtemps, les institutions et les finances de la Tunisie sont soumises à l'évaluation d'institutions internationales, qu'elles soient publiques ou privées. Certaines évaluations conduites entre 2008 et 2012 ont été favorables. Il a, toutefois paru utile d'observer le budget et les finances publiques de l'État tunisien à la lumière des meilleures pratiques de l'OCDE en la matière.

Évaluations internationales de la transparence budgétaire en Tunisie : L'évaluation de 2008 de la gestion des finances publiques tunisiennes (GPF) […] et l'évaluation de la responsabilité financière du pays de la Banque mondiale, en 2004, ont attribué à la Tunisie une note assez satisfaisante en matière de transparence budgétaire, à tous les niveaux. L'évaluation de 2008 a indiqué que, sur le plan de l'adéquation de l'information contenue dans les documents budgétaires, la Tunisie fournissait sept des neuf pièces attendues. La documentation budgétaire était détaillée. L'évaluation de 2008 a aussi indiqué que quatre des six rapports budgétaires attendus étaient mis à la disposition du public. En revanche, l'Enquête pour un budget ouvert de 2012, qui pour la première fois a concerné la Tunisie, lui a attribué la note de 11 sur 100 pour la transparence budgétaire, et jugé que le pays fournissait une information insuffisante à la population dans ses documents budgétaires.

La transparence budgétaire en Tunisie à la lumière des meilleures pratiques de l'OCDE en la matière : En 2002, l'OCDE a établi un guide sur les meilleures pratiques de transparence

budgétaire parmi ses pays membres. Il ressort de l'évaluation que la documentation préparatoire […] est abondante et de bonne qualité en Tunisie. Elle est aussi relativement accessible aux citoyens, bien que les sites Internet des administrations financières nécessitent des améliorations. La transparence de la documentation financière en fin d'année requerrait, quant à elle, des améliorations substantielles. De même, certains rapports budgétaires ne sont pas établis, restent confidentiels ou leurs publications ne sont pas à jour. Par ailleurs, certains principes comptables, telle la certification de la sincérité des documents par le ministre ou le directeur de l'administration financière, et certaines informations, comme les explications ou l'évolution des dépenses et recettes, ne sont pas mentionnées sur les documents. Surtout, il faut constater que beaucoup d'information relative à l'exécution du budget n'est pas publiée. De plus, le Parlement ne dispose pas de tous les moyens pour remplir efficacement sa mission et n'a pas la tradition d'assurer la totalité de ses pouvoirs budgétaires et de contrôle.

c. Renforcer l'intégrité en Tunisie, l'élaboration de normes pour les agents publics et le renforcement du système de déclaration de patrimoine[31]

Cette contribution de l'OCDE, publiée en 2014, analyse : (i) la définition de normes pour le secteur public sous la forme d'un code de conduite des agents publics et (ii) la mise en œuvre d'un système de déclaration de patrimoine par les agents publics occupant des positions particulièrement exposées à la corruption.

i. Code de conduite des agents publics

La Tunisie a commencé à formuler un code général de conduite pour les fonctionnaires, avec le soutien de l'OCDE, à la fin de l'année 2012. Mais de nombreuses lois existantes offraient des éléments généralement présents dans des codes de conduite. Certaines des valeurs et normes habituellement présentes sont par exemple intégrées à la loi 83-112 du 12 décembre 1983 (statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif). Cette loi exige notamment des fonctionnaires qu'ils s'abstiennent de tout ce qui pourrait compromettre la dignité de la fonction publique (article 3) et de détenir des intérêts personnels qui pourraient influencer indûment leur indépendance (article 5). L'article 82 invite les fonctionnaires à ne pas accepter d'emploi en rapport avec leurs fonctions publiques, après avoir quitté leur poste, sans définir la durée de validité de cette interdiction. Or la plupart des pays de l'OCDE ont fixé une période d'attente de deux ans pendant lesquels un agent public ne peut pas accepter d'emploi extérieur en rapport avec sa fonction publique. L'essentiel de la loi, cependant, se concentre sur la définition d'autres droits des fonctionnaires comme les congés et les congés pour maladie, en distinguant personnel contractuel et non contractuel. La loi 83-112 ne s'applique pas aux magistrats, aux détenteurs de mandats électoraux, aux personnels militaires et de sécurité, ou aux employés des organisations publiques ayant une nature commerciale ou industrielle, qui font l'objet de lois spécifiques.

L'une des suggestions formulées pour contourner le problème d'absence de sanction a été d'indiquer clairement dans le code que le non-respect de ces dispositions serait sanctionné conformément à la législation existante pertinente. Par exemple, toute transgression du code dont il est démontré qu'elle est liée à une possible infraction pénale, serait sanctionnée dans les termes du Code pénal tunisien (cf. tableau 1).

La Tunisie disposait aussi d'une charte du service public affichée dans les halls d'entrée des bâtiments publics. Elle consistait en une courte liste de quatre actions auxquelles les fonctionnaires s'engageaient :

- A recevoir les citoyens avec courtoisie et les orienter de la meilleure manière possible afin qu'ils bénéficient du service adapté,
- A répondre à toutes les demandes par téléphone ou courriel dans un délai maximum de 48 heures,
- A répondre à toutes les demandes envoyées par la poste dans un délai maximal de 21 jours,
- A informer les citoyens des changements intervenus dans les procédures administratives.

Tableau 1 : Violations et sanctions définies par le Code pénal tunisien

Infractions	Article du Code pénal tunisien	Sanctions
Corruption	Art. 83-85	5-20 années d'emprisonnement Amende Interdiction d'exercer des fonctions publiques, de gérer des services publics et de représenter des fonctions publiques
Trafic d'influence	Art. 87§2	6 années d'emprisonnement Amende de TND 6 000 Possibilité d'une sanction complémentaire
Violation de la liberté de participation et d'égalité des chances dans les marchés publics	Art. 87 bis	5 années d'emprisonnement Amende de TND 5 000 Possibilité d'une sanction complémentaire
Concussion	Articles 96 et 97	5-10 années d'emprisonnement Amende
Détournement commis par un fonctionnaire public	Articles 99 et 100	10-20 années d'emprisonnement Amende Possibilité d'une sanction complémentaire
Violations relatives à la participation d'un fonctionnaire public à la gestion d'entreprises placées sous son contrôle	Art. 97 bis	2-3 années d'emprisonnement Amende
Exercice par un fonctionnaire public d'une activité privée moyennant rémunération, ayant une relation directe avec ses fonctions publiques	Art. 97 ter	2 années d'emprisonnement Amende de TND 2 000
Violations d'abus de pouvoir ou de manquement aux devoirs d'une charge publique	Art. 101-112	3 mois à 5 années d'emprisonnement Amende
Tentative de corruption d'un fonctionnaire public	Art. 91-92	1-10 années d'emprisonnement Amende Possibilité d'une sanction complémentaire

Le 9 décembre 2012, le gouvernement fait connaitre sa *« Vision partagée de la lutte contre la corruption»*. Cette vision est une première étape vers une stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui sera le document directeur du pays dans le domaine et pourrait le cas échéant faire référence aux valeurs promues par un code de conduite. Cette situation ne signifie pas que les autorités du secteur public tunisien n'ont pas d'expérience en matière de formulation et d'application de codes de conduite. Quelques agences publiques spécifiques ont leur propre code.

ii. Déclaration de patrimoine

En Tunisie, la réglementation en matière de déclaration de patrimoine est fixée par la loi 87-17 du 10 avril 1987 sur la Déclaration sous serment de patrimoine des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics. La loi est brève et le dispositif qu'elle instaure est assez simple […] Au niveau de la mise en œuvre, la Cour des Comptes agit en dépositaire ; elle n'a ni le pouvoir ni les moyens de mener une vérification. Au regard des sanctions prévues par la loi de 1987, la disposition prévoyant une révocation peut sembler dure au premier abord, mais elle est en fait purement symbolique et n'a jamais été appliquée. Aucune sanction pénale de l'obligation de déclarer son patrimoine n'existe. En outre, dans la mesure où la population n'est pas supposée savoir si la déclaration a été soumise, il est peu probable qu'une pression publique s'exerce. Il existe un évident besoin de réforme afin d'obtenir des effets concrets et de satisfaire les attentes des citoyens.

Comme dans tout pays, le système de déclaration tunisien ne sera que l'un des moyens de contrôler la corruption. La transparence et l'efficacité du système fiscal, l'obligation pour les individus de fournir des justifications raisonnables sur l'origine de leurs biens, une responsabilisation réelle des agents acceptant des avantages indus, sont quelques-uns des autres aspects requis par un cadre global de lutte contre la corruption.

d. « Compact pour la gouvernance économique, état d'avancement des réformes en Tunisie »[32]

Le Compact sur la gouvernance économique, publié par l'OCDE en mars 2017, est une feuille de route pour la réforme des politiques dans le domaine de la gouvernance économique dans les pays arabes en transition (ACTs). Le pacte a été adopté dans le cadre du Partenariat de Deauville en mai 2015, et s'appuie sur des plans d'action passés sur des sujets tels que l'ouverture gouvernementale, la lutte contre la corruption, la récupération d'actifs et le développement des PME. Le Compact encadre les efforts de réforme dans les ACTs visant à promouvoir la bonne gouvernance et un climat commercial sain comme conditions préalables à la croissance inclusive grâce à quatre piliers clés axés sur : (i) les politiques économiques pour une croissance inclusive et durable, (ii) la transparence et l'efficacité du secteur public, (iii) un climat favorable à l'investissement et le développement du secteur privé et (iv) un processus de prise de décision inclusive.

Le rapport, dans sa section intitulée « Promouvoir une bonne gouvernance : lutte contre la corruption, gouvernance ouverte et réforme du système judiciaire », dresse la situation actuelle et les réformes en cours en Tunisie.

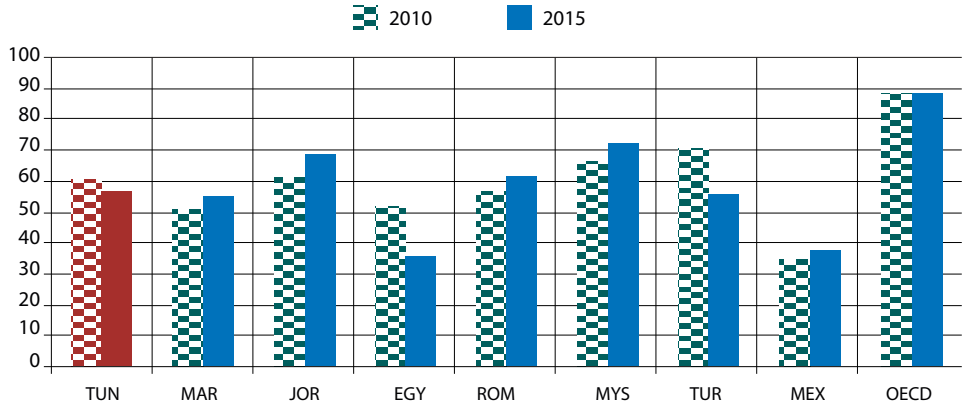
i. Situation actuelle

Le sentiment général qui prévaut dans la population est que la corruption est encore forte en Tunisie : En atteste le rang du pays au classement de l'Indice de perception de la corruption de ''Transparency International'', dans lequel il est passé de la 59e position en 2010 à la 76e en 2015. Ce sentiment prédomine également dans le secteur privé, puisque près d'un tiers des entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête menée en Tunisie par la Banque mondiale en 2012 jugent que la corruption constitue pour elles une contrainte prononcée, voire très importante.

Des efforts supplémentaires en faveur d'une administration ouverte sont encore indispensables : Depuis 2011, la Tunisie a pris des mesures importantes pour promouvoir l'ouverture de son secteur public. La Tunisie n'est toujours pas très bien classée en ce qui concerne l'accessibilité aux données publiques, puisqu'elle est 86e des 122 pays composant le ''Global Open Data Index'' de 2015 (alors qu'elle occupait la 52e position en 2013). Le pays est particulièrement peu transparent dans des domaines comme les dépenses publiques, la propriété foncière, le registre des entreprises et la passation des marchés publics.

Il est essentiel de renforcer le secteur de la justice pour garantir une bonne gouvernance, le sens des responsabilités et le développement du secteur privé : Le sentiment de corruption a persisté après la révolution. En effet, selon une enquête réalisée par l'INS en 2014, 62% des personnes interrogées avaient estimé que la corruption était généralisée au sein du personnel judiciaire. Après la révolution, le gouvernement tunisien a principalement porté son action sur la justice transitionnelle, et la réforme du système judiciaire n'a guère ou pas du tout progressé avant l'adoption de la nouvelle Constitution. Par conséquent, la situation du système judiciaire s'est encore détériorée comme en attestent les indicateurs de référence internationaux (voir figure 1) [...] Selon une enquête menée par l'ITCEQ (2015), plus de 50% des entreprises estiment que la justice est corrompue ou très corrompue.

Figure 1 : Indicateur mondial de gouvernance rendant compte de la situation de l'État de droit



Source : Indicateurs de gouvernance dans le monde.

Notes : (1) Cet indicateur rend compte de la perception de la confiance des agents dans les règles de la société et du respect de ces règles par ceux-ci, en particulier de la qualité des règles relatives à l'exécution des contrats, des droits de propriété, de la police, de la justice ainsi que de la probabilité de crimes et de violences ; (2) il mesure le classement par centile de tous les pays (de 0 à 100).

ii. Réformes engagées

Depuis 2011, la Tunisie a nettement progressé s'agissant de la mise en place de mécanismes de lutte contre la corruption. Cet engagement est inscrit dans la nouvelle Constitution qui prévoit, à l'article 130, la création de l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption […] la Tunisie a mis sur pied, depuis 2011, une Instance nationale de lutte contre la corruption (INLCC). De plus, le gouvernement a mis en place un ministère chargé de la réforme de la fonction publique et de la lutte contre la corruption ainsi que des cellules d'intégrité au sein de chaque ministère. Un portail Internet est en place pour faciliter le signalement des actes de corruption dans le secteur public. Enfin, un certain nombre de dispositions juridiques ont été adoptées, comme le Code de conduite de la fonction publique (octobre 2014), et un décret organisant et étendant les missions des équipes de citoyens contrôleurs dans le domaine de la détection des comportements répréhensibles de la part de fonctionnaires. Signataire de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), la Tunisie a inscrit dans son Code pénal des dispositions relatives à la corruption, au détournement de fonds et à l'abus de pouvoir, même si rien n'y est prévu pour incriminer l'enrichissement illicite.

Dans une optique de transparence de son administration publique, la Tunisie a officiellement présenté sa candidature en vue d'adhérer au Partenariat pour un gouvernement transparent en 2013. Dans ce contexte, le gouvernement a approuvé la déclaration pour un gouvernement transparent et a élaboré, en septembre 2014, un Plan d'action national pour un gouvernement ouvert pour 2014-2016. Selon les conclusions du premier examen à mi-parcours mené dans ce cadre et couvrant la période 2014-2015, la Tunisie a réalisé des avancées vers un modèle ouvert et transparent même si le processus de réforme à l'œuvre est plus lent que prévu. L'adoption, en mars 2016, de la Loi sur le droit d'accès à l'information (loi organique n° 2016-22) a été une étape cruciale sur la voie de la bonne gouvernance et de la transparence. Ce texte garantit un libre accès à toutes les informations publiées par l'État, les instances publiques et les entités contrôlées par l'État et ne prévoit que très peu d'exceptions.

La Tunisie a également progressé s'agissant de la réforme de la justice : L'État de droit est désormais inscrit dans la Constitution qui garantit l'indépendance du système judiciaire et prévoit la réforme des tribunaux, notamment la création d'une Cour constitutionnelle et d'un Conseil supérieur de la magistrature qui sera chargé du bon fonctionnement et de l'indépendance du système judiciaire conformément à la Constitution et aux normes internationales généralement admises. En 2014, le ministère de la Justice a élaboré une stratégie détaillée pour réformer le secteur de la justice et le système pénitentiaire suivie, en 2015, d'un plan d'action. Cette réforme sera mise en œuvre par le Conseil supérieur de la magistrature qui présidera et définira en dernier ressort le processus de réforme du système judiciaire tunisien. Défis à relever : … La création du Conseil supérieur de la magistrature doit être une priorité. Après la création du Conseil supérieur de la magistrature, accélérer la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action en faveur de la réforme de la justice.

4. Avec le FMI

Dans sa communication du 6 octobre 2017 sur la Tunisie, le FMI déclare qu'assurer la viabilité du système de sécurité sociale, améliorer la gouvernance et la surveillance des entreprises publiques déficitaires et moderniser la fonction publique demeurent des réformes structurelles cruciales pour réduire les risques budgétaires et rendre l'ensemble de l'économie plus compétitive.

Dans son Focus-pays sur la Tunisie, du 22 octobre 2018, le FMI estime que pour vaincre la réticence des investisseurs et gagner leur confiance, les autorités doivent tout à la fois renforcer la gouvernance et l'efficacité de leurs organes de lutte contre la corruption, mettre en place un climat des affaires concurrentiel, appliquer un taux de change à sa juste valeur, inciter les investissements porteurs de productivité et alléger les formalités administratives. Elles contribueront ainsi à libérer le potentiel que présente le secteur privé pour offrir davantage de débouchés et d'emplois à tous les Tunisiens.

Dans un communiqué de presse du 9 avril 2019, le FMI annonce qu'une accélération des chantiers en cours d'amélioration de la gouvernance et du climat des affaires est nécessaire pour rétablir la confiance des investisseurs et l'attractivité de la Tunisie, libérer pleinement le potentiel de croissance du secteur privé, et créer des opportunités et des emplois pour tous les Tunisiens.

5. Avec l'Union européenne

Dans le cadre d'appui de l'Union européenne à la Tunisie (2017-2020), « la bonne gouvernance et l'Etat de droit, en dialogue étroit avec la société civile » fait partie des quatre objectifs stratégiques retenus. Le soutien de l'UE aux efforts de la Tunisie s'attache à répondre à trois impératifs : (a) assurer la bonne gouvernance et l'Etat de droit à travers la mise en œuvre effective de la Constitution et des droits de l'Homme, (b) relancer la croissance économique (c) tout en promouvant l'emploi et en combattant les disparités sociales et les déséquilibres régionaux.

Le soutien de l'UE à *« Promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit »* a pour objectif général d'assurer la résilience du système démocratique tunisien dans le respect de la Constitution, tout en renforçant les capacités de l'Etat à répondre aux attentes des citoyens tunisiens, et en assurant le respect des droits et libertés fondamentales par l'accompagnement de la transition démocratique.

Les six objectifs spécifiques du soutien de l'UE à *« Promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit »* sont les suivants :

- Accompagner la mise en œuvre effective de la Constitution et des engagements internationaux relatifs au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;
- Accompagner la consolidation de l'édifice institutionnel par le renforcement des pouvoirs législatif et judiciaire et soutenir la mise en place effective des instances constitutionnelles et indépendantes ;

- Promouvoir, au niveau national et local, la participation des citoyens, des jeunes en particulier, dans la vie politique et le processus décisionnel, et accompagner le processus électoral ;
- Soutenir la réforme de la gouvernance publique en particulier à travers la réforme de l'administration publique, la lutte contre la corruption ainsi que la finalisation et la mise en œuvre du processus de la décentralisation et de déconcentration de l'Etat ;
- Soutenir la mise en place d'une politique et d'une stratégie qui favorisent la bonne gestion du phénomène de la migration, notamment la protection des migrants, la lutte contre la migration irrégulière, y inclus la gestion des frontières, en complémentarité et cohérence avec les appuis octroyés dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique ;
- Assurer la résilience de la Tunisie face aux défis sécuritaires en poursuivant la réforme et la modernisation du secteur de la sécurité, y compris le dispositif de prévention de lutte contre le terrorisme et la radicalisation.

Les résultats attendus en lien avec l'objectif spécifique du soutien à *« promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit »* sont les suivants :

- Mise en œuvre de la « vision 2020 » relative à la stratégie de modernisation de l'administration publique ;
- Mise en œuvre du cadre juridique du système de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent ;
- L'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption est créée et efficace dans la promotion de l'intégrité et la lutte contre l'impunité et la corruption. La contribution des citoyens et de la société civile à la lutte contre la corruption est améliorée ;
- Mise en œuvre du cadre juridique du processus de la déconcentration et de la décentralisation ;
- La gouvernance et la démocratie locale sont développées notamment dans les régions les moins favorisées ;
- Le rôle socio-économique des collectivités locales est consolidé et leurs capacités humaines et financières sont renforcées en vue d'assurer un meilleur service de proximité.

D. SELON LES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES

Dans la présente section nous nous référons aux résultats des travaux d'organisations gouvernementales ou non-gouvernementales relatifs à la gouvernance publique en Tunisie.

1. Dans sa publication intitulée **« La gouvernance publique en Tunisie »**[33], de novembre 2013, l'Association Tunisienne de Gouvernance définit comme suit les principes de la Gouvernance :

La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information, de mise en œuvre et d'évaluation qui permettent d'assurer le meilleur fonctionnement et le contrôle le plus adéquat d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale ou locale, nationale ou internationale.

La gouvernance a pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés de manière appropriée et que les ressources sont utilisées de façon responsable.

La gouvernance a pour priorité de veiller au respect des intérêts des « ayants droit » citoyens, pouvoirs publics, actionnaires etc.

En fait, le concept de bonne gouvernance englobe un ensemble de principes et de politiques créant le cadre de développement idoine et se focalisant autour des exigences de transparence et de redevabilité dans les secteurs politique, économique et social ainsi que des questions de lutte contre la corruption, de renforcement de la société civile, de protection des droits humains et de promotion des politiques de soutien à l'éducation, à la santé et à l'environnement.

Le terme de bonne gouvernance introduit dans les relations internationales par la Banque Mondiale, est supposé être apolitique et non idéologique. Toutefois, nul ne peut nier que ce concept reste historiquement lié à la vague de plans d'ajustement structurel des années 1990 dont l'objectif principal était le désengagement de l'Etat des secteurs économiques, financiers et sociaux. Malgré le soutien de beaucoup de politiciens et d'académiciens qui considèrent la bonne gouvernance comme étant la panacée à une approche viable du développement durable, cette notion est restée attachée aux politiques libérales que voulaient imposer aux peuples les institutions financières internationales.

Cependant, force est de constater qu'il existe différentes appréhensions du concept de bonne gouvernance qui pour les unes privilégient les aspects liés à l'efficience de l'action étatique tandis que pour les autres l'accent est mis sur la légitimité démocratique de la décision des gouvernants et l'engagement citoyen dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Il reste, qu'en tout état de cause, l'approche de bonne gouvernance ne peut avoir de signification en dehors des notions de primauté de la loi, de réforme démocratique, de reddition de comptes, de transparence, de protection des droits de l'homme et de participation effective de la société civile en tant que force motrice du développement.

La bonne gouvernance constitue, surtout, un ensemble de paramètres permettant de concevoir, de conduire et d'évaluer les politiques publiques dans le cadre d'un gouvernement démocratique. Nous avons choisi, pour ce rapport préliminaire sur la bonne gouvernance en Tunisie d'appliquer seulement trois paramètres à savoir la primauté du droit, la participation et la transparence et ce en prévision d'un rapport plus exhaustif qui traitera ultérieurement les autres critères.

2. En 2014, l'INNORPI publie **« Le Référentiel National de la Gouvernance - RNG »**[34]. Selon l'INNORPI, le RNG vise à définir : (a) un cadre structurant et progressif d'engagement aux organismes publics, privés et tout type d'organisations en termes de gouvernance

et prévention de la corruption et (b) des exigences permettant le développement d'une gouvernance responsable et citoyenne pour les organismes publics, privés et tout type d'organisations. Ce référentiel a pour vocation de faire l'objet d'une évaluation et d'une certification. Le RNG présente des exigences pour tous types d'organisations publiques ou privées, quelle que soient leur taille, leur activité ou leur localisation. L'INNORPI estime que le « Référentiel National de la Gouvernance » est le cadre idéal pour consolider l'intégrité et l'éthique professionnelle dans le cadre de la prévention de la corruption, la décentralisation de prise de décisions afin de faire valoir la gouvernance au niveau régional et local et l'adoption d'une approche participative.

3. Dans son rapport intitulé **« Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption 2016-2020 »**[35], de décembre 2018, l'INLUCC estime que :

Depuis la Révolution la Tunisie a fait des efforts louables pour adopter des programmes et des plans en vue de réaliser la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Tous les acteurs ont convenu, avec les organisations de la société civile, les médias et le secteur privé, de considérer la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption comme des priorités nationales, conformément à la nouvelle Constitution tunisienne du 27 janvier 2014, au Pacte de Carthage sur les priorités du gouvernement d'unité nationale du 13 juillet 2016 et au programme d'action du gouvernement d'unité nationale du 26 août 2016.

Il serait utile de souligner ici l'ambition de cette stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Le but ultime de cette stratégie est l'amorce d'un changement profond des comportements et des attitudes, de façon à créer un climat collectif de rejet citoyen de la corruption et d'établir une structure sociale et intellectuelle qui intègre la suprématie de la loi. C'est afin de réaliser cette aspiration nationale que cette stratégie devra être fondée sur les principes directeurs suivants :

- *L'existence d'une volonté politique forte et d'un leadership éclairé au niveau des hautes fonctions.*
- *La mise en œuvre de politiques qui permettent de simplifier et de clarifier les procédures, les mécanismes et les systèmes de l'administration publique.*
- *La priorité à la numérisation et à la modernisation de l'administration et au développement des services publics.*
- *L'encouragement de la participation communautaire dans l'élaboration des politiques, ce qui habilite les citoyens à soutenir les efforts des autorités publiques en vue de faire prévaloir les principes intangibles de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.*
- *La nécessité d'identifier les convergences et l'harmonie entre les différents éléments de la stratégie tels que ses objectifs et mesures stratégiques, afin de parvenir à l'efficacité recherchée.*
- *La garantie de monter des initiatives à «succès rapide», susceptibles de donner concrètement un signal fort au public et à la société.*

4. Dans sa contribution, intitulée **« Eléments pour une stratégie de développement économique & social à moyen terme en Tunisie »**[36], Chèdly Ayari mentionne que la base de classement générique la plus élaborée en matière de gouvernance est celle de la *Banque Mondiale*. Elle est composée de six indicateurs composites agrégés destinés à évaluer la qualité des institutions (participation et responsabilisation, stabilité politique et absence de violence, efficacité des pouvoirs publics ou du gouvernement, qualité de la régulation, Etat de droit et control de la corruption). En dépit de l'amélioration relative de la notation au niveau de la participation et la responsabilisation, une dégradation des indicateurs de stabilité politique et d'efficacité des pouvoirs publics a été enregistrée pour la Tunisie durant la dernière période. Elle est essentiellement imputable à la qualité de la réglementation et particulièrement à un autre aspect qui lui est directement lié, en l'occurrence la perception de la corruption par le secteur privé (cf. www.govindicators.org).

CONCLUSION DU CHAPITRE UN

1. Les activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux dépendent en partie de la politique menée par l'Etat, qui est tout à la fois : stratège, autorité concédante, législateur, régulateur et partenaire des compagnies privées. Les opérations de recherche, de développement et d'exploitation sont réalisées par des compagnies privées, des sociétés à économie mixte ou des entreprises publiques. L'entreprise publique est, depuis 1978, partenaire dans toute nouvelle activité d'exploration et de production des hydrocarbures, elle est parfois opérateur mais elle est considérée par les investisseurs privés comme le prolongement de l'Administration. Les ressources minérales (dont font partie les hydrocarbures), en voie de raréfaction car non renouvelables, constituent un enjeu géopolitique pour les puissances économiques et de gouvernance pour les institutions internationales.

2. L'application des principes de bonne gouvernance au secteur des hydrocarbures requière une revue des concepts et des pratiques de la gouvernance publique, de la gouvernance d'entreprise et de la gouvernance des industries extractives. La gouvernance publique couvre les activités de l'Etat et de ses institutions, la gouvernance d'entreprise concerne les entreprises du secteur privé et du secteur public, enfin la gouvernance des industries extractives s'intéresse à la recherche et à l'exploitation des substances minérales extraites des carrières, des mines ou des gisements d'hydrocarbures.

3. Nous avons donc passé en revue les travaux relatifs au concept de gouvernance et aux pratiques de bonne gouvernance. Nos recherches se sont focalisées sur les publications des institutions internationales (Banque mondiale, Fond Monétaire International, Organisation de Coopération et de Développement Economique, Programme des Nations Unies pour le Développement, Banque Africaine de Développement), de l'Union européenne et des centres de recherche universitaire. Nous avons ensuite examiné les modalités de mise en œuvre du concept de « bonne » gouvernance en Tunisie et ce pour les trois domaines évoqués de gouvernance : publique, d'entreprise et du secteur des hydrocarbures.

4. Au début des années quatre-vingt-dix, la Banque mondiale évoque le concept de bonne gouvernance et son impact sur la santé économique et sociale des pays en développement. Depuis, le concept est largement repris et développé par de nombreuses organisations, chacune l'adaptant à ses propres besoins. Actuellement, le concept multidimensionnel de la gouvernance est utilisé dans de nombreux domaines, partout où intervient la puissance publique mais également à propos des entreprises privées.

5. Il existe **une multitude de définitions** du concept de gouvernance. A titre indicatif, nous reprenons ici la définition énoncée par la Banque mondiale en 2007 : la gouvernance est « la manière dont les institutions et les responsables publiques obtiennent et exercent le pouvoir de définir les politiques publiques et fournissent des biens et des services ». Toutefois, les principales organisations internationales partagent un « tronc commun » de principes de bonne gouvernance. Ce tronc commun se compose de **cinq principes fondamentaux** : *la primauté du droit, la transparence, la responsabilité, la participation et l'efficacité ou l'efficience*. Ces principes peuvent être appliqués à différents domaines d'activités. La BAD y ajoute le principe d'intégrité et de lutte contre la corruption.

6. **La *Commission de Venise*** note dans son rapport au Conseil de l'Europe, de mars 2012, qu'*« Il est cependant frappant de remarquer que la bonne gouvernance n'a presque jamais été utilisée dans les ordres juridiques nationaux, que ce soit au niveau constitutionnel ou législatif, ou même dans la jurisprudence. Cette absence témoigne du caractère non juridique de la bonne gouvernance et du fait qu'elle a initialement été conçue dans la perspective d'un suivi de l'extérieur, c'est-à-dire sans l'implication des acteurs concernés dans les pays »*, et de poursuivre : *« la bonne gouvernance ne peut exister que dans des sociétés dotées d'institutions et de processus démocratiques respectueux de la transparence et de la responsabilité, et où les autorités appliquent l'ensemble des droits de l'homme »*.

7. **En Tunisie,** le terme de gouvernance est explicitement employé dans les textes de loi seulement depuis 2011, sans toutefois en définir le sens. Cependant, avant 2011, la gestion des affaires et des institutions publiques est encadré par plusieurs textes de lois comportant certains des éléments généralement mentionnés dans les codes de conduite.

8. **La Constitution de janvier 2014** inscrit la « bonne gouvernance » dans son préambule, au chapitre des « instances constitutionnelles indépendantes » et dans le chapitre relatif au « pouvoir local ». L'article 130 crée l'« Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption » ; les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité y sont spécifiquement mentionnés. L'article 139 souligne que la bonne gestion des collectivités locales requiert l'adoption des principes d'une gouvernance ouverte.

Le droit à une bonne administration n'y est pas explicitement évoqué, toutefois l'article 15 précise que « l'Administration publique […] est organisée et agit […] conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité ».

9. Le décret n° 4030 du 3 octobre 2014, portant approbation du ***« Code de conduite et de déontologie de l'agent public »***, défini pour la première fois le terme de gouvernance : *« La gouvernance est un système de contrôle et d'orientation au niveau institutionnel qui définit les responsabilités, les droits et les relations entre toutes les catégories concernées et les règles et les procédures nécessaires pour prendre des décisions rationnelles relatives à chaque département. Ce système appuie l'égalité, la transparence, la redevabilité et renforce la confiance et la crédibilité dans l'environnement de travail* ». Dans son glossaire, le Code définit la gouvernance et ses principes fondamentaux : la transparence, l'intégrité, l'efficacité, la redevabilité. Le titre premier du Code traite par ailleurs des valeurs de travail dans le secteur public, telles que l'intégrité, l'efficacité et la redevabilité.

10. Depuis 2014, plusieurs **autres textes de loi** ont complété et précisé le cadre législatif et institutionnel de la gouvernance publique en Tunisie, nous citerons en particulier :

- La loi organique n° 22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information, complète le cadre juridique afin de renforcer la « transparence » de l'Administration et des institutions publiques ;
- Le décret gouvernemental n° 1158 du 12 août 2016, portant création des cellules de gouvernance au sein de l'Administration et des institutions publiques et fixe leurs attributions ainsi que leur mode de fonctionnement ;
- La loi organique n° 59 du 24 août 2017, portant création de l'« Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » ;
- La loi n° 46 du 1er août 2018, portant déclaration des biens et des intérêts, de la lutte contre l'enrichissement illicite et le conflit d'intérêt dans le secteur public ;
- La loi organique n° 47 du 7 août 2018, portant dispositions communes aux instances constitutionnelles indépendantes, définit dans son chapitre IV les « règles relatives à la gouvernance et à la transparence ».

11. Depuis 2013, de nombreux travaux portant sur la gouvernance en Tunisie ont été réalisés en coopération avec des institutions internationales (OCDE, Banque mondiale, PNUD, FMI), l'Union européenne et des organisations nationales (IACE, INLUCC et HCCAF). Nous reprenons ci-après certaines évaluations pertinentes, bien que parfois contradictoires, de ces diagnostics.

- Le système de gestion des finances publiques a mal vieilli, il ne permet pas de détecter précisément les gaspillages et a été identifié comme l'une des zones les plus vulnérables à la corruption.
- Le cadre législatif souffrait de plusieurs lacunes : (i) la faiblesse du système de déclaration de patrimoine, (ii) la dispersion des lois qui encadrent les valeurs et les normes d'intégrité du secteur public, (iii) l'aspect non-participatif dans l'élaboration des lois et (iv) un contrôle limité des finances des partis politiques et des associations.
- La législation tunisienne n'offrait pas de cadre adéquat pour soutenir les principes de transparence et d'échange d'informations.

- Pour la mise en œuvre de la réglementation en matière de déclaration de patrimoine, fixée par la loi 87-17, la Cour des Comptes n'a ni le pouvoir ni les moyens de mener une vérification. Au regard des sanctions prévues par la loi 87-17, la disposition prévoyant une révocation est purement symbolique et n'a jamais été appliquée. Aucune sanction pénale pour non déclaration de son patrimoine n'existe (OCDE, 2014) [j].
- Les cadres régissant la divulgation des informations financières des fonctionnaires sont fragiles, surtout pour les hauts représentants de l'exécutif. Ceux qui régissent les conflits d'intérêts sont encore plus faibles : très peu de restrictions s'appliquent au président, aux membres du parlement, aux ministres ou aux fonctionnaires (BM, 2015).
- Les institutions et les finances de la Tunisie sont soumises, depuis longtemps, à l'évaluation d'institutions internationales. Certaines évaluations conduites entre 2008 et 2012 ont été favorables.
- En 2008, *Global Integrity* jugea la redevabilité de l'exécutif très faible, principalement en raison des « limites, des freins et contrepoids », qui n'existent que sur le papier.
- La loi contre la corruption est considérée comme de très bonne qualité, malgré une application jugée très médiocre, notamment concernant le « pouvoir discrétionnaire considérable » dans l'application des lois.
- Le nombre de procédures engagées par la Commission de lutte contre la corruption créée en 2012, est minime.
- Le classement de la Tunisie relatif à l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*, est passé de la 59e position en 2010 à la 76e en 2015. En ce qui concerne l'accessibilité aux données publiques, la Tunisie est classée 86e sur 122 pays figurant dans le *Global Open Data Index* de 2015, alors qu'elle occupait la 52e position en 2013. La situation du système judiciaire s'est encore détériorée comme en attestent les indicateurs de référence internationaux.
- L'intégrité des entreprises du secteur privé s'est dégradée depuis 2011 du fait d'un affaiblissement des contrôles effectués par l'État.
- Le cadre législatif dédié à la gouvernance, instauré progressivement depuis 2011, privilégie nettement la lutte contre la corruption, la transparence et la décentralisation au détriment de l'application des principes d'efficacité, de responsabilité et de primauté du droit.
- La mise en œuvre du décret n° 1158 du 12 août 2016, portant création de cellules de gouvernance, est une source de conflit avec les prérogatives de la direction des entreprises publiques et des sociétés à majorité publique et risque de fragiliser encore plus leur gestion. L'esprit d'entreprendre et d'initiative, nécessaire à tout développement économique, est ainsi sacrifié.

[j] *Nous devons toutefois signaler que l'INLUCC a annoncé des sanctions en décembre 2019 en application de la loi n° 2018-46 du 01.08.2018 relative à la déclaration de patrimoine.*

Tout cadre législatif et règlementaire est certes perfectible, en Tunisie comme ailleurs, cependant les nombreux diagnostics menés depuis 2013 mettent en évidence quelques défaillances importantes :

- Les défaillances résident plus dans l'application de la Loi que dans son contenu ;
- Les ressources mises en œuvre pour faire respecter la Loi sont insuffisantes ;
- Le pouvoir discrétionnaire est considérable dans l'application de la Loi ;
- Par contre les freins et les contrepoids, que pourraient exercer les organisations professionnelles, la société civile et les médias, sont limités.

CHAPITRE DEUX : DE LA BONNE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE

Dans le présent chapitre nous abordons un deuxième volet de la gouvernance, celui de l'entreprise en général et de l'entreprise publique en particulier. Comme pour le premier chapitre nous passerons en revue les publications des organisations internationales, des institutions nationales et celles des organisations non gouvernementales tunisiennes afin de dégager les principales caractéristiques de la gouvernance d'entreprise et les éventuelles modalités de leur mise en œuvre en Tunisie.

I. LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE DANS LE MONDE

Nous reprenons ci-après des extraits de plusieurs travaux réalisés, au sujet de la gouvernance d'entreprise, au cours des dernières décennies, par des organisations internationales (Banque mondiale, CNUCED, OCDE, BAD) et par des chercheurs universitaires.

A. « COMMENT ELABORER ET METTRE EN ŒUVRE UN CODE DE BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE ? »

Selon le rapport de 2015, du Forum mondial sur la gouvernance d'entreprise[k], intitulé : « Comment élaborer et mettre en œuvre un code de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise ? » , il arrive fréquemment que les codes de gouvernance d'entreprise ne définissent pas de manière explicite ce qu'est vraiment la gouvernance d'entreprise. La plupart des codes de bonnes pratiques abordent en effet cette gouvernance sous forme de concept et expliquent son importance sans en définir la signification. Or, la façon dont est définie cette gouvernance peut avoir une incidence sur la portée et le contenu d'un code. Ici, la gouvernance est définie comme un ensemble de mécanismes par l'intermédiaire desquels les entreprises fonctionnent lorsque la propriété est distincte de leur direction. Certes, une seule et même définition ne peut s'appliquer partout, et d'autres définitions de la gouvernance d'entreprise pourront être utilisées. Mais que l'on opte pour une définition large ou étroite de la gouvernance d'entreprise, il est important que les valeurs fondamentales de transparence, de responsabilité financière, d'équité et de responsabilité soient respectées pour que les entreprises puissent obtenir et conserver la confiance des investisseurs, des divers acteurs, et de la société dans son ensemble.

Dans les documents relatifs à la gouvernance d'entreprise, les définitions sont assez variées, mais peuvent néanmoins être classées en deux catégories. La première s'intéresse au comportement effectif des entreprises : leurs performances, leur efficacité, leur croissance,

[k] *Cofondé par le Groupe Banque Mondiale et l'Organisation de Coopération et de Développement Economique, le Forum mondial sur la gouvernance d'entreprise s'attache à encourager, aider et propager des normes et des pratiques de haut niveau en matière de gouvernance d'entreprise dans les pays en développement et dans les économies en transition.*

leur structure financière, et le traitement qu'elles réservent aux actionnaires et aux autres acteurs économiques. La seconde concerne le cadre normatif, c'est-à-dire les règles selon lesquelles les sociétés fonctionnent. Ces règles relèvent de sources telles que le système légal, le système juridique, les marchés financiers et le marché du travail.

Le premier groupe de définitions concerne les questions de gouvernance au sein de l'entreprise elle-même. Ces questions traitent du fonctionnement du conseil d'administration, du rôle de la rémunération des cadres supérieurs dans la détermination des performances de l'entreprise, de la relation entre politique de l'emploi et performance de l'entreprise, et du rôle des différents actionnaires.

Le second groupe de définitions traite des lois et règlements régissant les entreprises, et de leurs effets sur les modèles comportementaux des entreprises, des investisseurs et d'autres. Le cadre normatif peut être défini de manière étroite ou plus large.

Dans une définition restreinte, l'accent sera porté sur les règles des marchés de capitaux régissant les placements en actions dans les sociétés cotées en bourse. Ces règles comprennent les règles de cotation, les dispositions relatives au traitement des initiés, les règles de divulgation et de comptabilité, et la protection des droits des actionnaires minoritaires. Dans une définition plus spécifique à la mise à disposition de moyens financiers, l'attention sera plus portée sur la manière dont les investisseurs se protègent contre toute forme d'expropriation par les initiés. Les questions relevant de cette définition incluent la protection des droits de la minorité et la force des droits des créanciers, comme le montrent les lois collatérales et sur les faillites. D'autres questions peuvent porter sur le concordat judiciaire et les droits des directeurs généraux, ainsi que la capacité à intenter des actions collectives en justice. Cette définition est proche de celle donnée en 1997 par les économistes Andrei Shleifer et Robert Vishny : "*La gouvernance d'entreprise traite de la manière dont les fournisseurs de moyens financiers aux entreprises s'assurent d'un retour sur leur investissement.*" Cette définition peut être étendue pour définir la gouvernance d'entreprise comme traitant de la résolution des problèmes liés aux actions collectives parmi des investisseurs dispersés, et la réconciliation des conflits d'intérêt entre plusieurs détenteurs de créances.

Sous une définition plus large, la gouvernance peut comprendre à la fois la détermination de la valeur ajoutée par l'entreprise et la répartition de celle-ci entre les différents acteurs ayant des relations avec cette entreprise. Aux termes de cette définition, l'objectif d'un bon cadre de gouvernance d'entreprise consiste à optimiser la contribution de l'entreprise à l'économie globale. Dans ce cas, la gouvernance d'entreprise inclue la relation entre les actionnaires, les créanciers et les sociétés ; entre les marchés financiers, les institutions et les sociétés ; et entre les employés et les sociétés. Aux termes de cette définition, la gouvernance d'entreprise doit également recouvrir la responsabilité sociale de l'entreprise sur des questions telles que les dons à des œuvres caritatives ou le traitement des problèmes d'environnement.

Dans un contexte international difficile, la question se pose de savoir si le cadre de gouvernance d'entreprise doit s'étendre aux règlements ou aux institutions. Deux points de vue ont été avancés. L'un consiste à dire que ce cadre est déterminé par les règles et, partant, qu'il s'applique aux marchés et aux initiés. C'est le point de vue qui prévaut dans les pays

anglo-saxons. Dans le reste du monde, les institutions - en particulier les banques et les initiés - sont censées déterminer le cadre effectif de la gouvernance d'entreprise. En réalité, les institutions et les règles sont importantes, et une distinction trop forte entre les deux, bien qu'elle soit souvent appliquée, peut prêter à confusion. Les institutions ne résultent pas du néant et sont concernées par les règles en vigueur dans le pays, ainsi que par les normes internationales. De même, les lois et les règles sont affectées par le cadre institutionnel du pays. De plus, tant les institutions que les règles évoluent sur la durée par le biais du processus politique qui affecte la mise en place des institutions économiques et juridiques.

La gouvernance d'entreprise peut être définie comme l'ensemble des institutions et des politiques impliquées dans ces fonctions lorsqu'elles s'appliquent aux entreprises. Les marchés et les institutions ont par exemple une incidence sur la manière dont la gouvernance d'entreprise effectuera la mise à disposition d'une information transparente et de haute qualité.

B. « GUIDE DES BONNES PRATIQUES EN MATIERE D'INFORMATION SUR LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE »

La CNUCED a publié en 2006 un « *Guide des bonnes pratiques en matière d'information sur la gouvernance d'entreprise* »[38]. Cet ouvrage réexamine la teneur des principaux codes et règlementations traitant de la gouvernance d'entreprise et présente des recommandations sur les questions d'information financière et non financière ainsi que sur l'information relative aux assemblées générales, au calendrier et aux moyens de publication et au respect des codes de gouvernance d'entreprise.

C. « ESSAI DE DEFINITION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE »

Afin de bien discerner les différentes approches de la notion de gouvernance d'entreprise, le LAMETA, dans son *« Essai de définition du concept de gouvernance »* précité, définit la gouvernance d'entreprise et explicite les principes de la bonne gouvernance d'entreprise.

1. Définition de la gouvernance d'entreprise

Le LAMETA définit la gouvernance d'entreprise comme l'ensemble des « *mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». La définition standard de la gouvernance d'entreprise repose sur la défense des intérêts des actionnaires. La gouvernance d'entreprise, encadrée par des Lois et des règles comptables, maintient, en théorie, les intérêts des principales parties prenantes que sont les actionnaires majoritaires et les dirigeants, ainsi que ceux des banques, des actionnaires minoritaires, des salariés, des fournisseurs, des clients et des autres partenaires comme les conseils sous-traitants et les organisations non gouvernementales (ONG), etc.

Les différentes réglementations en matière de gouvernance d'entreprise de quatre pays industrialisés peuvent être résumées par le tableau 2.

Tableau 2 : Les réglementations de la gouvernance d'entreprise des pays industrialisés

	Principaux initiateurs	Textes de référence
Etats-Unis	Les marchés financiers	*American Law Institute : Principles of CG* (1994). Rapport Calpers (1999). Rapport du Blue Ribbon Committee (1999). *Sarbanes-Oxley Act (2002).*
Grande-Bretagne	Les marchés financiers	Rapport Cadbury (1992). Rapport Greenbury (1995). *Combined Code (1998).* Rapport Turnbull (1999).
France	Le patronat : MEDEF / AFEP	Rapport Viénot I (1995). Rapport AFG-ASFF I (1999). Rapport Viénot II (1999). Nouvelle Régulation Economique. NRE (2001). Rapport Bouton (2002).
Allemagne	Le gouvernement	Loi Kong Trag (1998). Code de bonne conduite (2000).

Source : KPMG (2001)

2. Les principes de la bonne gouvernance d'entreprise

Les principes de la gouvernance d'entreprise ont été approuvés en 1999 par les pays de l'OCDE et se sont, depuis lors, imposés comme une référence à l'échelle internationale. Ces principes de gouvernance d'entreprise (cf. encadré 4) ont pour objet d'aider les gouvernements des pays, membres et non membres de l'OCDE, à évaluer et améliorer le cadre institutionnel à l'échelon national, et de formuler des orientations à l'intention des autorités boursières, des investisseurs, des sociétés et des autres parties intervenant dans l'élaboration d'un régime efficace de gouvernance d'entreprise. Ils ont, par nature, un caractère évolutif et sont appelés à être revus en fonction des changements significatifs du contexte général.

Les principes de gouvernance d'entreprise visent principalement les sociétés faisant publiquement appel à l'épargne, à vocation financière ou non financière. Cependant, ces principes peuvent contribuer à améliorer la gouvernance d'entreprise d'autres catégories de sociétés, par exemple des sociétés au capital social privé ou des entreprises publiques. Par ailleurs, la gouvernance d'entreprise fait référence aux relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et d'autres parties prenantes. En d'autres termes, ces principes couvrent le rôle et la composition des conseils d'administration et des comités pouvant émaner de ceux-ci.

En ce sens, la « bonne » gouvernance d'entreprise a essentiellement une valeur incitative qui vise à contribuer à la capacité du conseil d'administration et de la direction de s'assurer que les objectifs de l'entreprise sont conformes aux intérêts, souvent contradictoires, des actionnaires ainsi que des autres parties prenantes comme les clients ou le personnel. Il

s'agit ainsi de vérifier si les systèmes de contrôle fonctionnent efficacement, si les conflits d'intérêts potentiels sont gérés afin d'éviter de faire prévaloir des intérêts particuliers sur ceux de la société.

Encadré 4 : Les principes de base d'une « bonne » gouvernance d'entreprise

1. Concourir à la transparence et à l'efficience des marchés, être compatible avec l'État de droit et clairement définir la répartition des compétences entre les instances chargées de la surveillance, de la réglementation et de l'application des textes.

2. Protéger les droits des actionnaires et faciliter leur exercice.

3. Assurer un traitement équitable de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits.

4. Reconnaître les droits des différentes parties prenantes à la vie d'une société tels qu'ils sont définis par le droit en vigueur ou par des accords mutuels, et encourager une coopération active entre les sociétés et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et des emplois et assurer la pérennité des entreprises financièrement saines.

5. Garantir la diffusion d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et la gouvernance de cette entreprise.

6. Assurer le pilotage stratégique de l'entreprise et la surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration, ainsi que la responsabilité et la loyauté du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires.

Source : OCDE, 2004

D. « PRINCIPES DE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE DU G20 ET DE L'OCDE »

Publiés pour la première fois en 1999, les "*Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE"* sont depuis lors devenus la référence au niveau international pour les responsables de l'action publique, les investisseurs, les sociétés et les autres parties prenantes. Ils ont également été adoptés comme l'une des normes fondamentales pour la solidité des systèmes financiers du Conseil de stabilité financière et constituent le socle sur lequel reposent les rapports d'observation des normes et codes de la Banque mondiale pour la composante relative à la gouvernance d'entreprise.

Dans la version révisée de 2015, la gouvernance d'entreprise est définie par l'OCDE comme suit : *« La gouvernance d'entreprise implique un ensemble de relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et les autres acteurs économiques. Cette gouvernance garantit également la structure au travers de laquelle les objectifs de l'entreprise sont définis et qui veille à ce que les moyens d'atteindre ces objectifs et le contrôle des performances soient déterminés »*. La finalité de la gouvernance

d'entreprise est de contribuer à instaurer un climat de confiance, de transparence et de responsabilité indispensable pour promouvoir les investissements à long terme, la stabilité financière et l'intégrité dans les affaires, trois facteurs favorables à une croissance plus forte et à l'édification de sociétés plus inclusives.

Les *Principes* de bonne gouvernance s'articulent autour de six chapitres, qui sont à leur tour déclinés en un certain nombre de recommandations :

i. Le régime de gouvernance d'entreprise devrait concourir à la transparence et à l'équité des marchés ainsi qu'à l'efficience de l'affectation des ressources. Il devrait être compatible avec l'état de droit et garantir une surveillance et une mise en application efficaces.

ii. Un régime de gouvernance d'entreprise doit protéger les droits des actionnaires et faciliter leur exercice, et assurer un traitement équitable de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits.

iii. Un régime de gouvernance d'entreprise doit instituer des incitations saines tout au long de la chaîne d'investissement et faire en sorte que le fonctionnement des marchés boursiers soit de nature à contribuer à la bonne gouvernance des entreprises.

iv. Un régime de gouvernance d'entreprise doit reconnaître les droits des différentes parties prenantes à la vie d'une société tels qu'ils sont définis par le droit en vigueur ou par des accords mutuels, et encourager une coopération active entre les sociétés et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et des emplois et assurer la pérennité des entreprises financièrement saines.

v. Un régime de gouvernance d'entreprise doit garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et la gouvernance de cette entreprise.

vi. Un régime de gouvernance d'entreprise doit assurer le pilotage stratégique de l'entreprise et la surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration, ainsi que la responsabilité du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires.

E. « GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES »

Les nouvelles *« Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises d'État »*[39], publiées en 2015, fournissent un benchmark au niveau international pour aider les gouvernements à évaluer et à améliorer la façon dont ils exercent leurs fonctions de propriété dans les entreprises d'État. La bonne gouvernance des entreprises d'État est une priorité clé de la réforme dans de nombreux pays. L'amélioration de l'efficacité et une meilleure transparence dans le secteur public se traduiront par des gains économiques considérables, en particulier dans les pays où la propriété de l'État est importante. En outre, la création de règles équitables pour les entreprises privées et publiques encouragera un environnement d'activité sain et concurrentiel. Les « Lignes directrices », adoptées pour la première fois en 2005, prévoient un ensemble de bonnes pratiques pour le cadre juridique et réglementaire des entreprises publiques, pour la professionnalisation de la fonction de propriété de l'État et pour les arrangements de gouvernance des entreprises publiques.

F. « GUIDE DE CONFORMITE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR LES ENTREPRISES AFRICAINES »[40]

Ce guide, proposé en 2016 par la BAD, recommande aux entreprises africaines quatre ensembles de mesures pour mieux lutter contre la corruption.

i. ***Identifier les parties prenantes :*** En cherchant à établir une initiative avec les entreprises locales opérant dans le même secteur, s'appuyer sur des associations professionnelles ou des organisations de la société civile de lutte contre la corruption. Ces organismes peuvent servir de plate-forme de sensibilisation à l'initiative. Plus les parties prenantes seront associées à l'initiative, plus le niveau de sensibilisation et de surveillance sera élevé, ce qui peut aider à réduire la probabilité de sollicitation de pots-de-vin.

ii. ***Émettre des déclarations :*** Les entreprises impliquées dans une initiative d'action collective peuvent émettre une déclaration commune énonçant des points tels que leur engagement à ne pas payer de pots-de-vin ; à partager les expériences et les meilleures pratiques dans la prévention de la corruption ; et à tendre la main à d'autres entreprises du secteur et aux parties prenantes pour participer à des activités conjointes. Ces déclarations peuvent être publiées sur le site web de l'entreprise en complément de votre politique de lutte contre la corruption. Elles peuvent également être distribuées aux autorités pertinentes des marchés publics comme moyen de dissuader les sollicitations de pots-de-vin dans les appels d'offres publics.

iii. ***Signer des pactes d'intégrité :*** Les pactes d'intégrité sont des accords formels par lesquels votre entreprise s'engage à ne pas payer des pots-de-vin et ou participer à des collusions. Ils sont souvent rattachés à un appel d'offres public spécifique ou à une soumission pour un certain projet. Les pactes d'intégrité sont généralement introduits dans la phase préliminaire de l'appel d'offres et comprennent un contrat écrit formel entre l'entité publique contractante et tous les soumissionnaires, qui s'engagent à ne se livrer à aucune pratique de corruption, y compris la demande et l'offre de pots-de-vin. Des sanctions seraient normalement applicables en cas de violation des conditions contractuelles, qui peuvent inclure l'exclusion de l'initiative d'action collective ou de la participation à des soumissions futures. Un tiers, surveillant externe indépendant est nommé pour superviser le respect du pacte d'intégrité.

iv. ***Élaborer un code de conduite de lutte contre la corruption pour le secteur :*** L'entreprise peut travailler avec les entreprises du secteur pour élaborer une politique/un code de conduite contre la corruption, adaptés au secteur, et s'accorder à s'y conformer volontairement. Adopter une telle démarche permet d'uniformiser la conformité et de créer des règles de marché équitables dans votre secteur ou dans l'emplacement géographique des opérations. L'adhésion au code de conduite peut être une condition préalable pour qu'une entreprise devienne membre de l'initiative d'action collective et son non-respect pourrait entraîner son exclusion de celle-ci. Les principes énoncés dans le présent Guide peuvent servir de base pour élaborer une politique/un code de conduite à l'échelle du secteur.

G. « LA GOUVERNANCE OU LE REGNE DE LA RAISON INSTRUMENTALE »[41]

Dans cet article paru dans la revue *« L'homme et la société »*, dans son édition de 2016/1, le sociologue allemand Jan Spurk écrit :

> *Suite à la succession de scandales concernant de grandes entreprises, l'opacité, le mode de prise de décision et le management en général ont été vivement critiqués, aussi bien dans le monde des entreprises que dans l'opinion publique et dans le monde politique. Plusieurs organismes supranationaux se sont penchés sur cette question, comme l'OCDE qui a largement influencé la conception et l'implantation de la bonne gouvernance d'entreprise. La gouvernance d'entreprise est beaucoup plus pragmatique qu'un texte de loi et elle est directement liée à la pratique managériale. Il en existe une multitude de variantes programmatiques et pratiques. Les principes de la gouvernance d'entreprise se trouvent particulièrement bien synthétisés dans un rapport sur la "Corporate Governance" de l'International Federation of Accountants (IFAC) publié en 2009 qui conclut en douze commandements de la bonne gouvernance. Selon l'OCDE, « la structure de corporate governance précise la répartition des droits et responsabilités entre les divers acteurs de la vie de l'entreprise, tels que le conseil d'administration, les dirigeants, actionnaires et autres stakeholders » (2004). Le rôle du conseil d'administration (CA) des entreprises est déterminant. C'est le CA qui doit implanter les principes de la bonne gouvernance, garantir leur réalisation et leur développement. La bonne gouvernance est une stratégie pour renforcer aussi bien la maîtrise des entreprises par le management et surtout par le CA qu'une stratégie de développement de l'entreprise.*

II. LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE EN TUNISIE

Dans cette section nous procédons à une revue des principaux textes se rapportant à la gouvernance d'entreprise en Tunisie : a) dans la législation tunisienne, b) dans le cadre de la coopération internationale et c) des organisations gouvernementales et non gouvernementales.

A. DANS LA LEGISLATION TUNISIENNE

La « gouvernance d'entreprise », en particulier publique, est encadrée par plusieurs lois et décrets, datant d'avant 2011 et d'une manière plus explicite depuis 2011. En plus des textes énumérés au chapitre un, nous complétons cette liste par les textes suivants :

- le décret n° 2197 du 7 octobre 2002 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publiques ;
- le décret n° 2198 du 7 octobre 2002 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les établissements publics n'ayant pas le caractère administratif ;
- le décret n° 910 du 24 mars 2005 relatif à la nomination de l'autorité de surveillance des entreprises et établissements publics à caractère non administratif, amendé par le décret n° 90 du 20 janvier 2010 ;

- le décret-loi cadre n° 120 du 14 novembre 2011, relatif à la lutte contre la corruption, définit les termes de : corruption, intégrité et transparence (chapitre premier) et annonce la création de « l'instance nationale de lutte contre la corruption » (chapitre II) ;
- le décret n° 4953 du 5 décembre 2013 portant application des dispositions de l'article 22ter de la loi n° 9 du 1er février 1989 relative aux participations, entreprises et établissements publics ;
- la loi n° 48 du 11 juillet 2016 relatives aux banques et établissements financiers ;
- la loi organique n° 10 du 7 mars 2017, relative à la dénonciation de la corruption et à la protection des dénonciateurs.

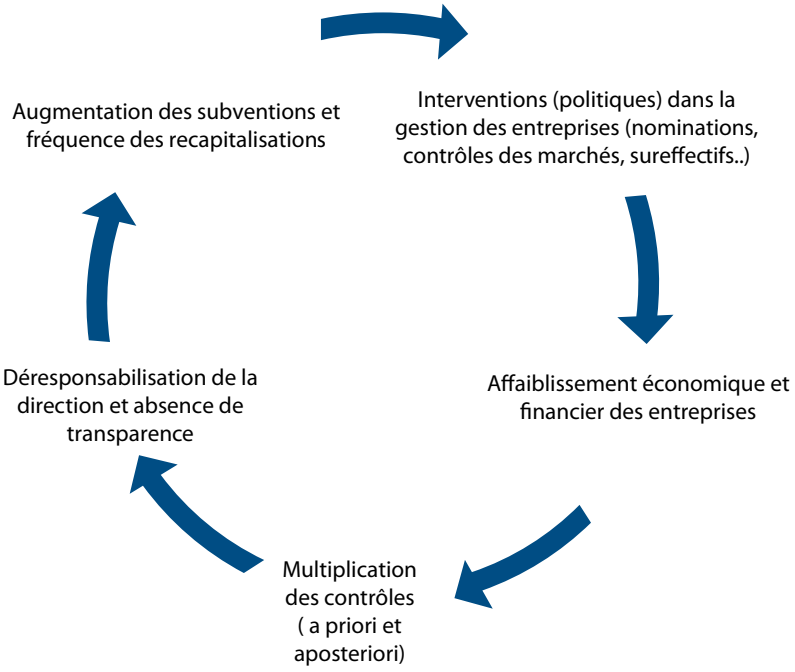
B. DANS LE CADRE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

1. « Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie »[42]

Nous reprenons ci-après des extraits de ce rapport de la Banque mondiale, publié en 2014.

- La gouvernance des entreprises publiques est une question cruciale pour le développement économique et social de la Tunisie pour trois raisons principales. Premièrement, la révolution tunisienne a lancé un débat sur la gouvernance des établissements et sociétés publics dans la mesure où plusieurs affaires liant le clan Ben Ali à des établissements publics ont vu le jour. Deuxièmement, à l'heure où la marge de manœuvre fiscale est de plus en plus limitée, il est important d'identifier les risques budgétaires potentiels liés aux établissements et sociétés publics. Troisièmement, ces derniers jouent un rôle essentiel dans des secteurs-clés de l'économie tunisienne comme le secteur bancaire, les transports ou l'industrie et ont donc un impact économique et social très important aujourd'hui.
- Comme le montre le diagnostic, un cercle vicieux menant à une inefficacité des entreprises et à des malversations semble s'être installé en Tunisie (voir figure 2). Cette logique montre comment un système de gouvernance mal construit à l'origine se traduit par une mauvaise gestion des ressources publiques, qui amène les autorités à renforcer ses contrôles qui, dans le même temps, déresponsabilisent davantage les dirigeants de ces entreprises. Il ne semble pas qu'il y ait eu de grandes réformes des entreprises publiques depuis les années 90. Or sans réforme de l'ensemble du système, cette logique de l'inefficacité ne peut que perdurer et se traduire par toujours plus de soutien financier de la part de l'Etat.
- En Tunisie, le rôle de l'Etat comme actionnaire des entreprises soucieux de leurs performances économiques, sociales et financières est faible. En revanche, le rôle de l'Etat comme organe de contrôle est hypertrophié, créant des contraintes lourdes dans de nombreux domaines. Au final, le contrôle est multiple, davantage fondé sur le respect des réglementations que sur les véritables dysfonctionnements de fond.

Figure 2 : Le cercle vicieux des problèmes liés aux entreprises publiques



- Le renforcement de la fonction-actionnaire, le retour à la responsabilisation des dirigeants et l'allègement des contrôles de conformité apparaissent donc comme les clés d'une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques.
- Il n'existe pas de modèle unique de gestion et contrôle des entreprises publiques mais trois principes sont récurrents dans le cadre législatif : 1) les mandats et missions des différentes institutions sont clairs, 2) le rôle de l'Etat-actionnaire est bien défini avec une unité/structure qui conseille et mesure la performance des entreprises publiques, 3) les conseils d'administration ont un mandat important et font face à une interférence politique limitée.
- Conçu du temps de la privatisation à la fin des années 80, et même s'il a été modifié en 1996 et en 2002, le cadre réglementaire actuel tunisien souffre de plusieurs problèmes majeurs. Il semble important de le mettre en adéquation avec les grandes tendances actuelles, codifiées notamment par l'OCDE, en matière de gouvernance des entreprises publiques, en particulier pour la nomination des dirigeants ou le fonctionnement des conseils d'administration.
- En Tunisie, la fonction actionnaire est très faible et les unités en charge du suivi des entreprises sont non seulement multiples mais ne possèdent que quelques fonctionnaires. La future instance en charge de la fonction-actionnaire devrait 1) Jouer un rôle majeur dans la contractualisation des performances des entreprises publiques, 2) Surveiller activement le fonctionnement des conseils d'administration, 3) Estimer et publier des informations, notamment sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques. Ces fonctions devraient être inscrites dans un cadre législatif révisé.

- L'institution en charge de la fonction Etat-actionnaire devrait surveiller de manière plus étroite le fonctionnement des membres du conseil d'administration. De même, on pourrait envisager de meilleurs mécanismes d'incitation et de participation des membres du conseil d'administration. Le problème étant pour l'heure que la participation à un conseil d'administration est plus souvent conçue comme un « *complément de salaire* » qu'une véritable défense des intérêts de l'Etat.
- Le secteur des entreprises publiques continue à souffrir d'un manque de transparence pour les parties prenantes, les décideurs politiques et plus généralement la population tunisienne, ce qui n'est pas propice à une bonne gouvernance. Dans ce cadre, la publication régulière de données et l'amélioration du reporting sont cruciaux. Plusieurs entreprises publiques font face à l'absence d'un système d'information et d'une comptabilité analytique fiables.

2. « La stratégie de mise en application du Code de conduite en Tunisie »[43]

L'OCDE a soutenu ses partenaires tunisiens dans l'élaboration d'un code de déontologie et de conduite pour les agents publics. Le code de conduite, publié en 2014, concerne plus de 800 000 personnes : fonctionnaires, agents des collectivités locales, employés d'entreprises publiques. L'effectif des agents de la fonction publique tunisienne, des collectivités locales et des entreprises publiques non administratives, au 31 mars 2015, s'élève à 845 mille agents répartis sur trois structures principales : la fonction publique (632 000 agents), les collectivités locales (33 000) et les entreprises publiques (180 000).

La fonction publique tunisienne est régie par des statuts généraux et des statuts particuliers. Les statuts généraux sont les suivants :

- Le statut général des agents des entreprises publiques (loi n° 78 du 5 août 1985) ;
- Le statut général des agents de l'État, des collectivités locales et des EPA (loi n° 112 du 12 décembre 1983) ;
- Les statuts généraux autonomes, dont ceux des militaires (loi n° 20 du 31 mai 1967), des forces de l'ordre (loi n° 70 du 6 août 1982), des magistrats et des douanes (loi n° 46 du 15 mai 1995).

Depuis 2008, trois initiatives ont été lancées pour tenter de réformer la fonction publique. En octobre 2008, s'est tenue une Conférence nationale sur la modernisation de la fonction publique en vue de « *promouvoir les services de l'administration tunisienne et d'améliorer son rendement en vue d'atteindre les objectifs du développement* ». En juin 2012, le Ministère de la réforme administrative a tenu une nouvelle conférence nationale sur le même sujet, en associant « *tous nos partenaires ainsi que les représentants de la société civile à cette conférence nationale pour un consensus national sur la problématique administrative* ». Enfin, en décembre 2015, une consultation nationale pour la modernisation de la fonction publique a reconnu qu'il était impératif de créer un système de valeurs pour les agents publics.

La promulgation du décret n° 4030 du 3 octobre 2014 sur le Code de conduite n'est pas la première initiative dans ce domaine. Il s'appuie sur un certain nombre de textes existants

qu'il vient compléter, en donnant une interprétation pratique aux valeurs qui régissent la fonction publique. Il rejoint aussi les efforts de renforcement de la déontologie propre à divers secteurs d'activité qui ont précédé sa promulgation. Le panorama juridique qui régit l'intégrité de la fonction publique tunisienne est représenté par :

- La Constitution de 2014 qui, dans son article 15, stipule que : « *L'Administration publique est au service du citoyen et de l'intérêt général. Elle est organisée et agit conformément aux principes de neutralité, d'égalité et de continuité du service public, et conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficience et de redevabilité* ».
- La Convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption, ratifiée par la Tunisie en 2008, qui mentionne dans son article 7 les codes de conduite comme moyens préventifs de lutte contre la corruption.
- La loi cadre n° 120 du 14 novembre 2011 relative à la lutte contre la corruption qui prévoit dans ses articles 4 et 6 la rédaction des codes de conduite.
- La note d'orientation sur le plan de développement 2016-2020 qui considère que le premier axe de réforme est la bonne gouvernance et ses corollaires, l'efficacité de l'administration et la valeur du travail.
- La loi organique n° 120 du 20 décembre 2012 relative à l'Instance supérieure indépendante des élections (ISIE) qui prévoit la rédaction d'un code de conduite pour garantir la transparence des élections.
- Le référentiel national de la Gouvernance (RNGT), annoncé le 17 décembre 2014. Ce document technique de normalisation de la gouvernance fait référence à l'observation des codes de conduite comme moyen d'améliorer la gouvernance.

3. « État d'avancement des réformes en Tunisie » (OCDE, 2017, extraits)[44]

Réformer les entreprises publiques : plus de transparence et de responsabilité pour contrôler et réduire les risques

Les entreprises publiques jouent un rôle économique et social important en Tunisie. Elles sont particulièrement actives dans les secteurs essentiels de l'économie du pays, comme la banque, les transports, l'exploitation minière, l'énergie, l'eau, l'agriculture et l'industrie. Selon le FMI, l'État tunisien contrôle 93 entreprises non financières et 6 entreprises financières exerçant leurs activités dans 19 secteurs (contre 12 secteurs en moyenne dans les pays de l'OCDE), certaines d'entre elles occupant une position de monopole. Leurs salariés représentent 23% des effectifs du secteur public et environ 5% de la population active (FMI, 2016) contre 2.5% en moyenne dans les économies développées (OCDE, 2015). Les effectifs des entreprises publiques ont augmenté de 50% depuis 2011, notamment en raison de la confiscation des fonds propres et des actifs de centaines d'entreprises liées au clan Ben Ali et de recrutements fondés sur des considérations politiques et sociales plutôt que sur les besoins objectifs des entreprises.

Instaurer un climat propice à l'investissement et au développement du secteur privé

Le socle infrastructurel de la Tunisie a toujours été de bonne qualité, mais les infrastructures des transports et des échanges se dégradent depuis une dizaine d'années, sans compter qu'elles n'assurent pas la connectivité voulue entre les régions du pays et avec les pays voisins. […] Cette situation se traduit par le net déclassement de la Tunisie, entre 2012 et 2016, du 54e au 93e rang au regard de l'indice de performance logistique de la Banque mondiale, conséquence des retards affectant des projets d'infrastructures clés et de lacunes dans la maintenance des infrastructures existantes. La maintenance des infrastructures a elle aussi été négligée, ce qui a aggravé, dans le secteur de l'énergie par exemple, les pertes de transport et de distribution de l'électricité, qui ont atteint 14 % en 2013[l] - le chiffre le plus élevé des dix dernières années.

C. DANS LES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES

1. « Guide de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes »[45]

Le Centre Tunisien de Gouvernance d'Entreprise (CTGE)[m] a initié, en collaboration avec l'OCDE, un projet dont l'objectif est la publication d'un Guide de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises Tunisiennes (« le Guide »). Ce Guide, publié en 2008 et révisé en 2012, présente les recommandations majeures relatives à la gestion et au contrôle des entreprises et inclut des normes internationales (inspirées notamment des principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE) et nationales reconnues comme nécessaires à la bonne conduite et à la gestion responsable des entreprises. Le Guide vise à rendre le système tunisien de gouvernance d'entreprise plus transparent et plus intelligible. Son objectif est de promouvoir la confiance des investisseurs nationaux et internationaux, des clients, des salariés et du public dans la gestion et le contrôle des entreprises tunisiennes.

Selon le CTGE, les grands axes de gouvernance d'entreprise explicités par le Guide et partagés par plusieurs autres guides à travers le monde sont :

- les droits des actionnaires,
- la structure et les responsabilités du conseil d'administration,
- l'audit interne,
- l'audit externe,
- les privilèges des managers et
- les relations avec les parties prenantes.

Le document proposé est un guide pratique et non pas un texte de loi. Les entreprises qui y adhèrent doivent expliquer clairement à leurs actionnaires leurs plans de mise en œuvre des principes de bonne gouvernance. Elles doivent aussi s'exprimer sur les raisons d'une

[l] *La situation s'est encore dégradée depuis, pour atteindre 17% de pertes de transport et de distribution.*
[m] *Le Centre tunisien de gouvernance d'entreprise a été créé en juin 2009 au sein de l'Institut arabe des chefs d'entreprise.*

éventuelle non prise en compte d'une ou de plusieurs recommandations du Guide proposé afin que leurs actionnaires aient une idée précise sur leurs positions.

2. « Guide de gouvernance et d'intégrité pour les entreprises publiques tunisiennes »[46]

Le « *Guide de gouvernance et d'intégrité pour les entreprises publiques tunisiennes* » (le Guide), publié en 2014 par le CTGE, vient compléter les recommandations de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes du secteur privé en tenant compte des spécificités inhérentes à l'implication de l'État dans le financement, la régulation et le contrôle des entreprises publiques. La mise en œuvre des recommandations émises par ce Guide doit s'insérer dans le cadre des efforts déployés par l'État tunisien à développer, à moderniser et à pérenniser les services d'intérêt général fournis par les organismes publics.

Ce Guide engage la responsabilité morale des agents publics qui doivent se conformer à un ensemble de normes de conduite et d'éthique lors de l'élaboration et de l'exécution de la stratégie de l'entreprise. Ces normes ont principalement trait à la gestion des conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption. Le respect de ces normes permet de renforcer les valeurs de probité et d'intégrité, d'ancrer une culture de responsabilisation et de développer l'autodiscipline, ce qui devrait se répercuter positivement sur la viabilité des organismes publics et améliorer leur performance.

Néanmoins, dans un contexte caractérisé par une forte implication de l'État dans la stratégie et dans les activités de l'entreprise publique, la mise en place de structures efficaces de gouvernance et de bonne conduite doit faire face à deux défis de taille. Le premier défi se rapporte à la capacité de l'entreprise publique à définir et à délimiter les responsabilités des différents organes de direction, de gestion et de contrôle. Le but étant d'évaluer les performances des différents responsables de l'entreprise à la lumière des objectifs assignés tout en évitant la dilution des responsabilités entre eux. Le deuxième défi concerne la capacité des dirigeants de l'entreprise publique à faire face à l'ingérence politique de l'État dans la détermination de la stratégie et dans la formulation des objectifs, et qui risquerait de créer des dysfonctionnements au niveau de l'organisation et rendrait inefficace le rôle des structures de gouvernance et de contrôle.

Ce Guide est subdivisé en deux parties. La première partie traite de la gouvernance des entreprises publiques et couvre : (1) le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques, (2) l'audit, la gestion des risques et le contrôle, (3) la cellule de gouvernance, (4) la transparence et la divulgation de l'information, (5) les relations entre l'État et les entreprises publiques et (6) les relations entre l'entreprise publique et ses parties prenantes. La deuxième partie traite de la question de l'intégrité dans le secteur public et présente les outils de lutte contre la corruption, à savoir : (a) le code de conduite, (b) le devoir de diligence et (c) la dénonciation (*Whistleblowing* en anglais).

Le Guide proposé émet des recommandations à l'attention des entreprises publiques soucieuses de mettre en place un système efficace de gouvernance et de bonne conduite

tout en tenant compte de leur situation particulière et besoins spécifiques. Il est destiné principalement aux entreprises publiques tunisiennes.

L'« entreprise publique » est définie par l'article 8 de la loi n° 9 du 1er février 1989 relatif aux participations, aux entreprises et aux établissements publics, tel que modifié et complété par la loi n° 74 du 29 juillet 1996 ; sont considérées comme « entreprises publiques » :

- Les établissements publics à caractère non administratifs dont la liste est fixée par décret ;
- Les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État ;
- Les sociétés dont le capital est détenu par l'État, les collectivités publiques locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État, à plus de 50% chacun individuellement ou conjointement.

3. « Guide des bonnes pratiques pour une meilleure gouvernance des établissements et des entreprises publics »[n, 47]

Ce guide, publié en 2018 par le HCCAF, est destiné aux gestionnaires des établissements et entreprises publics et s'intéresse à six domaines de gouvernance, à savoir : 1) le contrôle et pilotage, 2) les marchés publics, 3) le capital humain, 4) les conflits d'intérêts, 5) la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et 6) la gouvernance stratégique. Ce guide s'adresse à toutes les structures publiques, en particulier aux entreprises publiques, aux établissements publics à caractère non administratif, les établissements publics de santé et notamment aux entreprises publiques locales telles que prévues par l'article 103 de la loi organique n° 29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales. Nous reprenons ici plusieurs extraits de la section 6 (gouvernance stratégique) de ce guide.

Définitions et concepts

Au niveau du management, le terme « *gouvernance* » est utilisé pour désigner la sphère de prise de décision au sein de l'entreprise [...] Le concept de gouvernance recèle au moins deux significations (i) la gouvernance d'entreprise et (ii) la bonne gouvernance.

(i) La gouvernance d'entreprise représente l'ensemble des lois et des normes qui définissent le rapport entre l'administration de l'entreprise, d'une part, et les actionnaires, les détenteurs d'intérêts ou les parties liées à l'entreprise, d'autre part. Elle englobe l'ensemble des rapports entre les différents intérêts et objectifs de l'entreprise. En 2004, l'OCDE a publié un certain nombre de principes considérés comme les normes internationales les plus importantes, fondés sur les expériences de plusieurs pays et de leurs contributions aux côtés de la Banque Mondiale, le FMI et d'autres organismes internationaux. Ces principes sont considérés comme des référentiels pour l'établissement et le développement des cadres juridiques et réglementaires de la gouvernance d'entreprise. Ces principes de base qui sont au nombre de cinq, réunissent les piliers de la gouvernance, ses procédures et ses différents systèmes, et couvrent les domaines suivants :

[n] Le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier est un organisme public, créé par la loi n° 50 du 3 mai 1993, il est rattaché à la présidence de la République.

- Droits des actionnaires ;
- Traitement équitable de tous les actionnaires ;
- Rôle des parties prenantes dans la gouvernance des entreprises ;
- Divulgation et transparence ;
- Responsabilités du conseil d'administration.

Le système de gouvernance d'entreprise vise principalement à atteindre les sept objectifs suivants :

- Améliorer les performances de l'entreprise et renforcer sa compétitivité ;
- Maîtriser les risques, notamment liés à la corruption financière et administrative ;
- Rassurer les investisseurs, les financiers et les actionnaires, au moyen d'une divulgation exacte et intègre des informations financières de l'entreprise ;
- Préserver la pérennité de l'entreprise en évitant les manquements dans le domaine de la comptabilité et de la finance, en vue d'éviter l'effondrement des marchés bancaires ou financiers ;
- Limiter l'exercice du pouvoir à l'intérêt public et lutter contre la corruption ;
- Renforcer la responsabilité sociétale de l'entreprise ;
- Stimuler et développer les compétences des employés au sein de l'entreprise.

(ii) La bonne gouvernance : A la fin des années 1990, la Banque mondiale a établi un lien entre la qualité du système de gouvernance d'un pays et sa capacité à promouvoir un développement économique et social durable. D'après la Banque mondiale, la gouvernance inclut tout à la fois le régime politique, le processus par lequel le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement et la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à s'acquitter de leurs fonctions. A ce titre, les deux définitions suivantes sont retenues.

- *Définition de la Commission Européenne :* « *La bonne gouvernance c'est l'administration transparente et redevable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue de la réalisation d'un développement équitable et durable dans un contexte politique et institutionnel qui respecte les droits de l'Homme, les principes de la démocratie et la primauté de la loi* ».
- *Définition du décret n° 4030 du 03/10/2014 :* « *C'est un système de contrôle et d'orientation au niveau institutionnel qui définit les responsabilités, les droits et les relations entre toutes les catégories concernées et précise les règles et les procédures nécessaires à la prise de décisions rationnelles au niveau de chaque structure. Ce système s'appuie sur l'équité, la transparence, la redevabilité et renforce la confiance et la crédibilité dans l'environnement de travail* ».

L'approche théorique

Les structures de gouvernance de l'entreprise publique comprennent le conseil d'administration et les comités émanant du conseil d'administration.

Le Conseil d'Administration

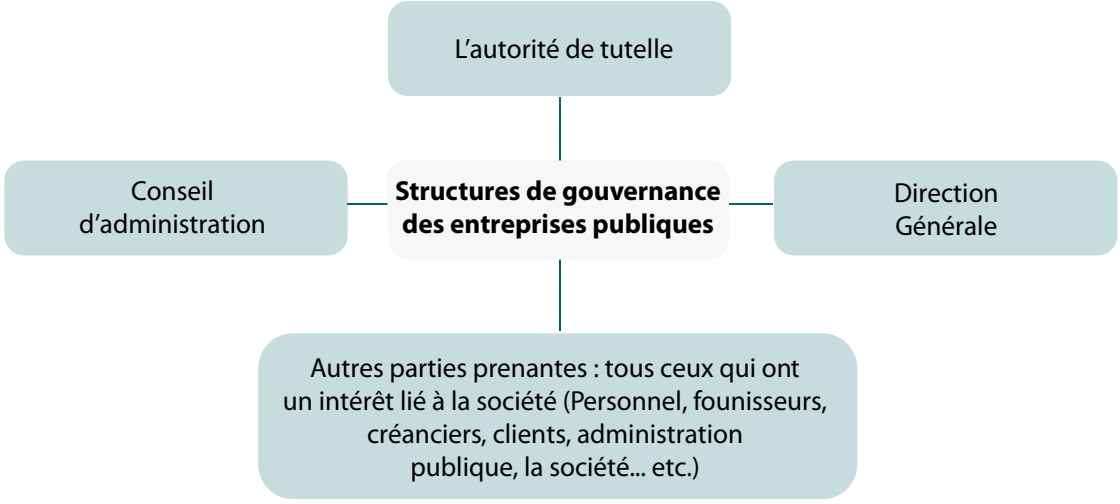
Selon la loi n° 9 du 1er février 1989, relative aux participations, entreprises et établissements publics et l'ensemble des textes qui l'ont modifiée ou complétée, le « *conseil d'administration* » constitue l'outil de base des structures de gouvernance des dites entités. Au sein de cette structure, les rôles et les relations entre l'autorité de surveillance, le conseil d'administration et la direction générale nécessite plus d'éclaircissement afin de mieux délimiter le champ des responsabilités. Par conséquent, la première étape pour les entreprises publiques engagées dans la mise en œuvre des pratiques de bonne gouvernance consiste à déterminer les pouvoirs appropriés de ces intervenants et les limites à ne pas dépasser. En outre, ils doivent être solidaires et considérer l'intérêt de l'entreprise au-delà des intérêts individuels. Le conseil d'administration joue un rôle central dans la gouvernance de l'entreprise.

Il est important de faire la distinction entre les fonctions du conseil d'administration et celles de la tutelle. Chaque partie doit avoir des obligations et des responsabilités claires qui ne se chevauchent pas. Certaines obligations sont réservées au conseil d'administration, d'autres sont déléguées au ministère de tutelle. L'équilibre entre ces rôles doit faire l'objet d'un examen continu. Le cadre de la gouvernance devrait d'une part, garantir au conseil d'administration le suivi effectif de la direction exécutive et d'autre part permettre aux actionnaires le contrôle du conseil d'administration.

Les Comités émanant du conseil d'administration

Dans la plupart des cas, quatre comités sont désignés. Toutefois, le conseil d'administration peut constituer d'autres comités le cas échéant : Comité permanent d'audit, Comité de nomination et de rémunération, Comité de gestion des risques, Commission des Marchés. Chaque comité est composé de trois membres du conseil d'administration.

Figure 3 : Structures de gouvernance des entreprises publiques



CONCLUSION DU CHAPITRE DEUX

1. Suite à la succession de scandales concernant de grandes entreprises internationales, l'opacité, le mode de prise de décision et le management en général ont été vivement critiqués, aussi bien dans le monde de l'entreprise, dans l'opinion publique, que dans la sphère politique. Plusieurs organismes supranationaux se sont penchés sur cette question, comme l'OCDE qui a largement influencé la conception et l'implantation de la bonne gouvernance d'entreprise.

2. **La définition standard de la gouvernance d'entreprise repose sur la défense des intérêts des actionnaires,** elle se définit comme l'ensemble des « *mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». La gouvernance d'entreprise, encadrée par des règles, préserve en théorie les intérêts des principales parties prenantes que sont les actionnaires majoritaires et les dirigeants, ainsi que ceux des actionnaires minoritaires, des salariés, des fournisseurs, des clients, des banques et des autres partenaires. Il en existe une multitude de variantes programmatiques et pratiques.

3. **Les principes de la gouvernance d'entreprise** ont été approuvés en 1999 par les pays de l'OCDE et se sont, depuis lors, imposés comme une référence à l'échelle internationale. Ces principes de gouvernance d'entreprise ont pour objet d'aider les gouvernements des pays, membres et non membres de l'OCDE, à évaluer et améliorer le cadre institutionnel à l'échelon national, et de formuler des orientations à l'intention des autorités boursières, des investisseurs, des sociétés et des autres parties intervenant dans l'élaboration d'un régime efficace de gouvernance d'entreprise. Ils ont, par nature, un caractère évolutif et sont appelés à être revus en fonction des changements significatifs du contexte général.

4. **Les principes d'une « bonne » gouvernance d'entreprise de l'OCDE** s'articulent autour de six axes. Un régime de bonne gouvernance d'entreprise doit :

   i. Concourir à la transparence et à l'équité des marchés ainsi qu'à l'efficience de l'affectation des ressources. Il doit être compatible avec l'état de droit et garantir une surveillance et une mise en application efficaces.

   ii. Protéger les droits des actionnaires et faciliter leur exercice, et assurer un traitement équitable de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits.

   iii. Instituer des incitations saines tout au long de la chaîne d'investissement et faire en sorte que le fonctionnement des marchés boursiers soit de nature à contribuer à la bonne gouvernance des entreprises.

   iv. Reconnaître les droits des parties prenantes à la vie d'une société tels qu'ils sont définis par le droit en vigueur ou par des accords mutuels, et encourager une coopération active entre les sociétés et les différentes parties prenantes pour créer de la richesse et des emplois et assurer la pérennité des entreprises financièrement saines.

v. Garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise, notamment la situation financière, les résultats, l'actionnariat et la gouvernance de l'entreprise.

vi. Assurer le pilotage stratégique de l'entreprise et la surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration, ainsi que la responsabilité du conseil d'administration vis-à-vis de la société et de ses actionnaires.

5. Les ***« Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises d'État »,*** adoptées pour la première fois en 2005, prévoient un ensemble de bonnes pratiques pour le cadre juridique et réglementaire des entreprises publiques, pour la professionnalisation de la fonction de propriété de l'État et pour les arrangements de gouvernance des entreprises publiques.

6. Il n'existe pas de modèle unique de gestion et contrôle des entreprises publiques mais **trois principes sont récurrents dans le cadre législatif :** i) les mandats et missions des différentes institutions sont clairs, ii) le rôle de l'Etat-actionnaire est bien défini avec une unité/structure qui conseille et mesure la performance des entreprises publiques, iii) les conseils d'administration ont un mandat important et font face à une « *interférence politique limitée* ».

7. En Tunisie, avant 2011, la gestion des entreprises publiques est encadrée par différents décrets et lois. Depuis 2011, de nouveaux textes ont complété le cadre législatif en précisant explicitement certaines règles de bonne gouvernance des entreprises publiques. L'« *entreprise publique* » est définie par l'article 8 de la loi n° 9 du 1er février 1989 relatif aux participations, aux entreprises et aux établissements publics, tel que modifié et complété par la loi n° 74 du 29 juillet 1996 ; sont considérées comme « *entreprises publiques* » :

- Les établissements publics à caractère non administratifs dont la liste est fixée par décret ;
- Les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État ;
- Les sociétés dont le capital est détenu par l'État, les collectivités publiques locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État, à plus de 50% chacun individuellement ou conjointement.

8. Depuis 2014, concernant les entreprises publiques tunisiennes, plusieurs diagnostics assortis de propositions ont été réalisés par différents organismes dont la Banque mondiale, l'OCDE, le Centre Tunisien de Gouvernance d'Entreprise (CTGE) et le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier (HCCAF). Nous reprenons dans ce qui suit les principaux constats et propositions de ces organismes.

- La Banque mondiale constate qu'*« un cercle vicieux menant à une inefficacité des entreprises et à des malversations semble s'être installé en Tunisie. Cette logique montre comment un système de gouvernance mal construit à l'origine se traduit par une mauvaise gestion des ressources publiques, qui amène les autorités à renforcer ses contrôles qui, dans le même temps, déresponsabilisent davantage les dirigeants de ces entreprises ».*

- Le rôle de l'Etat comme actionnaire des entreprises soucieux de leurs performances est faible. En revanche, le rôle de l'Etat comme organe de contrôle est hypertrophié, créant des contraintes lourdes dans de nombreux domaines. Au final, le contrôle est multiple, davantage fondé sur le respect des réglementations que sur les véritables dysfonctionnements de fond.
- Plusieurs insuffisances ont été constatées dans le travail des conseils d'administration des entreprises publiques. Conçu du temps de la privatisation à la fin des années 80, bien que modifié en 1996 et en 2002, le cadre réglementaire actuel tunisien souffre de plusieurs problèmes majeurs. En Tunisie, la fonction actionnaire est très faible et les unités en charge du suivi des entreprises sont non seulement multiples mais ne disposent que d'un effectif restreint. Le problème étant pour l'heure que la participation à un conseil d'administration est plus souvent conçue comme un « *complément de salaire* » plutôt qu'une véritable défense des intérêts de l'Etat. Le secteur des entreprises publiques continue à souffrir d'un manque de transparence pour les parties prenantes, les décideurs politiques et plus généralement la population tunisienne, ce qui n'est pas propice à une bonne gouvernance.
- Les entreprises publiques jouent un rôle économique et social important. Elles sont particulièrement actives dans les secteurs essentiels de l'économie du pays, comme l'énergie. Les effectifs des entreprises publiques ont augmenté de 50% depuis 2011, notamment en raison de recrutements fondés sur des considérations politiques et sociales plutôt que sur les besoins objectifs des entreprises. Enfin, le socle infrastructurel de la Tunisie a toujours été de bonne qualité, mais les infrastructures des transports et des échanges se dégradent depuis une dizaine d'années.
- Néanmoins, dans un contexte caractérisé par une forte implication de l'État dans la stratégie et dans les activités de l'entreprise publique, la mise en place de structures efficaces de gouvernance et de bonne conduite doit faire face à des défis de taille. Le plus important concerne la capacité des dirigeants de l'entreprise publique à faire face à l'ingérence politique de l'État dans la détermination de la stratégie et dans la formulation des objectifs, et qui risquerait de créer des dysfonctionnements au niveau de l'organisation et rendrait inefficace le rôle des structures de gouvernance et de contrôle.
- En matière de gouvernance, l'entreprise publique se caractérise essentiellement par : (i) une intervention de l'État et son impact direct dans la plupart des domaines de la gestion ; (ii) un pluralisme des représentants de l'État et leur impact parfois divergent ; (iii) une difficulté de trouver un équilibre entre les objectifs de qualité des services publics et les objectifs de rentabilité.

9. Les propositions du CTGE et du HCCAF

- *Le « Guide de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes »*, proposé en 2012 par le Centre Tunisien de Gouvernance d'Entreprise[o], s'inspire

[o] *Ce centre est rattaché à l'Institut arabe des chefs d'entreprise (IACE).*

notamment des principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et de plusieurs guides à travers le monde.

- Le *« Guide de gouvernance et d'intégrité pour les entreprises publiques tunisiennes »*, proposé en 2014 par le CTGE, complète les recommandations de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes du secteur privé en tenant compte des spécificités inhérentes à l'implication de l'État dans le financement, la régulation et le contrôle des entreprises publiques. La première partie du Guide couvre :
  i. le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques,
  ii. l'audit, la gestion des risques et le contrôle,
  iii. la cellule de gouvernance,
  iv. la transparence et la divulgation de l'information,
  v. les relations entre l'État et les entreprises publiques et
  vi. les relations entre l'entreprise publique et ses parties prenantes.

  La deuxième partie présente les outils de lutte contre la corruption, à savoir : le code de conduite, le devoir de diligence et les lanceurs d'alerte.
- Dans le *« Guide des bonnes pratiques pour une meilleure gouvernance des établissements et des entreprises publics »,* publié en 2018 par le HCCAF, la gouvernance d'entreprise *« représente l'ensemble des lois et des normes qui définissent le rapport entre l'administration de l'entreprise, d'une part, et de l'autre les actionnaires, les détenteurs d'intérêts ou les parties liés à l'entreprise. Elle englobe l'ensemble des rapports entre les différents intérêts et objectifs de l'entreprise »*. Le conseil d'administration joue un rôle central dans la gouvernance de l'entreprise. La première étape pour les entreprises publiques engagées dans la mise en œuvre des pratiques de bonne gouvernance consiste à déterminer les pouvoirs des intervenants et leurs limites. Il est important de faire la distinction entre les fonctions du conseil d'administration et celles de la tutelle. Le retour à la responsabilisation des dirigeants et l'allègement des contrôles de conformité apparaissent comme les clés d'une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques.

CHAPITRE TROIS : DE LA BONNE GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Avec ce troisième chapitre nous ferons le point sur une autre dimension de la gouvernance du secteur des hydrocarbures, celle des « *industries extractives* »[p]. A cet effet, nous procèderons, comme pour les deux précédents chapitres, à une revue des publications les plus appropriées et relatives à la gouvernance des industries extractives dans le monde et en Tunisie.

I. LA GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES DANS LE MONDE

A. "NATURAL RESOURCES, ECONOMIC GROWTH AND GOOD GOVERNANCE : AN EMPIRICAL NOTE"[48]

Selon cette note du JBIC de 2005, il est communément admis que les pays en développement, dotés de ressources naturelles abondantes, ont tendance à croître plus lentement que les pays à ressources limitées. Dans de telle situation, on peut faire l'hypothèse que l'abondance de ressources naturelles entraîne des dissensions internes et une léthargie sociale pour les pays en développement. On peut également s'attendre, en théorie, à ce que les pays disposant d'importantes ressources soient en mesure d'accumuler plus de capital économique et humain, accélérant ainsi leur croissance. Empiriquement, on trouve que les ressources naturelles ralentissent généralement la croissance, mais que pour les pays ayant une capacité suffisante de mise en œuvre des politiques saines de gestion des ressources, l'abondance de ressources naturelles devient un outil de développement économique.

B. « COMMENT CONJURER LA MALEDICTION DES RESSOURCES NATURELLES ? » (ANNUAIRE SUISSE DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT, 2007, EXTRAITS)[49]

A l'instar d'autres initiatives visant une meilleure gestion des matières premières, l'EITI[q] a été lancée avec le soutien politique et la participation de pays européens principalement. La Chine, l'Inde, le Canada et l'Australie n'y participent pas alors que leurs marchés représentent des débouchés majeurs et que leur industrie d'extraction investit massivement. Leur non-participation réduit considérablement l'efficacité de l'EITI du fait que les membres pourraient hésiter à exercer une forte pression sur les pays producteurs récalcitrants qui peuvent quant à eux jouer sur la concurrence entre sociétés européennes, américaines et asiatiques.

---

[p] *Les industries extractives incluent la recherche des substances minérales (hydrocarbures compris) et leur exploitation dans des carrières, des mines ou des champs de pétrole et de gaz.*

[q] *L'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI en anglais) est la norme mondiale visant à promouvoir la gestion ouverte et responsable des ressources pétrolières, gazières et minérales.*

La transparence des revenus promue par l'EITI n'est qu'un premier pas dans la bonne direction. Pour que la population en bénéficie et que la manne pétrolière contribue aux *« Objectifs du Millénaire pour le Développement »*, encore faut-il que les revenus soient alloués de manière judicieuse. Les mécanismes d'affectation des recettes du pétrole mis en place avec le concours de la Banque mondiale au Tchad n'ont pas atteint les résultats escomptés. Il s'est avéré illusoire d'utiliser la conditionnalité de l'aide comme arme pour conjurer la malédiction de l'or noir dans un contexte de faible gouvernance et d'instabilité régionale. Cette évolution semble donner raison aux ONG qui s'opposaient d'entrée de jeu à toute implication de la Banque mondiale dans le financement des infrastructures pétrolières. Pour ces organisations, les conditions politiques, institutionnelles et sociales ne permettaient pas que l'argent du pétrole serve à lutter efficacement contre la pauvreté au Tchad.

Vu l'évolution de l'offre et de la demande, la pression pour extraire du pétrole dans des régions instables à faible gouvernance ne faiblira pas. La Banque mondiale n'a pas le pouvoir d'empêcher l'exploitation de l'or noir en refusant de s'associer au financement de projets pétroliers. Dès lors, les initiatives telles que l'EITI sont utiles et pertinentes. Elles permettent de mobiliser des acteurs influents pour faire en sorte que la manne pétrolière contribue à la lutte contre la pauvreté plutôt qu'à la guerre civile. Mais ces initiatives volontaires ne sont pas suffisantes.

Les marchés financiers détiennent le pouvoir d'influencer les gouvernements producteurs et les entreprises extractives de manière décisive. Il faut saluer le fait que plus de 70 fonds de pension et institutions financières gérant des avoirs de l'ordre de 12 300 milliards de dollars se soient associés à une déclaration de soutien à l'EITI en octobre 2006. Toutefois, le monde de la finance peut et doit jouer un rôle beaucoup plus affirmé. Il y va non seulement du sort des populations frappées par la malédiction des ressources, mais aussi de son intérêt bien compris. La transparence peut en effet contribuer à améliorer le climat d'investissement, à réduire les risques de corruption et à renforcer la sécurité des approvisionnements, avec des retombées positives pour les pays producteurs et les consommateurs comme pour les marchés financiers. Aussi, les fonds de pension, les banques et les assurances pourraient inclure des critères de transparence pour tout crédit, placement ou couverture de risques dans le secteur extractif, à l'instar des institutions financières internationales. Les autorités des grandes places boursières devraient inclure des dispositions semblables dans les règlements de publication pour les industries minières et pétrolières cotées en bourse, comme le suggère PCQVP[r]. Les banques commerciales auraient par ailleurs intérêt à exiger plus de transparence sur les revenus lorsqu'elles octroient des prêts gagés sur les recettes anticipées de l'exploitation pétrolière.

La Norvège et le Royaume-Uni ont exercé un véritable leadership tant au niveau politique que par le soutien financier et administratif fourni par leurs agences de coopération au

[r] *Initiée en juin 2002 et appuyée aujourd'hui par plus de 300 organisations non gouvernementales, la campagne « Publiez ce que vous payez » a pour principal objectif d'aboutir à ce que les compagnies extractives publient, de façon systématique et transparente, le montant des taxes et redevances de toute nature qu'elles versent aux Etats des pays dans lesquels elles sont présentes. Il se présente comme le premier réseau mondial d'organisations de la société civile luttant pour la transparence et la redevabilité dans les industries pétrolière, gazière et minière. La « Coalition tunisienne pour la transparence dans l'énergie et les mines » est affiliée à PCQVP depuis 2015.*

développement […] Les enjeux pour les pays producteurs comme pour les marchés financiers justifient un investissement substantiel en faveur d'une plus grande transparence et d'une meilleure allocation des revenus. Ces initiatives peuvent aider à conjurer la malédiction des ressources en accompagnant les profondes transformations sociales que toute « *ruée vers l'or, jaune ou noir* », ne manque jamais de susciter.

C. « GUIDE SUR LA TRANSPARENCE DES RECETTES DES RESSOURCES NATURELLES »[50] (EXTRAITS)

Le *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* (ci-après le Guide), publié par le FMI en 2007, applique les principes du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* (le Code) à l'ensemble spécifique de problèmes auxquels sont confrontés les pays dont une part substantielle des revenus provient de telles ressources. Il doit servir de complément au *Manuel du FMI sur la transparence des finances publiques* (le Manuel) en offrant un jeu plus détaillé de directives pour faire face aux difficultés que pose la seule ampleur de ces ressources à de nombreux pays, conjuguées à la complexité technique et à la volatilité des flux de transactions. Ce Guide propose un cadre d'évaluation des questions relatives aux ressources qui peuvent être examinées dans les modules consacrés à la transparence des finances publiques des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC). Tout aussi important, il présente un panorama synthétique des bonnes pratiques ou des pratiques optimales généralement admises en matière de gestion transparente des recettes dégagées des ressources naturelles (RRN) que les pays eux-mêmes, de même que le FMI, la Banque mondiale, les autres pourvoyeurs d'assistance technique et les organisations de la société civile peuvent utiliser.

Ce Guide porte essentiellement sur les recettes effectives et potentielles dérivant des ressources non renouvelables, le pétrole et le gaz en particulier. La production pétrolière offre l'exemple le plus remarquable des problèmes que la richesse en ressources pose aux pays en développement : des flux de production et de recettes très substantiels et rapidement croissants, mais limités dans le temps, conjugués à une forte volatilité liée aux fluctuations des cours mondiaux. Quand une administration déficiente s'y ajoute, la détention de telles richesses favorise considérablement les politiques inopérantes, les comportements discrétionnaires et une corruption caractérisée, éléments qui pourraient tous concourir à un profil de croissance médiocre et à la dissipation, à terme, de la richesse pétrolière nationale.

Ce Guide compte quatre chapitres correspondant chacun à un des quatre piliers de la transparence des finances publiques : i) définition claire des attributions et des responsabilités, ii) processus budgétaires ouverts, iii) accès du public à l'information et iv) garantie d'intégrité. Chaque chapitre énumère une série de bonnes pratiques de transparence des finances publiques s'appliquant à des catégories de ressources particulières, et renvoie aux bonnes pratiques correspondantes énumérées dans le Code. Comme dans le Manuel, certaines des pratiques énoncées s'appuient sur des normes qui sont complémentaires au Code. Le Guide fournit en outre des exemples de pratiques nationales et des problèmes liés à leur application directement tirés de l'expérience des pays et d'études récentes à ces propos.

Les bonnes pratiques, en matière de transparence des recettes dégagées des ressources naturelles, proposées par ce Guide, se déclinent selon les quatre piliers de la transparence des finances publiques comme suit :

I. Définition claire des attributions et des responsabilités concernant :

i. Le cadre juridique pour les recettes provenant des ressources naturelles ;
ii. Le régime budgétaire ;
iii. L'autorité sur les flux de recettes et l'emprunt ;
iv. La participation au capital de l'Etat ;
v. Les compagnies extractives nationales ;
vi. Les opérations quasi budgétaires des compagnies extractives ;
vii. Les administrations infranationales et les recettes des ressources naturelles.

II. Transparence des processus budgétaires relative à :

i. La politique budgétaire et les recettes provenant des ressources naturelles ;
ii. La politique budgétaire et les fonds associés aux ressources naturelles et budget ;
iii. Les opérations des fonds associés aux ressources naturelles ;
iv. La politique budgétaire et la gestion des avoirs ;
v. La comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles.

III. L'accès du public à l'information se rapportant à :

i. La documentation budgétaire relative aux recettes et aux dépenses associées aux ressources naturelles ;
ii. L'information concernant les paiements effectués par les entreprises au titre des RRN ;
iii. Le solde budgétaire ;
iv. L'information concernant l'endettement associé aux ressources naturelles ;
v. Les informations sur les avoirs ;
vi. L'estimation de la valeur des actifs en ressources naturelles ;
vii. L'information sur les éléments de passif éventuels et les activités quasi budgétaires ;
viii. Les aléas budgétaires.

IV. Garantie d'intégrité moyennant :

i. Le contrôle et l'audit internes des recettes provenant des ressources naturelles ;
ii. La transparence de l'administration fiscale ;
iii. La supervision des entreprises ;
iv. La surveillance des flux de recettes des entreprises et de l'Administration.

D. « MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES »[51]

Dans ce rapport de 2008, la Banque mondiale présente les principes et les critères de l'EITI. Les « *Principes de l'EITI* », établis en 2003, définissent les fondements de l'EITI. En tant que conditions minimales communes convenues pour tous les pays engagés dans la mise en œuvre de l'Initiative, les « *Critères de l'EITI* », établis en 2005, décrivent brièvement les résultats d'un processus EITI. L'encadré 5 ci-dessous reprend ces principes et critères.

Encadré 5 : Principes et critères de l'EITI

Les principes de l'EITI (2003)

1. Nous partageons la même conviction que l'exploitation prudente des richesses en ressources naturelles devrait constituer un moteur important pour une croissance économique durable apte à contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté mais qui, en cas de mauvaise gestion, peut avoir des répercussions défavorables sur le plan économique et social.

2. Nous affirmons que la gestion des richesses en ressources naturelles au profit des citoyens d'un pays relève de la compétence des gouvernements souverains, qui s'en chargent dans l'intérêt de leur développement national.

3. Nous reconnaissons que les avantages de l'extraction des ressources se manifestent sous forme de flux de recettes s'étalant sur un grand nombre d'années et peuvent dépendre fortement des prix.

4. Nous reconnaissons que la compréhension par le public des mécanismes de recouvrement des recettes et des dépenses des gouvernements dans la durée est susceptible de contribuer au débat public et de faciliter le choix d'options appropriées et réalistes favorisant le développement durable.

5. Nous soulignons l'importance, pour les gouvernements et les entreprises extractives, d'assurer la transparence, ainsi que la nécessité de renforcer la gestion des finances publiques et faire respecter l'obligation de rendre des comptes.

6. Nous reconnaissons qu'il convient de situer les efforts pour parvenir à une plus grande transparence dans un contexte de respect des contrats et des lois.

7. Nous reconnaissons que la transparence financière est un moyen susceptible de contribuer à l'amélioration du climat des investissements directs intérieurs et étrangers.

8. Nous croyons au principe et à la pratique de la responsabilité du gouvernement devant tous les citoyens en ce qui concerne l'intendance des flux de recettes et des dépenses publiques.

9. Nous nous engageons à encourager le respect d'un niveau élevé de transparence et de responsabilité dans la vie publique, le fonctionnement de l'État et le monde du commerce.

10. Nous croyons à la nécessité d'une approche cohérente et réalisable de la divulgation des paiements et des recettes, cette approche devant être simple à adopter et à mettre en application.

11. Nous sommes d'avis que la divulgation des paiements dans un pays donné devrait impliquer toutes les entreprises extractives présentes dans ce pays-là.

12. Lorsqu'il s'agit de trouver des solutions, nous considérons que toutes les parties prenantes - les gouvernements et leurs agences, les entreprises extractives, les sociétés de service, les organisations multilatérales, les organisations financières, les investisseurs et les organisations non gouvernementales - ont des contributions importantes et pertinentes à apporter.

Les critères de l'EITI (2005)

1. Tous les paiements matériels, versés par les entreprises aux gouvernements, au titre de l'exploitation de pétrole, de gaz et de minerais (« les paiements ») et toutes les recettes importantes, perçues par les gouvernements provenant des entreprises opérant dans les secteurs du pétrole, du gaz et des minerais (« les recettes »), sont publiés et diffusés régulièrement au grand public sous une forme accessible, complète et compréhensible.

2. Lorsque de tels audits n'existent pas, les paiements et recettes font l'objet d'un audit indépendant crédible, conformément aux normes d'audit internationales.

3. Les paiements et recettes sont rapprochés, conformément aux normes d'audit internationales, par un administrateur indépendant digne de confiance, qui publie son opinion sur ce rapprochement de comptes et sur d'éventuelles discordances.

4. Cette démarche s'étend à l'ensemble des entreprises, y compris les entreprises d'État.

5. La société civile participe activement à la conception, au suivi et à l'évaluation de ce processus et apporte sa contribution au débat public.

6. Le pays hôte élabore un plan de travail public, financièrement viable, relatif aux éléments ci-dessus, avec le concours des institutions financières internationales le cas échéant, ce plan étant assorti d'objectifs mesurables, d'un calendrier de mise en œuvre et d'une évaluation des contraintes éventuelles sur le plan des capacités.

E. « DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EITI »[52]

Dans cette publication de 2012, la Banque mondiale expose les leçons issues de l'expérience des 35 pays ayant adopté l'approche de l'EITI. Nous en reprenons ici de larges extraits.

Leçons et thèmes importants : […] nous avons essayé de présenter les données issues de l'expérience des pays ayant adopté l'EITI. A partir des informations présentées, il est possible d'identifier des thèmes récurrents que le Groupe de la Banque mondiale estime utiles pour les pays, que ces derniers soient déjà engagés dans la mise en œuvre du processus ou bien en train de faire le bilan des résultats obtenus, ou encore, qu'ils envisagent d'adopter l'EITI.

Ces leçons et thèmes sont les suivants :

- *Le leadership politique compte ;*
- *La mise en place de processus multipartites efficaces est essentielle ;*
- *Une société civile prête à participer et à s'engager constitue un facteur clé de succès ;*
- *La prise de décision efficace par les parties prenantes est indispensable dès le début du processus ;*
- *Les gouvernements doivent rapidement adapter leurs ressources humaines et financières ;*
- *Définir dès le début le champ d'application de l'EITI ;*
- *Un programme de communication vaste et efficace est essentiel ;*
- *Le partage des connaissances est essentiel, en particulier au niveau régional ;*
- *Il importe de commencer, l'EITI est un processus itératif ;*
- *Les pays publiant un maximum d'informations de qualité profitent davantage de leurs programmes EITI ;*
- *Un examen régulier des progrès accomplis est important ;*
- *L'EITI est une première étape d'un programme de réformes de plus grande portée ;*
- *La législation peut aider à renforcer le climat de sécurité, mais n'est pas un facteur essentiel :* la participation des entreprises et la divulgation de leurs paiements peuvent être mises en œuvre aussi bien dans les cas où la loi l'impose que dans ceux où aucune loi n'existe en la matière.

Enfin, l'EITI, ses structures nationales et les processus associés sont plus efficients lorsqu'ils sont liés à la mise en place des programmes de bonne gouvernance, notamment la gouvernance du secteur des ressources extractives et les recettes issues de ces ressources. L'approche de la « chaîne de valeur des industries extractives » (cf. figure 4) est une méthode pratique permettant de concevoir une stratégie et des actions.

Figure 4 : Chaine de valeurs des industries extractives, une approche globale intégrée

Source : E.M. Alba, Banque Mondiale, 2009.

F. « INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES »[53]

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles (Resource Governance Index ou ''RGI''), proposé par *Revenue Watch Institute* dans sa publication de 2013, mesure la qualité de la gouvernance des industries pétrolières, gazières et minières de 58 pays[s]. Ces nations représentent 85% de la production mondiale de pétrole, 90% de celle de diamants et 80% de celle de cuivre.

[s] *La Tunisie, étant un "petit producteur", n'a pas été prise en compte par cette évaluation.*

L'indice RGI évalue la qualité de quatre composantes principales de la gouvernance : le cadre institutionnel et juridique, les pratiques de divulgation, les garanties et mesures de contrôle de qualité, et les conditions générales de gouvernance. Il comprend également des informations sur trois mécanismes spécifiques souvent mis en œuvre pour gérer le pétrole, le gaz et les minerais - les entreprises publiques, les fonds souverains et les transferts de revenus aux collectivités locales.

L'indice montre que seuls 11 des pays concernés - soit moins de 20% - ont des normes satisfaisantes de transparence et de redevabilité. Dans les autres pays, le public manque d'informations fondamentales sur le secteur pétrolier, gazier et minier. Même les pays dotés de normes satisfaisantes présentent des faiblesses sur certains points. Le manque de bonne gouvernance est encore plus prononcé dans les pays les plus riches en ressources. Certains pays, y compris plusieurs économies émergentes, démontrent qu'il est possible d'instaurer une gouvernance satisfaisante des ressources.

Aussi, le *Revenue Watch Institute* invite les gouvernements à :

- Publier les contrats signés avec les sociétés d'extraction ;
- Veiller à ce que les organismes de régulation publient des rapports complets et en temps opportun sur leurs activités, y compris des informations détaillées sur leurs revenus et projets ;
- Étendre l'obligation de transparence et les normes de responsabilité aux entreprises publiques et aux fonds spéciaux de ressources ;
- Faire un effort concerté pour arrêter la corruption, améliorer l'état de droit et garantir le respect des droits civils et politiques, y compris la liberté de presse ;
- Accélérer l'adoption de normes internationales de divulgation pour les gouvernements et les sociétés.

G. « CHARTE DES RESSOURCES NATURELLES »[54]

Dans son édition de 2014, *Natural Ressources Governance Institute* (NRGI) décline sa « *Charte des ressources naturelles* » en 12 « *préceptes* » répartis en trois groupes : les fondements nationaux de la gouvernance des ressources naturelles, la chaîne des décisions économiques requises pour gérer les ressources naturelles en faveur de la prospérité, et les fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles.

Fondements nationaux de la gouvernance des ressources naturelles

Précepte 1 - La gestion des ressources naturelles doit apporter les meilleurs avantages aux citoyens grâce à une stratégie nationale inclusive et exhaustive, à un cadre juridique clair et à des institutions compétentes.

Précepte 2 - La bonne gouvernance des ressources naturelles ne peut être assurée que si les décideurs sont tenus de rendre des comptes à un public informé.

Découvertes et décisions d'extraction

Précepte 3 - Le gouvernement doit encourager la poursuite d'opérations d'exploration et de production efficaces et attribuer les droits y afférents de manière transparente.

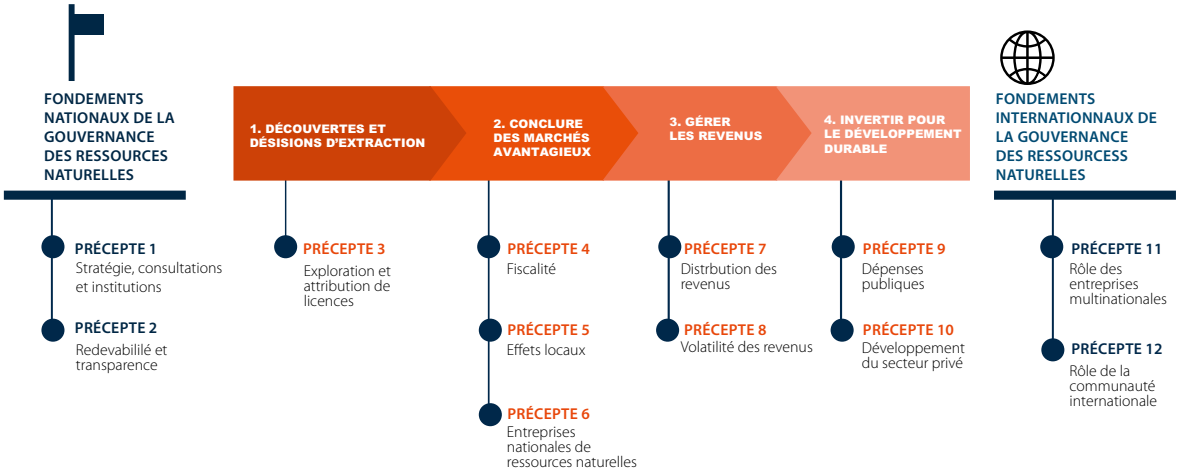
Conclure des marchés avantageux

Précepte 4 - Le régime fiscal et les dispositions contractuelles doivent permettre au gouvernement de dégager la pleine valeur de ses ressources, en étant capable d'attirer les investissements nécessaires et de traverser sans heurts des situations changeantes.

Précepte 5 - Le gouvernement doit rechercher les opportunités de dégager des avantages pour les communautés locales et prendre en compte, atténuer et compenser les coûts environnementaux et sociaux des projets extractifs.

Précepte 6 - Les entreprises nationales de ressources naturelles doivent être redevables, détenir des mandats bien définis et viser à l'efficacité commerciale.

Figure 5 : La chaine de décision des ressources naturelles



Gérer les revenus

Précepte 7 - Le gouvernement doit investir ses revenus extractifs de manière à produire des effets optimaux et équitables pour le bénéfice des générations actuelles et futures.

Précepte 8 - Le gouvernement doit régulariser les dépenses intérieures qu'il effectue à partir de ses revenus extractifs afin de tenir compte de la volatilité de ces revenus.

Investir pour le développement durable

Précepte 9 - Le gouvernement doit utiliser ses revenus extractifs en tant qu'occasion d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques aux niveaux national et infranational.

Précepte 10 - Le gouvernement doit faciliter les investissements du secteur privé pour diversifier l'économie et favoriser l'engagement des entreprises privées dans le secteur extractif.

Fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles

Précepte 11 - Les entreprises doivent s'engager à respecter les normes les plus élevées en matière d'environnement et de respect des droits sociaux et humains, ainsi qu'à promouvoir le développement durable.

Précepte 12 - Les gouvernements et les organisations internationales doivent promouvoir une harmonisation des normes toujours plus poussée dans leur soutien au développement durable.

H. « PROJET DE STRATEGIE POUR 2015-2020 »[55]

La Banque africaine de développement souligne dans son « *projet de stratégie 2015-2020* » que *« la bonne gouvernance est une condition préalable pour l'exploitation de la valeur économique des ressources naturelles et la réalisation d'un développement durable généralisé. Elle constitue également l'une des cinq priorités opérationnelles de la stratégie de développement de la Banque. Elle nécessite la volonté d'utiliser les ressources naturelles pour obtenir des avantages qui iront d'une génération à une autre, établir des institutions transparentes et responsables, renforcer l'efficacité des mécanismes de réglementation, produire des technocrates compétents et avoir un public informé […] Les principaux thèmes à cet égard seront l'efficacité des mécanismes de réglementation, la transparence, la responsabilité et la participation du public à la gouvernance des ressources naturelles ».*

I. « LE SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES »[56]

Cette importante étude publiée en 2016 par la Banque mondiale sur le secteur des industries extractives dans le monde comprend huit chapitres. Le chapitre 5 décrit les principales fonctions opérationnelles de la gouvernance des industries extractives : le cadre juridique et réglementaire, l'administration des géo-données et du cadastre, les caractéristiques et l'administration d'une fiscalité transparente et efficiente en matière de ressources naturelles, et l'environnement des affaires auquel le secteur extractif est soumis.

En préambule, les auteurs se demandent : *« pourquoi certains pays parviennent-ils à tirer parti de leurs ressources naturelles, alors que d'autres affichent des taux de croissance médiocres malgré les immenses richesses de leur sous-sol ? »* et font le constat que *« la qualité des institutions, mesurée par le degré de primauté du droit et la qualité de la gestion du secteur public, est souvent citée comme une cause possible de la malédiction des ressources naturelles. Les experts en économie politique soulignent que, dans beaucoup de pays ayant eu du mal à générer de la croissance grâce aux activités d'extraction, la découverte de pétrole, de gaz ou de minéraux s'est faite dans un contexte de mauvaise gouvernance et d'institutions fragiles. Ces dernières offrent peu de moyens de contrôle sur la recherche de rentes et la corruption. Tandis qu'une petite élite peut devenir extrêmement riche grâce aux rentes tirées des ressources naturelles, l'ensemble de la population profite peu de la manne ».*

Dans son premier chapitre le rapport souligne que *« la production et le recouvrement des recettes provenant de l'exploitation de ces ressources - et, par la suite, leur investissement productif - nécessitent d'une part un éventail de mesures couvrant plusieurs secteurs, d'autre part des capacités institutionnelles et humaines. La chaîne de valeur des industries extractives fournit un cadre de gouvernance pour le secteur. Elle englobe l'octroi de contrats et de permis, le suivi des opérations, l'application des obligations en matière de protection et d'atténuation des risques sociaux, le recouvrement des impôts et des redevances, la répartition raisonnée des recettes, et la mise en œuvre de politiques et de projets de développement durable. Ce cadre est un outil destiné à soutenir les efforts des pays désireux de mettre leur richesse en minerais et en hydrocarbures au service d'un développement durable ».*

J. « DIRECTIVES POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE CHEZ LES PRODUCTEURS EMERGENTS DE PETROLE ET DE GAZ »[57]

Nous reprenons ici de larges extraits de cette étude publiée par le Chatham House en 2016. Les Directives du *Chatham House*, relatives à la bonne gouvernance dans les pays émergents producteurs de gaz et de pétrole[t], analysent les défis communs auxquels sont confrontés les producteurs émergents en phase d'exploration, lors de découvertes récentes et en début de production. Afin de relever ces défis les *Directives* proposent les recommandations générales suivantes :

- Les bonnes pratiques internationales peuvent ne pas être adaptées aux producteurs émergents du secteur gazier et pétrolier. A la place, l'objectif doit porter sur une pratique plus appropriée, tenant compte du contexte national, une pratique plus efficace, favorisant des résultats rapides, et une meilleure pratique, permettant d'améliorer progressivement la gouvernance.
- La politique gouvernementale devra être orientée par une vision claire du développement du pays et une approche stratégique de la façon dont le secteur pétrolier concrétisera cette vision.
- Aux fins d'attirer la compagnie pétrolière la plus qualifiée dans un pays avec une base de ressource non éprouvée, le gouvernement hôte peut investir dans des données géologiques, renforcer ses critères de présélection et garantir la transparence. Il doit également planifier son succès et anticiper les implications des découvertes d'hydrocarbures dans son code fiscal, et être solide tout au long de la chute des cours du gaz et du pétrole.
- L'octroi de permis est un mécanisme essentiel grâce auquel le gouvernement peut recueillir rapidement des revenus et optimiser les bénéfices nationaux à long terme. Le gouvernement doit veiller à simplifier à la fois les négociations et les structures fiscales afin d'atténuer les asymétries de savoir par rapport aux compagnies pétrolières.
- Le gouvernement et l'industrie doivent s'engager et partager les informations avec les communautés concernées afin de répondre aux attentes locales vis-à-vis du secteur pétrolier et d'instaurer la confiance.
- Pour les producteurs émergents, les budgets affectés à la teneur locale peuvent être limités et le calendrier de renforcement des capacités court. Dans ce contexte, l'accent doit être mis sur le potentiel d'utilisation répétée de toute capacité locale développée.
- La participation significative des organisations nationales au développement des ressources est un objectif central pour nombre de producteurs émergents. La capacité est nécessaire pour y parvenir, et les Directives analysent à quel niveau et de quelle façon développer cette capacité de manière optimale.

[t] *"Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers 2016"*

- Les améliorations progressives de la gouvernance du secteur pétrolier national permettront aux producteurs émergents d'accroître la responsabilisation. L'objectif à cet égard doit porter sur le développement d'une capacité de contrôles et de contre-pouvoirs à mesure que les ressources sont éprouvées.

Le rapport de *Chatham* House retient huit objectifs clés pour le secteur pétrolier :

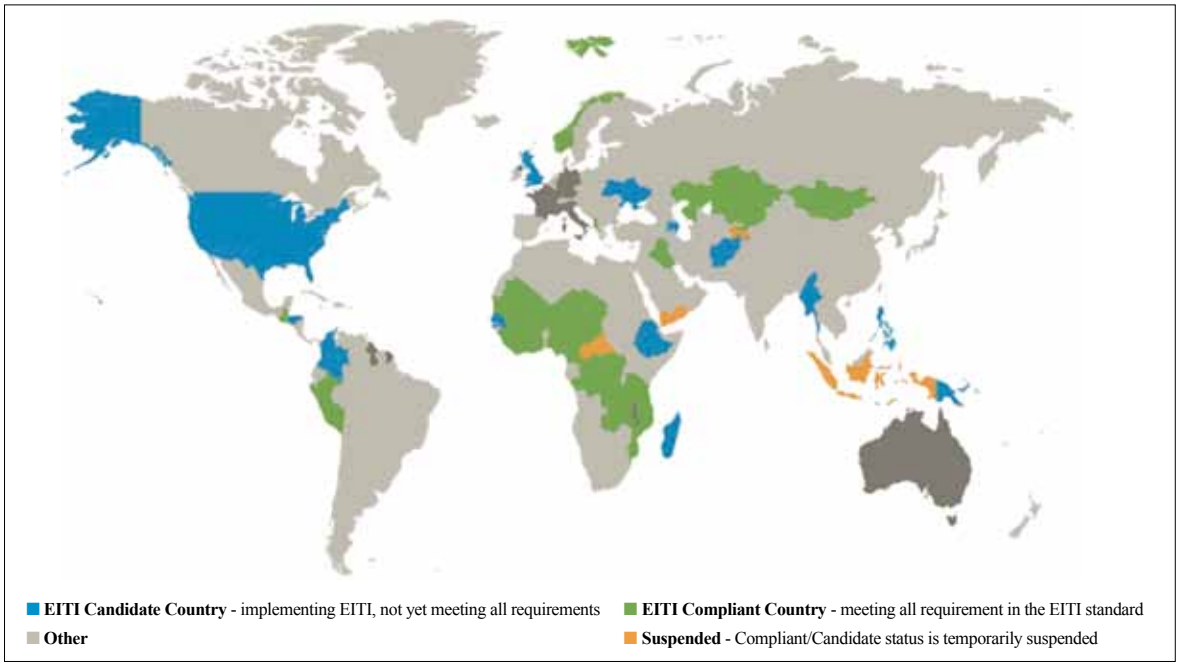
i. Élaborer une vision stratégique pour le secteur.
ii. Attirer l'investisseur le plus qualifié sur le long terme.
iii. Maximiser les retours économiques en faveur de l'État par l'octroi de licence.
iv. Gagner et conserver la confiance du public et gérer les attentes du public.
v. Développer le contenu et les avantages locaux en vue d'une économie plus étendue.
vi. Construire des organisations nationales qui participent et supervisent le développement des ressources.
vii. Accroître la responsabilisation.
viii. Protéger l'environnement.

K. « La norme mondiale pour la bonne gestion des ressources pétrolières, gazières et minérales »[58]

La norme EITI de 2018, pour la bonne gestion des ressources pétrolières, gazières et minérales, exige des pays qu'ils publient des informations ponctuelles et exactes sur les principaux aspects de la gestion de leurs ressources naturelles, y compris l'octroi des licences, les montants des impôts, des redevances et des contributions sociales versés par les entreprises ainsi que la destination de ces paiements dans les gouvernements aux niveaux national et local.

L'EITI cherche ainsi à renforcer la gouvernance publique et des entreprises, à promouvoir une bonne compréhension de la gestion des ressources naturelles et à fournir des données pour informer et mener des réformes permettant d'endiguer la corruption et aller vers une gestion plus responsable. Dans chaque pays de mise en œuvre, l'EITI est soutenue par une coalition formée par le gouvernement, les entreprises et la société civile pour former une base de confiance et encourager le dialogue multipartite.

Figure 6 : 52 pays ont adhéré à la démarche de l'EITI



NB : Peu de pays de la région MENA ont adhéré à l'initiative de l'EITI.

L. « LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES ET LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES POUR LA TRANSFORMATION STRUCTURELLES » (ONU-CEA, 2018, EXTRAITS)[59]

L'Afrique est dotée d'une profusion de ressources naturelles diverses : des sols et de l'eau pour l'agriculture, des forêts pour la production de bois et de produits forestiers non ligneux, des ressources minérales, du pétrole et du gaz. Pendant des décennies, l'exploitation et l'utilisation directes de ces ressources ont dominé les économies africaines et les moyens d'existence de la plus grande partie de la population africaine et, dans une moindre mesure, les recettes publiques intérieures. Mais la stratégie générale consistant à exporter des produits de base sous une forme brute, non transformée, a empêché les pays africains d'entretenir une croissance viable et solidaire, d'améliorer le bien-être de la population ou de diversifier et transformer les économies. Ce résultat médiocre sur le plan du développement reflète les problèmes qui se posent depuis des décennies dans la gestion des ressources naturelles, et notamment :

- La forte dépendance structurelle de beaucoup de pays riches en ressources à l'égard d'un seul produit de base (ou de quelques produits de base) exporté ;
- L'instabilité des prix et de la demande de ces produits de base, qui compliquent l'économie politique de la plupart de ces pays ;
- La fragilité du cadre institutionnel de la gestion des ressources naturelles, notamment un manque de cohérence des politiques suivies, de leur mise en œuvre et de leur application ;

- L'absence d'une planification détaillée à long terme visant l'intégration du secteur minier dans les autres secteurs et une mauvaise exécution des plans de développement ;
- L'insuffisance des recettes générées par l'exploitation des ressources naturelles et une mauvaise stratégie de leur gestion.

Le rapport sur la gouvernance en Afrique examine ce qui est fait pour améliorer la gouvernance des abondantes ressources naturelles de l'Afrique et met l'accent sur le renforcement des institutions qui gèrent les ressources naturelles, pour une meilleure mobilisation des ressources intérieures et une plus grande participation des femmes à la diversification économique et la transformation structurelle des économies africaines. Les études de cas relatives à huit pays africains (Botswana, Cameroun, Cote d'Ivoire, Egypte, Madagascar, Nigeria, Ouganda et Tanzanie) mettent en évidence la diversité des modes de gestion des ressources naturelles. Ces pays représentent différentes régions géographiques aux contextes politiques, économiques, sociaux et environnementaux divers. Certains pays sont très dépendants des ressources extractives alors que d'autres ont des sources de revenus relativement diversifiées. Certains États ont des capacités institutionnelles faibles tandis que d'autres ont amélioré leur légitimité et leur capacité. Et la plupart des pays ont des défis similaires en ce qui concerne la dynamique, les politiques et les approches pour gérer les revenus des ressources naturelles.

Le rapport examine quatre grandes questions :

i. L'incapacité des pays africains riches en ressources à transformer leur économie ;
ii. Des institutions pour améliorer l'impact des ressources naturelles sur le développement en Afrique ;
iii. La planification du développement et les politiques générales suivies en Afrique ;
iv. L'augmentation des recettes publiques intérieures en Afrique.

Six recommandations de politique générale sont proposées par ce rapport de l'ONU-CEA :

1. Renforcer le cadre institutionnel et réglementaire ;
2. Améliorer la transparence et la responsabilisation dans la gouvernance économique ;
3. Établir un ordre de priorité dans la planification du développement basée sur les ressources ;
4. Accélérer la diversification et développer les liens pour la transformation structurelle ;
5. Améliorer la mobilisation des recettes publiques ;
6. Améliorer les mécanismes de partage des ressources.

M. « Aperçu des grandes initiatives de gouvernance dans l'industrie extractive »[60]

Cette cartographie « *des grandes initiatives de gouvernance dans l'industrie extractive* », publié par la GIZ en 2019, donne un aperçu des grandes initiatives destinées à promouvoir la bonne gouvernance dans l'industrie extractive. Les initiatives sélectionnées ciblent principalement les gouvernements et ont pour but d'influencer les activités gouvernementales afin d'améliorer la gouvernance dans le secteur. Les initiatives sont regroupées en quatre catégories :

i. des initiatives qui fournissent des données avec peu ou pas de prescriptions politiques ;
ii. des initiatives qui fournissent un cadre ou un processus de collecte de données ainsi que des directives politiques sur les secteurs à réformer ;
iii. des initiatives qui proposent un processus de dialogue multipartites ;
iv. des initiatives qui établissent des normes.

Parmi les initiatives ciblées par la GIZ, nous citerons en particulier :

- L'« *Indice de gouvernance des ressources naturelles* » (RGI) de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI) ;
- La Charte des ressources naturelles et le Cadre de référence associé du NRGI ;
- Le Dialogue sur les politiques de développement axé sur les ressources naturelles de l'OCDE ;
- La norme de l'EITI pour la transparence des industries extractives.

II. LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES EN TUNISIE

Dans cette section nous passerons en revue les principales références et travaux relatifs à la gouvernance des hydrocarbures en Tunisie, à savoir la Constitution de 2014 et les publications d'organisations internationales (BM, PNUD, NRGI) et nationales (IACE, HCCAF).

A. LA CONSTITUTION DE JANVIER 2014

La Constitution de 2014 mentionne la question des « ressources nationales » dans son Préambule et dans quelques articles comme suit :

- **Préambule :** « *Conscients de la nécessité de contribuer à la protection du milieu naturel et d'un environnement sain, propre à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la permanence d'une vie paisible aux générations futures […]* ».
- **Article 12 :** L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales.
- **Article 13 :** Les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'État y exerce sa souveraineté en son nom. Les accords d'investissement relatifs à ces

ressources sont soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des représentants du peuple. Les conventions y afférentes sont soumises à l'approbation de l'Assemblée.

- Article 136 : […] Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée, à l'échelle nationale, en vue de la promotion du développement régional.

B. « TUNISIE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN TUNISIE » (BM, 2014, EXTRAITS)[61]

Introduction et éléments de contexte

1. Le poids des entreprises publiques dans l'économie tunisienne est important. A l'indépendance, l'Etat tunisien a hérité du contrôle de secteurs-clés de l'économie, comme les mines, les transports et les services bancaires. Les entreprises et établissements publics étaient alors considérés comme essentiels pour des projets de développement dont l'intérêt allait au-delà de ceux du secteur privé. C'était le cas pour l'exploitation du phosphate, l'exploration pétrolière, la production de ciment et le raffinage du pétrole.

22. Le tableau est similaire en ce qui concerne la valeur ajoutée ou les résultats des entreprises et établissements publics. Tunisie Télécom représente plus de 13% de la valeur ajoutée, suivie d'ETAP (Entreprise tunisienne d'activités pétrolières). Les trois plus grands secteurs dans ce domaine (énergie et ressources hydrauliques, télécommunications et transports) accaparent plus de la moitié de la contribution dans le total de la valeur ajoutée de ces entreprises et établissements.

24. Enfin, seule la moitié des sociétés et établissements publics ont connu des résultats d'exploitation positifs avec à leur tête l'ETAP.

[…]

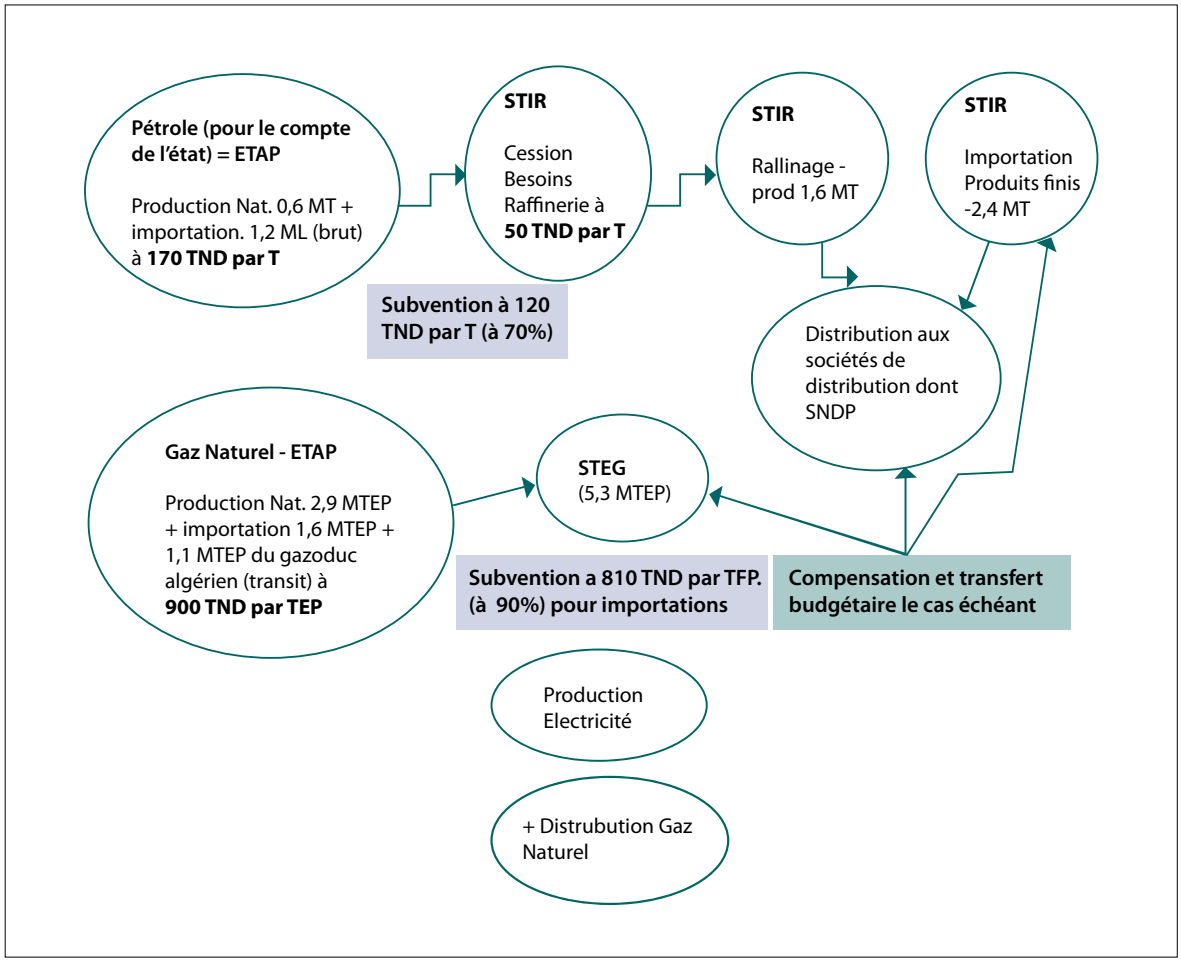
127. De par l'ampleur des subventions qu'il reçoit (actuellement supérieures à 3 milliards de dinars), de sa charge pour l'Etat et de la place qu'il joue dans l'économie, le secteur énergétique qui regroupe l'ETAP (Entreprise tunisienne d'activités pétrolières), la STIR (Société tunisienne des industries de raffinage), la STEG (Société tunisienne d'électricité et de gaz) et la SNDP (Société nationale de distribution des pétroles) doit être tout particulièrement surveillé, même si dans les bilans de ces entreprises les pertes semblent limitées.

128. En outre, le fait de posséder des entreprises publiques dans ce secteur permet d'obtenir des subventions croisées qui masquent l'inefficacité de certaines d'entre elles. Ainsi, la société pétrolière nationale, l'ETAP, importe du pétrole et du gaz pour le compte de la raffinerie du pays, la STIR et l'entreprise responsable de la production d'électricité, la STEG (voir figure 7 sur le schéma de subventions croisées entre ETAP, STIR et STEG). L'ETAP importe du pétrole brut et le vend à 30% de son prix à la STIR à 50 TND par baril, soit moins d'un tiers du prix international de marché. Les recettes liées à l'exportation de produits raffinés sont retenues par la raffinerie mais comme celles-ci sont insuffisantes et que la production ne couvre pas la demande, en 2008, 72% (en volumes) de la consommation de produits blancs

(GPL, essence, gasoil) ont donc été importés. Afin de couvrir ses frais, mais sans véritable connaissance du système des passations de marché pour les importations, l'Etat transfère à la STIR la subvention aux prix des produits pétroliers et permet régulièrement à l'entreprise d'en importer. Ce modèle semble donc fort coûteux (perte de recettes pour l'ETAP et peu d'incitations pour la STIR pour accroître son efficacité) et assez peu transparent (sur les prix unitaires des marchés etc…). Ce sont donc plus de 200 millions de dinars qui sont transférés de l'ETAP à la STIR chaque année.

129. Le montant est encore plus élevé pour le gaz naturel. Il s'élève à plus d'un milliard de dinars car le montant de la subvention est supérieur de l'ordre de 90%. Au total, si la STIR et la STEG importaient respectivement le pétrole brut et le gaz naturel, plus de 1,2 milliard de dinars supplémentaires devraient être transférés aux deux entreprises. En outre, comme le bénéfice de l'ETAP sert actuellement à réduire une partie des transferts (environ 300 millions de dinars), 1,5 milliard de subventions indirectes est octroyé à la STIR et à la STEG, soit plus de 2% du PIB. Or, si ce chiffre était intégré aux subventions à l'énergie inscrites au budget, il atteindrait 50% de plus que les 5% du PIB actuellement établis, soit au final plus de 7% du PIB.

Figure 7 : Les subventions croisées en Tunisie entre ETAP, STIR et STEG



C. « INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES, TUNISIE, SECTEUR DES HYDROCARBURES » (NRGI, 2014, EXTRAITS)

La Tunisie n'a pas fait initialement partie de l'évaluation publiée en mai 2013. La présente évaluation du secteur tunisien des hydrocarbures a été effectuée en 2014 en utilisant la même méthodologie que le RGI-2013. L'évaluation donne une estimation du classement de la Tunisie par rapport aux pays évalués en 2013.

Contexte : Depuis la Révolution qui a mis fin au régime de Ben Ali en janvier 2011 et dont l'origine remonte au soulèvement des régions minières en 2008 contre la mauvaise gouvernance du secteur des phosphates, une attention particulière est actuellement portée à la gouvernance du secteur extractif. Le pays a notamment introduit une nouvelle Constitution en 2014 qui inclut des dispositions relatives à la transparence et la redevabilité.

Résultats du RGI pour la Tunisie : La Tunisie a reçu la note « *insuffisante* » de 49 et se classe 28^{e} sur 59 pays. Toutefois, une bonne note dans le domaine du cadre institutionnel et juridique contraste avec de mauvaises pratiques de divulgation et de faibles conditions générales de gouvernance (voir tableau 3).

Cadre institutionnel et juridique (classement indicatif de 18^{e}/59 avec une note de 75/100) :
La législation pétrolière bien développée de la Tunisie lui a valu un score « *satisfaisant* » de 75. La Direction Générale de l'Energie examine chaque trimestre les offres reçues pour les blocs pétroliers libres et accorde des permis suite à des négociations directes avec les sociétés pétrolières. Celles-ci signent alors un contrat d'association ou de partage de production avec l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières. Le Ministère des Finances collecte la majorité des impôts et taxes auprès des sociétés extractives. Dans le cas du régime de partage de production, l'ETAP collecte la part de l'Etat du profit-oil et l'impôt sur les bénéfices pour le compte de l'entreprise associée. L'ETAP paye cet impôt à l'Etat. Le gouvernement a pris en 2011 un décret réglementant l'accès aux documents administratifs des organismes publics. Les effets de ce décret ne sont pas encore visibles mais plusieurs projets de loi qui garantit le droit de l'accès à l'information pour tous les citoyens sont actuellement en discussion. Le pays n'applique pas encore l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (EITI) mais le chef du gouvernement a exprimé le 1er juin 2012 l'intention d'y adhérer.

Pratiques de divulgation (classement indicatif de 47^{e}/59 avec une note de 31) :
Compte-tenu de la quantité très limitée d'informations disponible sur la plupart des aspects du secteur des hydrocarbures, la Tunisie a reçu un score « *défaillant* » de 31. Le processus d'octroi des permis est établi par la législation mais peu d'informations sont réellement disponibles sur les conditions d'octroi. Le permis de recherche est attribué notamment sur la base de critères de capacités techniques et financières du demandeur mais c'est le Ministre de l'Energie et le Comité Consultatif des Hydrocarbures qui se prononce selon leur appréciation pour accepter, rejeter ou renégocier l'offre. Un communiqué de presse, annonçant l'identité du bénéficiaire de l'offre, est généralement publié mais aucune information sur les investissements ou le taux de *cost-oil ou de profit-oil* n'est divulgué.

Tableau 3 : Notes composite, composantes et indicateurs de la Tunisie

Classement indicatif (sur 59)		Note (sur 100)
28	**NOTE COMPOSITE**	**49**
18	**Cadre institutionnel et juridique**	**75**
	Loi sur la liberté d'information	100
	Couverture législative complète du secteur	100
	Participation à l'ITIE	33
	Processus indépendant d'octroi de permis	83
	Exigence d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux	50
	Clarté dans la perception des revenus	67
	Compte rendu complet des finances publiques	67
	Exigence des rapports financiers des sociétés d'état	100
	Règles de gestion des fonds définis par la loi	…
	Règles des transferts aux collectivités locales définis par la loi	…
47	**Pratiques de divulgation**	**31**
	Processus d'octroi de permis	17
	Contrats	0
	Evaluations des impacts environnementaux et sociaux	0
	Données d'exploration	0
	Volumes de production	50
	Valeur de la production	33
	Principales sources de revenus	25
	Sources de revenus secondaires	0
	Subventions	…
	Noms des entreprises opérationnelles	0
	Rapports exhaustifs des sociétés d'état	84
	Données de production des sociétés d'état	86
	Données sur les revenus des sociétés d'état	13
	Activités quasi fiscales des sociétés d'état	…
	Conseil d'administration des sociétés d'état	100
	Règles de gestion des fonds	…
	Rapports exhaustifs sur le fonds	…
	Règles de transferts aux collectivités locales	…
	Rapports exhaustifs sur les transferts aux collectivités locales	…
	Divulgation décentralisée des transferts aux collectivités locales	…

Classement indicatif (sur 59)		Note (sur 100)
25	**Garanties et mesures de contrôle de qualité**	**62**
	Mécanismes de contrôle du processus d'octroi de permis	11
	Mécanismes de contrôle du processus budgétaire	44
	Qualité des rapports gouvernementaux	21
	Divulgation par l'Etat des conflits d'intérêt	100
	Qualité des rapports des sociétés d'état	50
	Audits des rapports des sociétés d'état	67
	Utilisation des normes comptables internationales par les sociétés d'état	100
	Divulgation des conflits d'Intérêt des sociétés d'état	100
	Qualité des rapports sur les fonds	…
	Audits des rapports du fonds	…
	Le Gouvernement se conforme aux règles de gestion de fonds	…
	Mécanismes de contrôle des dépenses de fonds	…
	Divulgation des conflits d'intérêt concernant les fonds	…
	Qualité des rapports sur les transferts aux collectivités locales	…
	Application par l'Etat des règles de transferts aux collectivités locales	…
23	**Conditions générales de gouvernance**	**44**
	Corruption (Indice TI de perception de la corruption & contrôle de la corruption WGI)	55
	Transparence budgétaire (Indice IBP)	16
	Redevabilité & démocratie (Indice de démocratie EIU & voix et recevabilité WGI)	45
	Efficacité gouvernementale (WGI)	56
	Etat de droit (WGI)	51

Satisfaisant	
Partiel	
Insuffisant	
Défaillant	

Source : www.revenuewatch.org/rgi

De même, alors que les modèles de conventions particulières sont publiés au Journal Officiel, les contrats d'association et les contrats de partage de production ne sont pas accessibles au public. Les études d'impact environnemental ne sont pas publiées non plus. Le Ministère des Finances publie une somme agrégée des revenus du secteur pétrolier mais ne divulgue aucune autre information sur le secteur. Il en va de même pour le Ministère de l'Energie qui renvoie aux données publiées par l'ETAP. La Banque Centrale publie des informations agrégées sur les volumes et valeurs de production de pétrole et de gaz, et l'Institut National des Statistiques divulgue la valeur des exportations.

Garanties et mesures de contrôle de qualité (classement indicatif de 25e/59 avec une note de 62) :

La Tunisie a reçu un score « partiel » de 62 qui s'explique par le manque de contrôle effectif du Parlement sur les recettes issues du secteur pétrolier et sur le processus d'octroi des permis. La loi exige des fonctionnaires impliqués dans le secteur qu'ils communiquent une déclaration de leurs biens au ministre concerné au début et à la fin de leur mandat (ou tous les cinq ans et en cas de maintien des fonctions). Ces déclarations ne sont cependant pas publiques. Les paiements effectués par les sociétés sont audités par l'Administration fiscale du Ministère des Finances mais ces rapports ne sont pas publics. Depuis 2014, la Constitution prévoit un contrôle du parlement sur les permis et contrats.

Conditions générales de gouvernance (classement indicatif de 23e/59 avec une note de 44) :

La Tunisie a reçu un score « *insuffisant* » de 44 qui reflète une amélioration du niveau de démocratie et de redevabilité comparé à avant 2011 mais un net manque de transparence du budget et des performances moyennes quant au contrôle de la corruption et à l'Etat de droit.

Entreprises publiques (classement indicatif de 12e/46 avec une note de 78) :

L'ETAP est entièrement détenue par l'Etat. Elle publie des rapports réguliers et généralement exhaustifs contenant des informations sur les réserves d'hydrocarbures du pays, les volumes de production, les prix, la valeur des exportations, l'estimation des investissements dans l'exploration, le nom des entreprises opérant dans le pays, son taux de participation dans les joint-ventures et la composition de son Conseil d'administration. Elle ne publie cependant pas d'informations sur les coûts de production ou les opérations de ses filiales. Les comptes de l'ETAP sont régulièrement audités par la Cours des Comptes qui publie ces rapports depuis 2012.

D. « TUNISIE DIAGNOSTIC-PAYS SYSTEMATIQUE » (BM, 2015, EXTRAITS)[62]

Principales entraves à la croissance et l'inclusion

Les entreprises publiques (EP) et agences de gouvernement autonomes (AGA) jouent un rôle important dans la gouvernance. Ces entités n'ont pas encore atteint les performances requises et sont généralement mal gérées et peu contrôlées par le gouvernement. Ce sont souvent des acteurs économiques et sociaux majeurs dans les secteurs clés de la banque, des transports, de l'énergie et l'industrie [...] Des critiques ont été formulées à l'encontre des EP et AGA pour leur gestion médiocre des ressources publiques et leur manque de redevabilité

au niveau de la direction. Le fait que le gouvernement central ne dispose pas de ressources suffisantes pour jouer son rôle d'actionnaire accentue davantage le problème. L'encadré 6 présente une illustration de la diversité des problèmes de gouvernance constatés dans des secteurs où des défis de gouvernance importants ont été identifiés.

Encadré 6 : Défis de gouvernance spécifiques du secteur de l'énergie et des ressources naturelles

La Constitution de janvier 2014 garantit que l'État « œuvre à l'exploitation rationnelle des richesses nationales » (Article 12), que « les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien » (Article 13), et que les contrats d'investissement qui y sont relatifs sont soumis à l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple (Article 13). L'Article 136 permet également d'allouer un pourcentage des ressources naturelles pour améliorer le développement des régions et la gestion régionale des ressources. Il s'agit d'une avancée significative pour la Tunisie, où les premières manifestations qui ont conduit aux troubles de 2011 dénonçaient la mauvaise gouvernance dans l'industrie des phosphates, les parcs nationaux et les régions forestières. Un an et demi après la chute du régime de Ben Ali, le Premier ministre Hamadi Jébali avait annoncé l'engagement de son gouvernement à se joindre à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI), même si cela n'a toujours pas été fait. Il s'agit d'une partie importante de l'agenda de transparence qui impliquera les organismes de réglementation, les auditeurs, administrations, entreprises publiques pertinentes et parlementaires.

(Source : BM, 2015)

La croissance de la Tunisie nécessite un secteur de l'énergie en mesure de fournir une alimentation électrique continue et stable. Si ce secteur a jusqu'ici été capable de satisfaire ces exigences, un sous financement important au cours de la dernière décennie l'a affaibli. Le rétablissement de la Tunisie entraîne une forte croissance de la demande d'électricité (5% par an en moyenne pour la consommation annuelle d'électricité, 11% pour les pics de demande). Cependant, les nouvelles capacités de production électrique mises en service entre 2010 et 2014 sont minces, et des risques de pénuries se profilent. Cette forte croissance de la demande d'électricité se traduit par des recours supplémentaires aux importations et aux hydrocarbures. Le système énergétique tunisien est extrêmement dépendant des hydrocarbures, le pétrole et gaz satisfaisant 99% de la demande d'énergie (44% pour le pétrole, 55% pour le gaz naturel). La production d'électricité repose presque entièrement sur le gaz naturel (98%), avec seulement une très faible contribution des énergies renouvelables. Le degré élevé de dépendance aux hydrocarbures rend le pays vulnérable aux perturbations des marchés internationaux du gaz et du pétrole et à la volatilité des prix, d'autant que la Tunisie doit s'appuyer davantage sur les importations. Un tiers du gaz consommé par le pays est actuellement importé d'Algérie. D'ici 2020, l'approvisionnement en gaz ne devrait

plus couvrir les besoins de la Tunisie […] Le gouvernement de transition tunisien a pris des mesures importantes pour la refonte de son secteur énergétique. En 2013-2014, la Tunisie a lancé un débat national sur la transition énergétique.

Les éléments fondamentaux de la stratégie énergétique sont :

i le développement des ressources et des infrastructures énergétiques nationales ;

ii le renforcement des programmes d'efficacité énergétique (avec pour objectif de baisser l'intensité énergétique de 2,5% par an) ;

iii la diversification du bouquet énergétique grâce au développement des énergies renouvelables (l'objectif est d'atteindre une capacité de 3 700 MW en 2030, avec 30% d'énergies renouvelables dans la production d'électricité) ;

iv le développement/renforcement des interconnexions avec les pays du Maghreb et d'Europe ;

v la réorganisation et les réformes institutionnelles associées à l'amélioration de la gouvernance sur la stratégie et des décisions énergétiques, et lancement d'un débat national sur l'énergie et la transition.

Encadré 7 : Risques budgétaires

Les subventions sont devenues un fardeau budgétaire croissant. Le gouvernement tunisien contrôle un tiers du panier de l'IPC grâce à des prix subventionnés et administrés. Cela limite l'efficacité de la politique monétaire car elle n'a aucun contrôle sur un tiers du panier de l'IPC. Cela signifie également que le contrôle de l'inflation est très coûteux pour le budget de l'État. En effet, si les réformes progressives des subventions depuis les années 1990 ont permis de réduire les dépenses de subvention à moins de 2% du PIB jusqu'en 2006, la tendance a été inversée en raison de l'augmentation des prix internationaux du pétrole et des denrées alimentaires durant ces dernières années, aggravée par le mécontentement social qui a favorisé une augmentation des subventions aux produits alimentaires au lendemain de la révolution. En conséquence, les dépenses de subvention ont atteint en 2013 un taux de 7,2% du PIB, soit environ 24% du total des dépenses. Les subventions aux carburants ont atteint en 2013 les deux tiers du budget des subventions, contre moins d'un tiers en 2009, ce qui correspond environ à 90% du total des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation de base […]

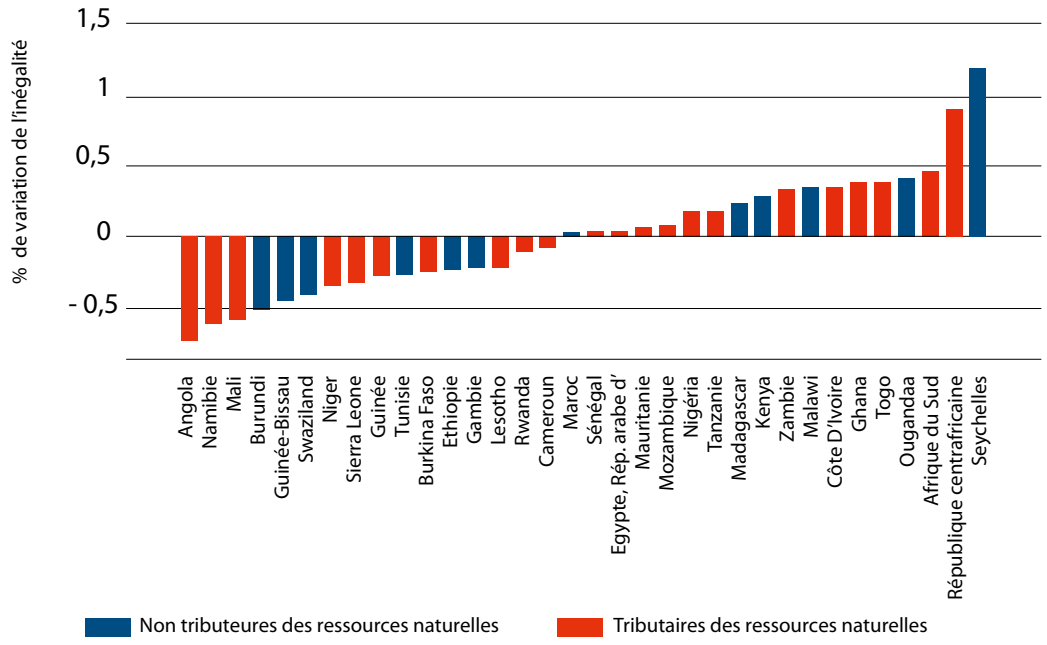
(Source : BM, 2015)

E. « VERS UNE STRATEGIE DU SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES FAVORABLE A L'EQUITE »[63]

Selon cette étude du PNUD, publiée en 2016, le degré de dépendance de 51 pays africains vis-à-vis des ressources naturelles, entre 2008 et 2012, se situe entre 4% pour les Comores et près de 100% pour l'Angola. Avec 18%, le degré de dépendance de la Tunisie est comparable

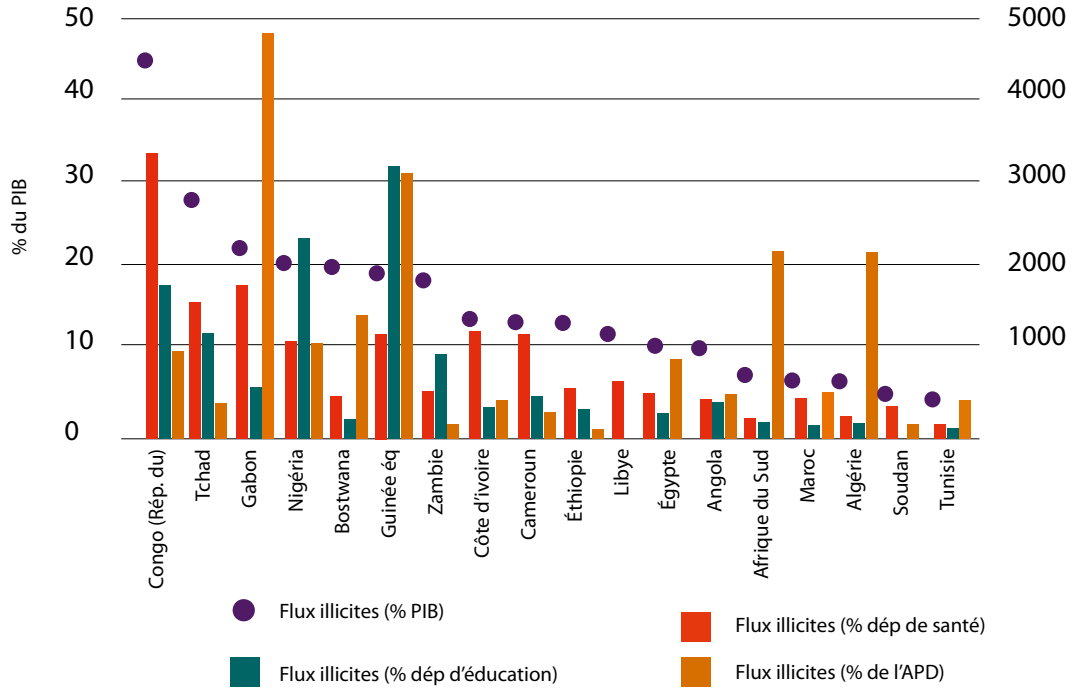
à celui du Maroc. Le poids de la rente provenant de l'exploitation des hydrocarbures et d'autres minerais, exprimé en pourcentage du PIB, de 17 pays africains dont la croissance a été particulièrement rapide, se situe entre quelques pourcent pour l'Ethiopie et près de 60% pour la Libye. La figure 8 montre l'évolution des inégalités de revenus sur une période de 20 ans (1990-2010) dans 34 pays africains pour lesquels des données sont disponibles. Ces pays sont de nouveau répartis entre pays dépendants et non dépendants des ressources. Selon cette étude, la Tunisie fait partie des pays dont l'économie est « *non tributaire* » des ressources naturelles et l'inégalité sociale y a été réduite de 0,2% en moyenne par an durant cette période. Des flux financiers illicites provenant des économies africaines dépendantes des ressources naturelles, en particulier via les mécanismes de falsification des prix et de transfert de bénéfices, contribuent largement au maintien de niveaux élevés d'inégalités dans certains de ces pays. L'érosion de l'assiette fiscale de ces économies signifie moins de fonds à affecter aux mesures de réduction des inégalités et à des projets de développement. En Tunisie, avec 4%, les flux illicites exprimés en pourcent du produit intérieur brut, serait d'après l'étude du PNUD, le taux le plus faible en comparaison avec les 17 autres pays africains et pour la période 2000 à 2009 (figure 9).

Figure 8 : Evolutions de l'inégalité (quintile le plus riche/quintile le plus pauvre) dans les années 1990



Source : Calculs des auteurs à partir de données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale (2014).

Figure 9 : Flux illicites dans quelques pays d'Afrique, 2000 à 2009



Source : Graphique des auteurs sur la base de données de la Banque africaine de développement et du rapport de l'institut Global financial Integrity, 2013.

Remarque : Guinée éq. = Guinée équatoriale.

F. « ÉVALUATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ENTREPRISE TUNISIENNE D'ACTIVITES PETROLIERES »[64]

Nous reprenons ci-après des extraits de cette étude réalisée par l'IACE en collaboration avec NRGI en 2016.

> *Le présent rapport consiste à analyser le système de gouvernance et de performance de L'ETAP en se basant sur les domaines de définitions des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques pétrolières telles que retenues par le NRGI dans le cadre de son rapport global élaboré sur l'étude de cas de 12 entreprises publiques pétrolières, ainsi que sur le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes, élaborés par l'IACE [...]*
>
> *L'évaluation du système de gouvernance de l'ETAP a permis de dégager plusieurs insuffisances non négligeables. Placée sous la tutelle de l'autorité exécutive, l'ETAP exerce dans un cadre juridique et institutionnel rigide devenu inadapté au contexte actuel de l'investissement. De plus, l'Entreprise nationale évolue dans un milieu informationnel peu transparent, et ce notamment en ce qui concerne les contrats conclus avec les compagnies pétrolières privées, les informations financières et budgétaires, les transferts avec l'État ainsi que le rôle et responsabilités des mécanismes internes de gouvernance (conseil d'administration, comités d'audit, etc.). Au niveau des ressources humaines, l'ETAP souffre également de départs*

massifs de ses compétences et de l'absence d'une véritable stratégie de recrutement, de formation et de motivation de son personnel. De plus, il n'existe pas de dispositifs de responsabilisation des dirigeants et d'évaluation de leurs performances sur la base d'objectifs prédéfinis. L'ensemble de ces facteurs rend difficile une évaluation appropriée de l'efficacité de la démarche de développement durable menée par l'Entreprise nationale.

Sur la base de ce diagnostic, un certain nombre de recommandations visant l'amélioration du système de gouvernance de l'ETAP peuvent être avancées :

- Reconsidérer le statut et le rôle de l'ETAP dans le secteur ;

- Promouvoir l'investissement et adopter une stratégie de long terme ;

- Renforcer la transparence et la reddition des comptes ;

- Améliorer l'audit des concessions ;

- Renforcer la stratégie actionnariale de l'État ;

- Renforcer le rôle du conseil d'administration ;

- Améliorer la politique de gestion des ressources humaines ;

- Mise en place d'une politique de gestion de risques ;

- Élaborer un code de conduite et de comportement éthique ;

- Procéder à l'évaluation des résultats du développement durable.

G. « GUIDE DE BONNE GOUVERNANCE DE L'ETAP »[65]

Ce guide, préparé par l'IACE en collaboration avec NRGI en 2016, expose les normes de bonne gouvernance des entreprises publiques pétrolières, telles que retenues par NRGI, dans le cadre de son étude de 12 entreprises publiques pétrolières internationales, et par l'IACE, dans son Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises publiques tunisiennes. Le tableau 4 ci-dessous résume les recommandations à adopter par l'ETAP.

Tableau 4 : Les normes de bonne gouvernance à adopter par l'ETAP

Les normes de bonne gouvernance	Adéquation de la gouvernance de l'ETAP aux recommandations
1. Définir et financer un mandat commercial	- Reconsidérer le rôle et le statut de l'ETAP
2. Bien définir le rôle et la structure des actionnaires de l'Etat	- Renforcer le rôle de l'Etat actionnaire
3. Renforcer des conseils indépendants et professionnels	- Renforcer le rôle du conseil d'administration
4. Investir dans l'intégrité et l'aptitude de l'équipe	- Elaborer un code de conduite
5. Divulguer les informations sur les données clés	- Renforcer la transparence
6. Effectuer des audits financiers indépendants et les publier	- Création de comités spécialisés
7. Choisir un niveau effectif de contrôle législatif	- Il est recommandé de lever toute ambiguïté des procédures et d'harmoniser le code des hydrocarbures avec la constitution.
8. Instaurer une stratégie solide et efficace des ressources humaines	- Améliorer la politique de gestion des ressources humaines et de développement durable

H. « INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES » (NRGI, 2017)[66]

L'indice de gouvernance des ressources naturelles évalue les politiques et les pratiques auxquelles les autorités ont recours pour régir leurs industries pétrolière, gazière et minière. À chaque évaluation correspond une note composite. Pour la plupart des pays, l'indice évalue soit le secteur pétrolier et gazier, soit le secteur minier. Les deux sont évalués dans le cas de huit pays.

Pour chaque évaluation, NRGI a calculé la note composite à partir des notes de trois composantes de l'indice. Deux des composantes incluent de nouvelles études basées sur les réponses d'experts à un questionnaire détaillé, et mesurent directement la gouvernance des ressources extractives des pays. La première - **réalisation de la valeur** - couvre la gouvernance de l'attribution des droits d'extraction, la prospection, la production, la protection de l'environnement, le recouvrement des recettes et les entreprises publiques. La deuxième - **gestion des revenus** - englobe la budgétisation nationale, le partage infranational des revenus des ressources naturelles et les fonds souverains. La troisième composante de l'indice évalue les conditions générales de gouvernance d'un pays ; à partir de données préexistantes, il mesure le contexte de gouvernance global.

La note pour chacune de ces trois composantes est basée sur celles données à ses sous-composantes. Chacune des sous composantes de « *réalisation de la valeur* » et de « *gestion des revenus* » est axée sur des domaines distincts de gouvernance, en rapport avec un précepte de la Charte des ressources naturelles de NRGI et de son cadre de référence ; autant d'outils d'analyse et de diagnostic qui représentent la chaîne des décisions que les gouvernements et les sociétés doivent prendre pour profiter de leurs ressources naturelles.

Les notes sont attribuées sur 100 à chaque niveau de l'indice, permettant ainsi aux utilisateurs de comparer la qualité de la gouvernance des ressources naturelles sur l'ensemble de l'indice composite, des composantes et des sous-composantes, tant à l'intérieur des pays que d'un pays à l'autre.

Comme pour tout exercice de ce type, les notes de l'indice sont entourées d'un certain degré d'incertitude. Dans la pratique, cela signifie qu'il pourrait être imprudent de tirer des conclusions basées sur de petites différences de notes. Pour cette raison, les résultats sont groupés en tranches de performance : bon, satisfaisant, insuffisant, médiocre et défaillant.

Regard sur les institutions de gouvernance des ressources naturelles : Pour les activités pétrole et gaz, la Tunisie se classe entre le Kazakhstan et la Malaisie, avec une note « *composite* » de 56, la gouvernance du secteur tunisien des hydrocarbures est qualifiée d'insuffisante, bien que les conditions générale de gouvernance et la réalisation de la valeur sont qualifiées de satisfaisante tandis que la gestion des revenus est jugée médiocre (voir tableaux 5).

Entreprises publiques : Les entreprises publiques jouent un rôle déterminant dans les industries extractives de nombreux pays. L'indice évalue la gouvernance de 74 entreprises publiques. Les données granulaires de l'indice sur les entreprises publiques révèlent plusieurs

problématiques. Bien que les entreprises publiques obtiennent en moyenne 56 points pour les divulgations et les règles concernant d'autres aspects de leur gouvernance, elles atteignent tout juste 22 points pour leur conduite en matière de vente de pétrole, de gaz et de minerais. L'Entreprise Tunisienne d'Activités pétrolières (ETAP) obtient une note « *satisfaisante* » de 66 (cf. tableaux 5).

Tableaux 5 : Décomposition de l'indice de gouvernance des ressources naturelles

Classement	Pays	Secteur évalué	Note pour l'indice [/100]	Réalisation de la valeur	Gestion des revenus	Conditions générales de gouvernance
1	Norvège	O&G	86	77	84	97
2	Chili	M	81	74	81	90
3	Royaume-Uni	O&G	77	70	68	95
4	Alberta	O&G	75	69	59	97
5	USA Golfe du Mexique	O&G	74	66	63	93
6	Brésil	O&G	71	62	78	72
7	Colombie	O&G	71	59	85	67
8	Australie (occidentale)	M	71	65	51	96
9	Inde	O&G	70	75	66	69
10	Colombie	M	69	59	82	67
11	Indonésie	M	68	64	76	65
12	Indonésie	O&G	68	64	76	65
13	Ghana	O&G	67	65	65	70
14	Trinité-et-Tobago	O&G	64	64	57	71
15	Mongolie	M	64	63	54	73
16	Pérou	M	62	68	57	62
17	Mexique	O&G	61	64	54	65
18	Botswana	M	61	40	62	81
19	Mexique	M	60	62	53	65
20	Burkina Faso	M	59	66	54	57
21	Philippines	M	58	55	52	67
22	Argentine	O&G	57	58	54	58
23	Afrique du Sud	O&G	57	50	40	80
24	Ghana	M	56	61	37	70
25	Kazakhstan	O&G	56	53	54	61
26	Tunisie	O&G	56	60	40	67

Pays	Activités	Entreprise publique	CA brut (MUS$ pour certaines années)	Note [/100]
Chili	Mines	Codelco	11 693	90
Inde	Oil and Gas	Oil and Natural Gas Corporation of India	23 374	87
Argentine	Oil and Gas	Yacimientos Petrolíferos Fiscales	14 236	83
Norvège	Oil and Gas	Statoil	45 873	80
Maroc	Mines	Office Chérifien des Phosphates	4 890	79
Indonésie	Mines	Antam	680	78
Ukraine	Oil and Gas	Naftagaz	6 596	76
Ghana	Oil and Gas	Ghana National Petroleum Corporation	180	75
Trinité-et-Tobago	Oil and Gas	Petroleum Company of Trinidad and Tobago Ltd.	3 047	75
Mexique	Oil and Gas	Petróleos Mexicanos	52 241	74
Colombie	Oil and Gas	Ecopetrol	18 998	73
Bolivie	Oil and Gas	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	6 812	70
Azerbaïdjan	Oil and Gas	State Oil Company of the Azerbaijan Republic	32 309	70
Philippines	Mines	Philippine Mining Development Corporation	2	70
Zambie	Mines	Zambia Consolidated Copper Mines Invest. Holdings	163	69
Indonésie	Oil and Gas	Pertamina	41 763	66
Tunisie	Oil and Gas	Entreprise Tunisienne des Activités Pétrolières	621	66

I. « LES BONNES PRATIQUES POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS » (HCCAF, 2019)[67]

Les bonnes pratiques sociétales de l'ETAP

Dans le cadre de son plan d'action envers les communautés voisines, l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières a mis en place différents programmes pour identifier les besoins réels des partenaires et des communautés locales, comme les programmes RSE-Tataouine et RSE-Kébili. Pour le programme RSE-Tataouine les objectifs sont les suivants :

- La promotion des initiatives privées ;
- Le développement économique et social via le tissu associatif ;
- Le renforcement des infrastructures en relation avec les deux axes précédents ;
- Le marketing et la promotion de la RSE-Tataouine.

Parmi les initiatives privées, l'ETAP a mis en œuvre avec ses partenaires des actions en faveur des PME. En effet, la réticence des banques commerciales de cofinancer les projets dans la région de Tataouine a limité l'intervention en matière de financement des petites et moyennes entreprises. Pour résoudre ce problème, une ligne de crédit a été mise à la disposition pour financer directement des projets d'investissement qu'elle juge rentables dans le gouvernorat. En 2016, le partenariat a permis de financer six petites et moyennes entreprises pour un coût d'investissement de 3,2 millions de dinars et une contribution du programme qui s'élève à plus de 740 mille dinars, générant 88 postes d'emploi.

Pour le développement économique et social à travers les associations, deux actions méritent d'être signalées :

- Le cas de l'association d'Autisme ILEF : un centre crée en 2015 pour les enfants autistes. Le rôle du centre est de convaincre les familles des enfants autistes de les inscrire au centre.
- L'assistance médicale : durant l'année 2016, 955 consultations ont été réalisées à l'hôpital régional de Tataouine dans différentes spécialités. Une journée médicale ainsi que des caravanes de formation ont été également organisées en 2016 avec la participation des médecins invités de la Tunisie et de la France, et ce, en faveur des médecins de la région.

CONCLUSION DU CHAPITRE TROIS

A. LA GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES DANS LE MONDE

1. Depuis le milieu des années 2000, des analystes font le constat que les pays en développement, dotés de ressources naturelles abondantes, ont tendance à croître plus lentement que les pays à ressources limitées. Différentes organisations internationales se demandent alors « *Comment conjurer la malédiction des ressources naturelles ?* » Nous résumons ci-après les constats et propositions effectués par différentes institutions internationales pour une meilleure gouvernance des industries extractives.

2. Les *« Principes de l'ITIE »*, établis en 2003, définissent les conditions minimales communes convenues pour les pays engagés dans la mise en œuvre de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives.

3. En 2007, le FMI publie un *« Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles »*, Ce guide applique les principes du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques à l'ensemble spécifique de problèmes auxquels sont confrontés les pays dont une part substantielle des revenus provient de telles ressources.

4. Dans sa deuxième édition de 2014, *Natural Ressources Governance Institute* décline sa ''Charte des ressources naturelles'' en 12 ''préceptes''. Ces préceptes sont répartis en trois groupes : (i) les fondements nationaux de la gouvernance des ressources naturelles, (ii) la chaîne des décisions économiques requises pour gérer les ressources naturelles en faveur de la prospérité, et (iii) les fondements internationaux de la gouvernance des ressources naturelles.

5. Dans son étude intitulée : *« Le secteur des industries extractives »*, publiée en 2016, la Banque mondial constate que : *« La qualité des institutions, mesurée par le degré de primauté du droit et la qualité de la gestion du secteur public, est souvent citée comme une cause possible de la malédiction des ressources naturelles ». La Banque estime par ailleurs que : « La chaîne de valeur des industries extractives fournit un cadre de gouvernance pour le secteur. Elle englobe l'octroi de contrats et de permis,*

le suivi des opérations, l'application des obligations en matière de protection et d'atténuation des risques sociaux, le recouvrement des impôts et des redevances, la répartition raisonnée des recettes, et la mise en œuvre de politiques et de projets de développement durable ».

6. En 2016, le *Chatham House* publie ses *« Directives pour une gouvernance efficace chez les producteurs émergents de pétrole et de gaz »*. Ces Directives recommandent *« aux fins d'attirer la compagnie pétrolière la plus qualifiée dans un pays avec une base de ressource non éprouvée, le gouvernement hôte peut investir dans des données géologiques, renforcer ses critères de présélection et garantir la transparence […] Le gouvernement doit veiller à simplifier à la fois les négociations et les structures fiscales afin d'atténuer les asymétries de savoir par rapport aux compagnies pétrolières »*.

7. En 2018, l'EITI publie *« La norme mondiale pour la bonne gouvernance des ressources pétrolières, gazières et minérales »*. Cette norme exige des pays ayant adhéré à l'initiative de l'EITI qu'ils publient des informations ponctuelles et exactes sur les principaux aspects de la gestion de leurs ressources naturelles, y compris l'octroi des licences, les montants des impôts, des redevances et des contributions sociales versés par les entreprises ainsi que la destination de ces paiements aux niveaux national et local.

8. Le rapport intitulé : *« La gouvernance des ressources naturelles et la mobilisation des recettes publiques pour la transformation structurelles »*, publié par l'ONU en 2018, examine ce qui est fait pour améliorer la gouvernance des abondantes ressources naturelles de l'Afrique et met l'accent sur le renforcement des institutions qui gèrent les ressources naturelles pour une meilleure mobilisation des ressources intérieures.

B. LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DES HYDROCARBURES EN TUNISIE

Au cours des dernières années, plusieurs travaux ont porté sur la gouvernance du secteur des hydrocarbures en Tunisie. Nous rappelons brièvement, dans ce qui suit, les principaux résultats.

1. La Banque mondiale, dans son rapport intitulé *« Tunisie pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie »* de mars 2014, écrit :

> *Le poids des entreprises publiques dans l'économie tunisienne est important. C'était le cas pour l'exploitation du phosphate, l'exploration pétrolière, la production de ciment et le raffinage du pétrole […] Tunisie Télécom représente plus de 13% de la valeur ajoutée, suivie d'ETAP. Les trois plus grands secteurs dans ce domaine (énergie et ressources hydrauliques, télécommunications et transports) accaparent plus de la moitié de la contribution dans le total de la valeur ajoutée de ces entreprises et établissements… Seule la moitié des sociétés et établissements publics ont connu des résultats d'exploitation positifs avec à leur tête l'ETAP […] De par l'ampleur des subventions qu'il reçoit, de sa charge pour l'Etat et de la place qu'il joue dans l'économie, le secteur énergétique qui regroupe l'ETAP, la STIR, la STEG et la SNDP doit être tout particulièrement surveillé, même si dans les bilans de ces entreprises les pertes semblent limitées […]*

En outre, le fait de posséder des entreprises publiques dans ce secteur permet d'obtenir des subventions croisées qui masquent l'inefficacité de certaines d'entre elles. Ainsi, la société pétrolière nationale, l'ETAP, importe du pétrole et du gaz pour le compte de la raffinerie du pays, la STIR et l'entreprise responsable de la production d'électricité, la STEG. Afin de couvrir ses frais, mais sans véritable connaissance du système des passations de marché pour les importations, l'Etat transfère à la STIR la subvention aux prix des produits pétroliers et permet régulièrement à l'entreprise d'en importer. Ce modèle semble donc fort coûteux et assez peu transparent. Ce sont donc plus de 200 millions de dinars qui sont transférés de l'ETAP à la STIR chaque année… Le montant est encore plus élevé pour le gaz naturel. Il s'élève à plus d'un milliard de dinars car le montant de la subvention est supérieur de l'ordre de 90%. Au total, si la STIR et la STEG importaient respectivement le pétrole brut et le gaz naturel, plus de 1,2 milliard de dinars supplémentaires devraient être transférés aux deux entreprises. En outre, comme le bénéfice de l'ETAP sert actuellement à réduire une partie des transferts, 1,5 milliard de subventions indirectes est octroyé à la STIR et à la STEG, soit plus de 2% du PIB. Or, si ce chiffre était intégré aux subventions à l'énergie inscrites au budget, il atteindrait 50% de plus que les 5% du PIB actuellement établis, soit au final plus de 7% du PIB ».

2. L'enquête réalisée par NRJI en 2014 a évalué la qualité de la gouvernance dans les secteurs pétroliers, gaziers et miniers de 59 pays au moyen d'un Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI). La Tunisie y a reçu une note globale de 49/100, qualifiée d'« *insuffisante* », et se classe 28e sur 59 pays. Toutefois, une bonne note dans le domaine du cadre institutionnel et juridique contraste avec de mauvaises pratiques de divulgation et de faibles conditions générales de gouvernance :

- Le cadre institutionnel et juridique est classé 18e avec une note « *satisfaisante* » de 75 ;
- Pour les pratiques de divulgation, la Tunisie est jugée « *défaillante* », elle est classée 47e avec une note de 31 ;
- Concernant les « *garanties et mesures de contrôle de qualité* », la Tunisie est classée 25e avec une note « partiel » de 62 ;
- Pour les « *conditions générales de gouvernance* », la Tunisie est classée 23e avec une note « *insuffisante* » de 44 ;
- Concernant la gouvernance des « Entreprises publiques », la Tunisie est classée 12e avec une note « *satisfaisante* » de 78.

Il ressort de cette enquête que la mauvaise gouvernance du secteur des industries extractives en Tunisie ne concerne pas la gestion des entreprises publiques ou le cadre institutionnel et règlementaire, qui sont jugés satisfaisants, mais beaucoup plus les politiques de divulgation et les conditions générales de gouvernance qui sont jugées insuffisantes à défaillantes.

3. Selon le *« diagnostic-pays systématique »* réalisé par la Banque Mondiale en 2015, les entreprises publiques tunisiennes n'ont pas atteint les performances requises et

sont généralement mal gérées et peu contrôlées par le gouvernement. Ce sont souvent des acteurs économiques et sociaux majeurs dans les secteurs clés de la banque, des transports, de l'énergie et l'industrie. Des critiques ont été formulées à l'encontre des entreprises et institutions publiques pour leur gestion médiocre des ressources et leur manque de redevabilité au niveau de la direction. Le fait que le gouvernement central ne dispose pas de ressources suffisantes pour jouer son rôle d'actionnaire aggrave le problème.

Le secteur électrique a jusqu'ici été capable de satisfaire la demande, un sous financement important[u] au cours de la dernière décennie l'a affaibli. Les nouvelles capacités de production électrique mises en service entre 2010 et 2014 sont minces, et des risques de pénuries se profilent. Le système énergétique tunisien est extrêmement dépendant des hydrocarbures, le pétrole et gaz satisfaisant 99% de la demande d'énergie. La production d'électricité repose presque entièrement sur le gaz naturel (98%), avec une très faible contribution des énergies renouvelables. Le degré élevé de dépendance aux hydrocarbures rend le pays vulnérable aux perturbations des marchés internationaux du gaz et du pétrole et à la volatilité des prix, d'autant que la Tunisie doit s'appuyer davantage sur les importations.

4. Selon l'étude *« Vers une stratégie du secteur des industries extractives favorable à l'équité »*, réalisée par le PNUD en 2016, le degré de dépendance de 51 pays d'Afrique subsaharienne vis-à-vis des ressources naturelles, entre 2008 et 2012, se situe entre 4% pour les Comores et près de 100% pour l'Angola. Avec 18%, le degré de dépendance de la Tunisie est comparable à celui du Maroc. La Tunisie fait partie des pays dont l'économie est « *non tributaire* » des ressources naturelles et l'inégalité sociale y a été réduite de 0,2% en moyenne par an durant cette période. En Tunisie, avec 4%, les flux illicites exprimés en pourcent du produit intérieur brut, est le taux le plus faible en comparaison avec les autres pays africains et pour la période 2000 à 2009.

5. Selon l'*Évaluation du système de gouvernance de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières*, réalisée par l'IACE en collaboration avec NRGI en 2016, bien que la Tunisie soit un « *petit* » producteur de pétrole, les revenus générés par l'ETAP représentent une part importante des recettes du pays, avec environ 13% du total des revenus du Budget en 2013. La Constitution de 2014 est venue renforcer les principes fondamentaux de l'État de droit dont notamment la transparence et la redevabilité et, par conséquent, mettre un terme à l'environnement informationnel « *clos* » et appauvri qui a toujours caractérisé le secteur pétrolier. L'évaluation du système de gouvernance de l'ETAP a permis de dégager plusieurs insuffisances non négligeables. L'ETAP exerce dans un cadre juridique et institutionnel rigide, inadapté au contexte actuel de l'investissement. De plus, l'Entreprise nationale évolue dans un milieu informationnel peu transparent, notamment en ce qui concerne les contrats conclus avec les compagnies pétrolières privées, les informations financières et budgétaires, les transferts avec l'État ainsi que le rôle et responsabilités des mécanismes internes de gouvernance. Au niveau des

[u] *Sous-financement aggravé par l'accumulation des impayés, des institutions publiques en particulier.*

ressources humaines, l'ETAP souffre également de départs massifs de ses compétences et de l'absence d'une véritable stratégie de recrutement, de formation et de motivation de son personnel. De plus, il n'existe pas de dispositifs de responsabilisation des dirigeants et d'évaluation de leurs performances sur la base d'objectifs prédéfinis. Les principaux axes de ces recommandations sont les suivants :

- *Reconsidérer le statut et le rôle de l'ETAP dans le secteur ;*
- *Promouvoir l'investissement et adopter une stratégie de long terme ;*
- *Renforcer la transparence et la reddition des comptes ;*
- *Améliorer l'audit des concessions ;*
- *Renforcer la stratégie actionnariale de l'État ;*
- *Renforcer le rôle du conseil d'administration ;*
- *Améliorer la politique de gestion des ressources humaines ;*
- *Mettre en place d'une politique de gestion de risques ;*
- *Élaborer un code de conduite et de comportement éthique ;*
- *Procéder à l'évaluation des résultats du développement durable.*

Dans son *« Guide de bonne gouvernance de l'ETAP »* de 2016, l'IACE en collaboration avec NRGI, recommande une série de normes de bonne gouvernance à adopter par l'ETAP.

6. En 2017, NRGI publie l'« *Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles* » d'une centaine de pays. L'Indice de gouvernance des ressources naturelles évalue les politiques et les pratiques auxquelles les Autorités ont recours pour régir leurs industries pétrolière, gazière et minière. À chaque évaluation correspond une note composite. Pour les activités pétrole & gaz, la Tunisie se classe entre le Kazakhstan et la Malaisie, avec une note « *composite* » de 56, la gouvernance du secteur tunisien des hydrocarbures est jugée insuffisante, bien que les conditions générale de gouvernance et la réalisation de la valeur soient qualifiées de satisfaisante tandis que la gestion des revenus est jugée médiocre. L'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières obtient une note satisfaisante de 66, cette évaluation est en recul par rapport à celle de 2014.

7. Parmi les *« bonnes pratiques pour une meilleure gouvernance des établissements publics»*, le HCCAF cite, dans son rapport de janvier 2019, les bonnes pratiques sociétales de l'ETAP : dans le cadre de son plan d'action envers les communautés voisines, l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières a mis en place différents programmes pour identifier les besoins réels des partenaires et des communautés locales. Parmi les initiatives privées, l'ETAP a mis en œuvre avec ses partenaires des actions en faveur des PME. En 2016, le partenariat a permis de financer six petites et moyennes entreprises pour un coût d'investissement de 3,2 MD et une contribution du programme qui s'élève à plus de 740 mille dinars.

DEUXIEME PARTIE :

DU MODE DE FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DES HYDROCARBURES

CHAPITRE QUATRE : LE CADRE REGLEMENTAIRE ET FISCAL DU SECTEUR DES HYDROCARBURES

Après avoir passé en revue les concepts et les pratiques de gouvernance - publique, d'entreprise et des industries extractives -, nous nous proposons ici de donner un aperçu du cadre règlementaire et fiscal du secteur des hydrocarbures liquides et gazeux en Tunisie. A cet effet, nous examinerons le cadre règlementaire et fiscal relatif : i) aux activités d'exploration et de production des hydrocarbures, ii) aux activités de raffinage et de distribution des produits pétroliers et iii) aux activités de transport et de distribution du gaz naturel[v].

I. LES ACTIVITES D'EXPLORATION ET DE PRODUCTION

A. LE CADRE REGLEMENTAIRE

Trois régimes contractuels de base régissent les activités d'exploration et de production des hydrocarbures en Tunisie[68] :

i. Le régime applicable depuis 1948 jusqu'à 1985 est régi par le décret du 13 décembre 1948, le décret du 1er janvier 1953 sur les Mines, la loi n° 58-36 du 15 mars 1958 et des conventions particulières.
ii. Le régime applicable depuis 1985 jusqu'à 1999 est régi par les dispositions du décret-loi 85-9 tel que modifié par la loi n° 87-9 et par les dispositions des textes réglementaires et des conventions particulières.
iii. Le régime applicable depuis 1999, date de promulgation du Code des hydrocarbures par la loi n° 99-93 du 17 août 1999 tel que modifié et complété par la loi n° 2002-23, la loi n° 2004-61, la loi n° 2008-15 et la loi n° 2017-41.

Une liste exhaustive des lois et décrets relatifs aux activités du secteur exploration et production des hydrocarbures en Tunisie est ci-jointe en annexe 1.

1. Le régime juridique applicable de décembre 1948 à septembre 1985

Durant cette période, deux textes de référence régissent les activités : le décret du 13 décembre 1948 instituant des dispositions spéciales pour faciliter la recherche et l'exploitation des substances minérales du second groupe, ensemble des textes qui l'ont modifié ou complété et les textes pris pour son application, et le décret du 1er janvier 1953 sur les Mines et les textes pris pour son application.

Ces textes réglementent les relations des titulaires de permis ou de concessions entre eux et avec les propriétaires de la superficie couvrant les titres (permis ou concessions) et fixent

[v] *Pour les chapitres 4 à 6, nous nous référerons en particulier aux travaux, publiés en 2019 dans la « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie ».*

les dispositions financières, la surveillance de l'Administration sur les mines, la juridiction et les pénalités. Les demandeurs de permis doivent avoir fait preuve qu'ils possèdent des ressources financières et une expérience technique suffisantes. L'attribution des permis est faite par Arrêté. La concession d'exploitation d'un gisement est accordée de plein droit du fait de la réalisation d'une découverte d'hydrocarbures dans un permis de recherche en cours de validité. Elle est instituée par un Arrêté sur une superficie maximale de 1 000 km^2 et sa durée est au maximum de 99 ans.

En plus de ces deux principaux textes qui réglementent les gites naturels des substances minérales d'une manière générale (hydrocarbures, phosphates, mines, carrières…), les substances minérales du second groupe (bitumes, asphalte, pétrole et autres hydrocarbures solides, liquides ou gazeux) sont régies par des Conventions particulières et des Cahiers des charges y annexés. La Convention et le Cahier des charges, signés par l'Etat tunisien et le Titulaire, définissent les termes et conditions en vertu desquels un Permis de recherche et, le cas échéant, une Concession sont accordés. Ces accords permettent de fixer une fiscalité spécifique pour chaque permis (le taux de la redevance proportionnelle sur la production, le taux de l'impôt sur les bénéfices et autres taxes et droits, le régime d'exonération, les règles d'amortissement…), le régime d'importation, d'exportation et de franchise applicable aux opérations conduites dans le cadre de la Convention et le régime de contrôle des changes. Ces textes permettent par ailleurs de :

- Fixer le programme minimum de travaux d'exploration et les dépenses estimées durant les périodes de validité : la période initiale et les éventuelles périodes de renouvellement ;
- Convenir du recours à l'arbitrage international pour le règlement des différends qui pourraient survenir entre l'Etat et le Titulaire ;
- Fixer le taux et les modalités de l'option de participation de l'Etat à l'exploitation d'une découverte ;
- Fixer les règles et conditions applicables aux cessions et transfert de droits et obligations dans les permis et dans les concessions notamment l'exonération de tout impôt droit ou taxes de l'opération de cession ou de transfert ;
- Compléter et ou déroger à certaines dispositions du décret du 13 décembre 1948 et du décret du 1er janvier 1953 sur les Mines tels que :
  - La durée de validité initiale du Permis ainsi que les durées et nombre de renouvellements ;
  - La durée de validité d'une Concession d'exploitation (50 ans au lieu de 99 ans) ;
  - La surveillance minière, les dispositions techniques et l'accès à l'infrastructure publique ;
  - Et d'autres modalités et conditions de nature commerciale.

Afin d'instaurer un régime stable, les Conventions, annexes comprises, sont approuvées par Loi et ne peuvent être modifiés que dans le cadre d'un avenant signé par les deux parties (Etat et Titulaire du Permis ou de la Concession). Pour être effectif, l'avenant doit être également approuvé par Loi.

L'option de participation de l'Etat

En cas de découverte et que la décision de son exploitation est prise, la question de l'option de participation de l'Etat se présente de deux manières :

- Si la Convention ne prévoit pas une option de participation de l'Etat, le Titulaire assure, à ses frais et à son seul risque, le financement du développement et de l'exploitation de la Concession. L'Etat ne détient pas de participation dans une dizaine de concessions. Toutefois, dans le cas d'« Ashtart », la participation de l'Etat, non prévue initialement, a eu lieu quelques années après l'institution de la concession, par le biais de l'ETAP à un taux de 50% et après négociation avec le Titulaire.
- Si la Convention prévoit une option de participation de l'Etat, celui-ci prend en charge, directement ou indirectement, le financement de sa quote-part des dépenses de développement et d'exploitation de la concession et rembourse sa quote-part des dépenses d'exploration initialement encourues par le Titulaire et non encore amorties. C'est le cas de la SITEP, société anonyme, titulaire de la concession « El Borma » dont l'Etat Tunisien détient 50% et ENI 50%. C'est aussi le cas de la CFTP, qui opère les concessions de « Sidi Litayem » et de « Sidi Behara », l'Etat Tunisien détient 50% et Total 50%[w]. Depuis la création de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP), par la loi n° 72-22 du 10 mars 1972, l'Etat exerce ses options de participation à travers ETAP.

2. Le régime juridique applicable de septembre 1985 à aout 1999

Au début des années 1980, la conjoncture a été peu favorable à l'investissement dans les activités d'exploration pétrolière en Tunisie :

- Le début du déclin de la production nationale d'hydrocarbures et l'augmentation de la consommation engendrent une réduction de l'excédent de la balance en énergie primaire du pays ;
- L'absence de découvertes importantes, comparables à celles d'El Borma et d'Ashtart, malgré le nombre relativement élevé de forages d'exploration. La plupart des découvertes ont été commercialement marginales soit en raison de la faible taille soit en raison des couts élevés nécessaires au développement (plusieurs découvertes dans l'offshore tunisien ne sont pas exploitées car jugées marginales). La Tunisie perdait ainsi de son attractivité du fait de la dégradation de sa ''prospectivité'' ;
- Le départ de quelques grandes compagnies pétrolières internationales et un engagement timide des autres ;
- La naissance d'un marché local pour le gaz naturel grâce à l'entrée en service du gazoduc reliant l'Algérie à l'Italie via la Tunisie.

[w] *A la fin des années quatre-vingt, Total a cédé ses actifs tunisiens en exploration – production. Actuellement, Spyker Energy est le partenaire étranger dans les concessions de Sidi Litayem et de Sidi Behara.*

Tandis que sur le plan international cette période a été marquée en particulier par :

- Une volatilité du prix international du pétrole brut avec une chute significative depuis 1982 (35,9 $/bbl en 1981 contre 14,4 $/bbl en 1986) ;
- Les chocs et contrechocs pétroliers ont contraint les compagnies pétrolières internationales à modifier de manière significative leur stratégie ;
- Des avancées technologiques ont ouvert de nouveaux horizons d'exploration pour les compagnies pétrolières internationales notamment en mer profonde et dans des pays hors OPEP ;
- Le modèle de Contrat de partage de production connaît un grand essor et est adopté par plusieurs pays, la Tunisie ne disposait alors que du régime d'association.

Dans ce contexte, les dispositions apportées par le décret-loi n° 85-9 du 14 septembre 1985 ont eu pour objectif d'améliorer l'attractivité de la Tunisie pour les investisseurs en exploration et production des hydrocarbures. Les principales nouvelles mesures ont été :

- L'introduction de dispositions fiscales assurant un prélèvement fiscal progressif en fonction d'un rapport « R » qui permet de développer les gisements marginaux non encore développées, tout en assurant pour les grands gisements une rente importante de l'Etat (une redevance comprise entre 10% et 20% et un impôt sur les bénéfices compris entre 50% et 75%) ;
- L'introduction de dispositions encourageant la recherche et le développement des gisements de gaz naturel (indexation du prix du gaz à 85% du prix international FOB du fioul haute teneur en soufre), avec une garantie d'écoulement sur le marché local et un prélèvement fiscal inférieur à celui appliqué aux hydrocarbures liquides (redevance comprise entre 7% et 18% et impôt sur les bénéfices variant de 50% à 65%) ;
- La diversification des modèles d'accords pétroliers en introduisant pour la première fois le « Contrat de partage de production » ;
- L'instauration au profit de l'ETAP d'une option de participation à un taux qu'elle décide dans la limite du taux maximum convenu dans les conventions de permis ;
- La fixation du prix du pétrole pour le marché local au prix FOB à l'export diminué de 10% ;
- La réduction de la durée pour laquelle une concession d'exploitation est attribuée de 50 années à 30 années ;
- L'introduction de l'obligation de développer une découverte économiquement exploitable dans des délais fixés par la réglementation ;
- La création du Comité consultatif des hydrocarbures prenant lieu et place du Comité consultatif des mines.

La convention et ses annexes demeurent approuvées par loi.

Option au bénéfice des dispositions du décret-loi n° 85-9

Le Titulaire de Permis en cours de validité a la faculté d'opter pour l'application des dispositions du décret-loi dans un délai ne dépassant pas le 30 juin 1987, alors que les

concessions développées et exploitées avant la date de promulgation du décret-loi sont exclues du champ d'application de cette option. En cas d'exercice de l'option, les dispositions antérieures notamment le décret du 13 décembre 1948, le décret du 1er janvier 1953 sur les Mines, la loi n° 58-36 du 15 mars 1958 et celles des conventions particulières ne s'applique pas dans la mesure où elles sont contraires ou incompatibles avec les dispositions du décret-loi n° 85-9 tel que modifié par la loi n° 87-9. Tout permis pour lequel le Titulaire n'a pas exercé l'option demeure régi par la convention y afférente.

3. Le régime juridique applicable depuis aout 1999, date de promulgation du Code des hydrocarbures

Durant les années 90, en Tunisie, la situation du secteur des hydrocarbures s'est relativement dégradée :

- La balance énergétique (hors fiscalité gazoduc) a continué de se dégrader jusqu'en 1993 puis s'est redressée suite à l'exploitation du gisement de gaz Miskar (découvert en 1974) sans pour autant effacer le déficit ;
- Les nouveaux gisements découverts sont de faibles tailles et ne permettent pas de combler le déclin « naturel » de la production d'El Borma et d'Ashtart ; de plus, l'exploration du permis conjoint tuniso-libyen, situé dans le plateau continental, ne donne aucune découverte ;
- Les projections réalisées annonçaient un déficit structurel de la balance énergétique à partir de l'an 2000 ;
- Plusieurs grandes sociétés pétrolières et autres compagnies indépendantes américaines telles que : Shell, Elf, Amoco, Conoco, Phillips, Texaco, Marathon, Arco et Total, se désengagent de la Tunisie. Alors que, dans le monde, plusieurs compagnies pétrolières étaient en pleine restructuration.

Promulgué par la loi n° 99-93 du 17 aout 1999, tel que modifié et complété par la loi n° 2002-23 du 14 février 2002, la loi n° 2004-61 du 27 juillet 2004 et la loi n° 2008-15 du 18 février 2008, le Code des hydrocarbures a pour objectif de rassembler et d'harmoniser l'ensemble des dispositions existantes se rapportant au domaine de la recherche et l'exploitation des hydrocarbures y compris le cadre fiscal. Parmi les objectifs du Code, il est également prévu de :

- Séparer le domaine des hydrocarbures du domaine minier ;
- Apporter des nouvelles incitations aux investisseurs ;
- Protéger l'environnement ;
- Réduire les délais administratifs ayant un impact sur les programmes et le déroulement des opérations pétrolières ;
- Rendre la Tunisie plus attractive afin d'accroître l'investissement, en tenant compte de la conjoncture nationale et internationale ainsi que des perspectives de l'industrie pétrolière.

4. La mise en conformité du Code des hydrocarbures avec la Constitution de janvier 2014

a. La législation en vigueur avant la publication de la Constitution de 2014

Le Code des hydrocarbures stipule dans son article 4 que *« les gisements d'hydrocarbures situés dans le sous-sol de l'ensemble du territoire national et dans les espaces maritimes tunisiens font partie de plein droit, en tant que richesses nationales, du domaine public de l'Etat Tunisien »*. L'Etat est donc propriétaire des gisements d'hydrocarbures.

L'Etat donne à l'investisseur un droit d'accès limité dans le temps pour rechercher et découvrir des gisements d'hydrocarbures. Ce droit est concédé à travers *un permis de prospection et de recherche.* Le droit de produire les hydrocarbures découverts en quantités commerciales est concédé à travers une concession d'exploitation.

Ce droit est concédé à des investisseurs publics, tunisiens ou étrangers, ayant la capacité technique et financière d'*« entreprendre les activités de recherche et d'exploitation en se conformant au Code des hydrocarbures et aux saines pratiques de l'industrie pétrolière internationale »*. L'investisseur doit offrir une option de participation à l'entreprise nationale à toute découverte commerciale. Les opérations d'exploration sont toutefois réalisées aux frais et risques de l'investisseur.

Ces droits et obligations sont définis dans le Code des hydrocarbures et la Convention particulière. La fiscalité pétrolière est fixée par le Code des hydrocarbures. La Convention particulière signée avec l'Etat, contient notamment le programme de travaux dans la phase d'exploration, les modalités de contrôle de l'Administration, la résolution des litiges entre l'Etat et le Titulaire, les procédures de change ...

Il existe deux types de conventions, la convention relative à la formule « association » et la convention relative à la formule *« partage de production »*. Les Conventions types relatives à ces deux formules contractuelles ont été publiées, en 2001, au Journal officiel de la République Tunisienne.

La Convention particulière pour un permis de recherche doit être conforme à la Convention particulière type. La Convention particulière relative à chaque permis de recherche est approuvée par Décret et le permis de recherche est octroyé par Arrêté du ministre en charge des hydrocarbures pris sur avis conforme du Comité consultatif des hydrocarbures. L'approbation de la Convention par Décret est justifiée par le fait que les termes fiscaux sont fixés par le Code des hydrocarbures et non dans la Convention et que la Convention particulière relative au permis est conforme à la Convention type publiée au JORT.

Ce processus d'approbation permet de réduire les délais d'approbation des conventions relatives au permis de recherche (le permis de recherche peut être instauré en moins de six mois). Ce délai court est apprécié des investisseurs et constituait un avantage concurrentiel par rapport aux pays de la région.

Un Contrat d'Association est conclu entre l'ETAP et l'investisseur. Dans le cas où l'investisseur choisit la formule « association », ce contrat est approuvé par le Ministre en

charge des hydrocarbures. Le taux de participation de l'ETAP est défini dans la Convention. Dans le cas du Contrat de partage de production où l'ETAP est Titulaire, l'ETAP prend en charge ses obligations fiscales et ceux de l'Entrepreneur et ce à partir de sa part nette du pétrole et/ou du gaz de partage. Les modalités de partage de production entre l'ETAP et l'Entrepreneur sont définies dans le Contrat de partage de production.

b. L'article 13 de la Constitution de janvier 2014

L'article 13 de la Constitution de 2014 stipule que *« les ressources naturelles appartiennent au peuple Tunisien. L'Etat exerce sa souveraineté en son nom. Les accords d'investissements relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Les conventions y afférentes sont soumises à l'approbation de l'Assemblée »*.

Pour être conforme à l'Article 13, les Conventions particulières relatives au permis de prospection et de recherche, contenant le programme d'investissement et les modalités de partage de la rente pétrolière, doivent être soumises à l'Assemblée pour approbation par loi et les Contrats d'association et les Contrats de partage de production signés par ETAP et son partenaire doivent être soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des représentants du peuple et ce à la demande de ladite commission.

Avant l'application de l'article 13 et dans le cas d'un permis de prospection, l'ETAP et l'investisseur signent avec l'Etat, représenté par le Ministre en charge de l'énergie, un protocole d'accord dans lequel sont définis essentiellement le programme des travaux durant la durée de validité du permis de prospection et les conditions de transformation du permis de prospection en permis de recherche tel que le taux de participation de l'ETAP. Dans le cas du Contrat d'Association, les modalités de partage de la production dans le cas du Contrat partage de production et le programme de travaux de recherche durant les périodes de validité du permis de recherche. Les conventions relatives au permis de recherche sont paraphées ainsi que les Contrats d'association ou de Partage y afférents. Ces conventions et contrats paraphés ne seront signés que lors de la transformation du permis de prospection en permis de recherche. Le permis de prospection est octroyé par Arrêté. Dans le cas du permis de recherche, la convention est signée entre les Parties : l'Etat représenté par le Ministre en charge de l'énergie, l'ETAP et l'Investisseur. La convention est approuvée par décret et le permis de recherche est octroyé par Arrêté du Ministre en charge de l'énergie après avis conforme du Comité Consultatif des Hydrocarbures. Le Contrat d'Association ou de Partage de Production est signé en même temps que la Convention Particulière. Ces contrats sont approuvés par le Ministre en charge de l'énergie.

c. L'amendement du Code des hydrocarbures

La conformité du Code des hydrocarbures avec l'article 13 de la Constitution de janvier 2014 a nécessité l'amendement de quelques dispositions du Code afin que l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) puisse statuer sur les travaux minima, les dépenses et les modalités de partage de la rente. Ces dispositions concernent :

- Pour les permis de prospection, la convention signée par les Parties doit comprendre les droits et obligations des Parties durant la phase de prospection (tels que le

programme de travaux et de dépenses) et durant la phase de recherche (en cas de transformation du permis de prospection en permis de recherche). La convention est approuvée par loi ;

- Pour les permis de recherche, la Convention Particulière signée doit être approuvée par loi ;
- Pour les contrats de « partage de production », la Convention particulière doit inclure les termes du partage de production (entre le Titulaire et l'Entrepreneur qui représente la part de l'Etat). Avant cet amendement, les termes de partage de la production n'étaient mentionnés que dans le Contrat de partage de production ;

Tout amendement d'une convention relative à un permis en cours de validité ou à une concession d'exploitation doit être approuvé par loi. Les dispositions de loi amendant le Code des hydrocarbures ne concerne pas les conventions conclues avant son entrée en vigueur sauf amendement de ces conventions. La loi 2017-41 du 30 mai 2017, relative à l'amendement du Code des hydrocarbures, a été publiée au Journal officiel.

B. LE PARTAGE DE LA RENTE PETROLIERE SELON LE CADRE LEGISLATIF[69]

1. Définition de la rente pétrolière

La rente pétrolière est égale à la différence entre les revenus générés au cours de l'exploitation commerciale d'un gisement d'hydrocarbures et les couts nécessaires pour découvrir, développer et exploiter ce gisement. La rente pétrolière dépend de plusieurs facteurs tels que les caractéristiques géologiques du gisement, l'accès au gisement et la performance de la société qui exploite le gisement. Si le cout de développement et d'exploitation du champ est faible, la société qui l'exploite bénéficie d'une rente différentielle par rapport à d'autres champs plus couteux. De plus, si l'exploitant est plus efficace que ses concurrents, il va bénéficier d'une rente due à sa performance. Les gouvernements essayent de garder un maximum de la rente générée à travers les bonus, les taxes, les redevances, les impôts et la participation de la société nationale au développement et à l'exploitation des découvertes commerciales.

2. Les mécanismes de partage de la rente en Tunisie

Dans le monde, la part de l'Etat dans la rente générée par les activités amont du secteur pétrolier varie entre 40% et plus de 90% pour des gisements de pétrole. La moyenne mondiale est de 65%, sans prise en compte de la participation de la société nationale, et d'environ 72% en tenant compte de cette participation. Dans le cas des champs de gaz, il est difficile de calculer cette part et de comparer les pays, vu que le prix du gaz est diffèrent d'un pays à l'autre.

Pour les pays ou le potentiel pétrolier est important, la part de l'Etat dans la rente est élevée (supérieur à 90%), car malgré une taxation sévère, la rentabilité des investissements reste conséquente pour l'investisseur. Par contre, dans les pays à potentiel pétrolier modeste, la part de l'Etat est généralement plus faible afin d'attirer les investisseurs et de leur garantir une rentabilité suffisante de leurs investissements.

L'Etat prélève sa part de la rente pétrolière à travers des taxes, la participation de la société nationale et différents bonus. En Tunisie, l'Etat prélève sa part de la rente pétrolière à travers des taxes et la participation de la société nationale (ETAP) au développement et à l'exploitation des découvertes commerciales sans prendre de risques en phase d'exploration. Actuellement, le partage de la rente pétrolière se réalise à travers deux formules contractuelles offertes aux investisseurs : *le Contrat d'association et le Contrat de partage de production*. Les investisseurs peuvent choisir l'une des formules contractuelles lors de la présentation de leur demande de permis.

a. Partage de la rente dans le cas du Contrat d'association

Dans le cas du Contrat d'association, ETAP s'associe à un partenaire privé dans le cadre d'une association sans personnalité juridique. Le taux de participation de l'ETAP est fixé dans la Convention particulière, ce taux est généralement de 50% ou plus sauf pour quelques anciennes conventions ou le taux de participation de l'Etat est de 20%. L'ETAP et son associé sont Co-titulaires des titres d'hydrocarbures à hauteur de leur taux de participation respectif. L'associé de l'ETAP finance à ses risques tous les investissements d'exploration. Si le partenaire de l'ETAP ne réalise pas de découverte commerciale, il perd tous les fonds investis et ETAP est déliée de tout remboursement de ces frais d'exploration.

Dans le cas où il réalise une découverte commerciale, l'ETAP a une option de participation au développement de ladite découverte au taux maximum défini dans la Convention particulière. Si ETAP décide de participer à ladite découverte, elle fixe son taux de participation qui ne doit pas être supérieur au taux défini dans la convention. ETAP et son associé se partagent la production provenant de la découverte commerciale située dans le périmètre de la concession et financent tous les investissements de développement et les couts d'exploitation de ladite découverte au prorata de leur taux de participation. L'ETAP rembourse sa part des frais d'exploration imputables à la concession en consacrant une partie de la production lui revenant selon un mécanisme défini dans le Contrat d'association. ETAP est son associé sont soumis à la taxation prévu dans les textes de loi régissant la concession.

La part de l'Etat dans la rente pétrolière provient du cash-flow net de l'ETAP et des recettes fiscales générées par la concession ainsi que de l'obligation de délivrer 20% des hydrocarbures liquides produits au « marché local » tunisien au prix FOB moins 10%. La vente au marché local est payée en dinars tunisiens. Cette obligation est équivalente à la valeur d'une redevance au taux de 2%.

b. Partage de la rente dans le cas du Contrat de partage de production

Dans le cas du Contrat de partage de production, qui est assimilé à un contrat de service à risque, l'ETAP est titulaire du titre d'hydrocarbures et le partenaire de l'ETAP est Entrepreneur pour le compte de l'ETAP. L'Entrepreneur s'engage à réaliser et financer tous les travaux de recherche, de développement et d'exploitation à ses frais et risques. En cas de découverte commerciale, une concession d'exploitation est accordée à l'ETAP comme Titulaire. Les coûts pétroliers financés par l'Entrepreneur peuvent être récupérés annuellement à partir d'une partie de la production provenant de la concession. Le taux de recouvrement des couts pétroliers est convenu dans le Contrat de Partage de Production. Ledit taux de recouvrement

(‘‘cost oil/gas’’) constitue un plafond annuel et la valeur de la quantité d’hydrocarbures prélevée pendant une année ne saurait excéder le montant effectif des dépenses recouvrables.

La production restante après prélèvement du pétrole et/ou gaz de recouvrement (‘‘profit oil/gas’’) est partagée entre l’ETAP et l’Entrepreneur selon des taux de partage convenus dans le Contrat de partage de production. Les obligations fiscales de la concession sont à la charge de l’ETAP. La part de l’ETAP dans le pétrole ou le gaz de partage doit lui permettre de s’acquitter de la redevance proportionnelle à la production de la concession, de l’impôt sur ses bénéfices, de l’impôt sur les bénéfices de l’Entrepreneur et de l’obligation de vente au marché local. La part de l’Etat dans la rente pétrolière est constituée de la part du pétrole et/ou du gaz de partage revenant au Titulaire ETAP durant toute la durée de vie économique du champ.

Il est à signaler que le Code des hydrocarbures et le décret-loi 85-9 n’ont prévu ni des modalités de partage de production, ni les taux de partage du pétrole et/ou du gaz de partage ‘‘profit oil/gas’’, ni une formule de partage de la production. L’Entrepreneur lors de la présentation de son offre pour demander un permis de prospection ou de recherche propose une formule de partage de la production, le taux de recouvrement et le taux de partage de la production. Cette formule et ces taux sont soit acceptés ou rejetés par l’Autorité concédante qui peut demander à l’Entrepreneur de les réviser.

3. Partage de la rente dans le cas des conventions antérieures au décret-loi 85-9

Les termes fiscaux des conventions antérieures à 1985 sont plutôt adaptés aux grandes découvertes, ils sont définis comme suit : le taux de redevance sur la production est de 12,5%, le taux d’impôt sur les bénéfices de 75% et le taux de participation de l’ETAP de 50% ; auxquels s’ajoute une obligation de vendre 20% de la production au marché local. Le taux d’amortissement des investissements d’exploration est de 10% par an et celui des investissements de développement de 20%.

Dans ce cas, la part de l’Etat dans la rente est de l’ordre de 90%.

4. Partage de la rente selon le décret-loi 85-9

Après les deux grandes découvertes réalisées en Tunisie dans les années 60 et 70 des gisements d’El Borma et d’Ashtart, aucune grande découverte n’a été réalisée. Plusieurs découvertes d’hydrocarbures, considérées comme *« marginales »*, dont en particulier le gisement de gaz Miskar découvert par la compagnie Elf Aquitaine dans le golfe de Gabès dans les années 70, n’ont pas été mis en production faute de rentabilité.

Depuis les années 80, la Tunisie était déjà perçu comme un pays a potentiel pétrolier modeste. La fiscalité en vigueur ne permettait pas de mettre en valeur plusieurs de ces nouvelles découvertes car la pression fiscale n’était liée ni à la taille ni à la rentabilité de la découverte : les taux de redevance sont fixes (de 12% à 15%), les taux d’impôt sur les bénéfices sont fixes (entre 60% et 75%) et varient d’une convention à l’autre. Ces taux d’impôt et de redevances résultent de négociations entre l’Etat et l’investisseur. Ces dispositions fiscales plutôt adaptées à de grandes découvertes n’assuraient pas à l’investisseur une rémunération suffisante pour l’inciter à rechercher et à développer des gisements de taille petite ou moyenne. Ces termes

fiscaux assuraient à l'Etat une part dans la rente de l'ordre de 90%. Cette part peut être soutenue dans les pays à fort potentiel pétrolier et non dans des pays à potentiel pétrolier modeste.

Dans ce contexte, à partir du milieu des années 1980, de grandes compagnies pétrolières - telles que Shell et Total - quittent la Tunisie et les investissements dans la recherche pétrolière marquent le pas alors que l'excédent de ressources pétrolières se dégradait du fait de l'augmentation régulière de la consommation nationale d'énergie et du déclin naturel de la production des grands gisements d'El Borma et d'Ashtart.

Dans ce contexte, le ministère en charge de l'énergie a, après études et concertations, proposé un cadre légal et fiscal adapté au potentiel pétrolier du pays afin d'améliorer l'attractivité pétrolière de la Tunisie. En 1985, ces efforts ont abouti à la promulgation du décret-loi 85-9 qui a, entre autres, introduit un cadre fiscal incitatif et progressif, dont la principale particularité est une taxation basée sur un ratio de rentabilité le *« rapport R »* qui indexe le niveau de la pression fiscale sur la rentabilité de la concession. Le rapport R, calculé annuellement, est le ratio entre les revenus cumulés nets d'impôts et de redevances de la concession et le cumul des dépenses afférentes à la concession. Ces dépenses sont constituées des couts de recherches et de prospection effectuées sur le permis ainsi que des dépenses de développement et d'exploitation afférentes à la dite concession. Le taux de redevance et le taux de l'impôt augmentent quand le rapport R de la concession augmente.

Le taux de redevance varie en fonction du rapport R de 10% à 20% pour une concession de pétrole, et, pour une concession de gaz, de 7% à 18% en fonction de la tranche de production annuelle et de la situation de la concession. Le taux d'impôt sur les bénéfices varie en fonction du rapport R : de 50% à 75% pour une concession qui produit essentiellement du pétrole, et de 50% à 65% pour une concession qui produit essentiellement du gaz. Les taux de redevance et d'impôts pour une concession de gaz sont moins élevés que pour une concession de pétrole vu que la rentabilité des projets de gaz est plus faible.

Le décret-loi 85-9 a de plus introduit un nouveau type de contrat, le Contrat de partage de production (ou CPP). Ce contrat est conclu entre l'ETAP, titulaire des titres miniers, et un entrepreneur qui finance toutes les opérations pétrolières. Le CPP est une annexe à la convention qui est approuvée par Loi. En cas de production commerciale, la production est partagée entre le Titulaire et l'Entrepreneur selon des termes convenus dans ledit contrat. L'impôt de l'Entrepreneur est soit réglé par l'ETAP, soit payé par l'Entrepreneur selon les termes du CPP. Il est à noter que la méthode de calcul de l'impôt de l'Entrepreneur et du Titulaire ETAP n'a pas été définie dans le décret-loi 85-9.

Pour encourager la recherche d'hydrocarbures gazeux, le législateur a également introduit dans ce décret-loi des dispositions spéciales pour le gaz dont notamment un prix de vente du gaz sur le marché tunisien. Ce prix est indexé sur le prix du fioul haute teneur en soufre, produit alors utilisé dans la production électrique. Il est à noter que le prix du gaz n'était pas fixé dans les conventions signées avant 1985 et était *« établi de façon à assurer à l'investisseur une marge bénéficiaire raisonnable »*. L'indexation du prix du gaz sur le prix

du fioul - produit coté sur le marché international selon la loi de l'offre et la demande - vise à donner une meilleure visibilité aux investisseurs et à les encourager à investir dans la recherche des hydrocarbures gazeux. Depuis les années 80, le marché du gaz naturel s'est beaucoup développé en Tunisie avec la mise en service du gazoduc Transmed reliant l'Algérie à l'Italie. Depuis, la production nationale d'électricité a quasi totalement remplacé l'utilisation du fioul par le gaz. Le recours aux ressources nationales potentielles de gaz naturel pour couvrir les besoins croissants du pays en électricité a été un choix stratégique de sécurité énergétique.

En 1986, avec le contre-choc pétrolier, le prix du baril de pétrole brut a atteint moins de 10 dollars. Cette conjoncture a sensiblement réduit les budgets de recherche des compagnies pétrolières et la Tunisie n'a pas pu attirer des investisseurs même après la promulgation du décret-loi 85-9. La part de l'Etat dans la rente pétrolière avec les termes fiscaux du décret-loi 85-9 était supérieure à 85%.

En 1987, le décret-loi 85-9 a été amendé par **la loi 87-9**. Cet amendement a concerné les intervalles du rapport R et les taux de redevances et d'impôts y afférant pour les gisements d'hydrocarbures. Pour une concession d'huile, les nouveaux taux de redevance varient de 2% à 15% en fonction du rapport R, au lieu de 10% à 15% dans ledit décret. Pour les hydrocarbures gazeux, les nouveaux taux de redevance varient de 2% à 15% en fonction du rapport R, au lieu de 7% à 18% en fonction des tranches de production annuelle dans le décret-loi 85-9. Les taux d'impôts varient de 50% à 75% pour une concession de pétrole et de 50% à 65% pour une concession de gaz.

Avec cet amendement, la part de l'Etat dans la rente devient de 82% pour un gisement d'huile et de 78% pour un gisement de gaz.

En 1990, la nouvelle **loi 90-55** a apporté de nouvelles incitations en faveur de la production des hydrocarbures. Cette loi permet une majoration de 10% à 30% des dépenses d'exploration (*"uplift"*) aux fins de l'amortissement fiscal pour les zones d'accès difficile, les objectifs gaziers et les forages profonds. Il est à souligner que l'Arrêté fixant les critères d'octroi de cet avantage fiscal n'a été publié qu'en 1997. Une autre disposition introduite consiste à amortir des dépenses liées à des engagements supplémentaires réalisés sur une découverte commerciale réalisée sur un autre permis. Cette disposition vise à encourager les investisseurs à engager des travaux en plus de leurs engagements initiaux, elle a quelque peu ouvert la porte à la consolidation fiscale entre permis.

Le décret-loi 85-9 tel que modifié par la loi 87-9 a permis de relancer l'activité de recherche et de développement en Tunisie. Des découvertes petites et moyennes d'huile et de gaz ont ainsi été développées tels que les champs de Baguel et Franig, Adam, Miskar, Oudna, Cercina, Gremda, Oued Zar, Ezzaouia, Sidi El Kilani, Isis…

Il faut néanmoins souligner qu'une convention approuvée par loi a des avantages, elle permet, si nécessaire, d'introduire des incitations fiscales spécifiques pour encourager le développement d'un projet donné qui n'était pas rentable pour l'investisseur avec les termes du décret-loi tel que modifié.

L'introduction du rapport R permet de stabiliser les contrats à long terme, c'est un mécanisme *« d'auto- stabilisation »* des contrats. Si les prix du pétrole et ou du gaz augmentent, ou si une grande découverte est réalisée, le niveau de la pression fiscale augmente quand la rentabilité du champ augmente et le pays n'a pas besoin de changer la fiscalité pour augmenter sa part dans la rente, cette part augmente automatiquement par ce mécanisme mais avec un certain décalage dans le temps. Plusieurs pays ont adopté ce système fiscal et la Tunisie a été parmi les premiers pays à l'introduire.

Par ailleurs, il est à noter que certains pays ont eu recours à l'introduction d'un impôt exceptionnel sur les profits réalisés par les sociétés étrangères dès que le prix du baril dépasse un certain niveau car les taux des impôts et des taxes sont fixes et non liés à la rentabilité. Si la découverte est grande et/ou les prix dépassent un certain niveau, l'Etat a tendance à introduire de nouvelles taxes pour accaparer une part des profits jugés exceptionnels. Plusieurs sociétés pétrolières ont eu recours à l'arbitrage international contre ces Etats. Ces pratiques ont nuit a la réputation de ces pays qui ont perdu de leur attractivité malgré leur potentiel pétrolier important.

5. Partage de la rente selon le Code des hydrocarbures

Dans un contexte de déficit structurel de la balance du commerce extérieur du secteur des hydrocarbures, d'une réduction persistante des efforts d'exploration et du départ de plusieurs grandes compagnies pétrolières - telles qu'Elf Aquitaine, Amoco, Texaco, Mobil et Anadarko - l'Etat promulgue le 17 aout 1999 le Code des hydrocarbures. Ledit Code, promulgué par la loi n° 99-93, entre en vigueur le 20 février 2000. L'objectif du Code était de regrouper dans un seul document le cadre légal régissant l'activité d'exploration, de production et de transport des hydrocarbures.

Le législateur voulait que le Code soit incitatif, adapté au potentiel pétrolier du pays et conforme à l'évolution de la législation pétrolière à l'échelle internationale. Le Code reprenait plusieurs dispositions du décret-loi de 1985 et ses amendements tout en introduisant de nouvelles incitations fiscales afin d'encourager l'investissement dans la recherche pétrolière, le développement des découvertes et l'investissement dans les infrastructures de transport des hydrocarbures.

La fiscalité introduite dans le Code visait également à améliorer la rentabilité des découvertes potentielles de taille moyenne ou grande. Les compagnies pétrolières et les analystes avaient, en effet, souligné que le décret-loi 85-9 et ses amendements était incitatif pour les découvertes marginales mais ne l'était pas pour les découvertes de grande taille pour lesquels la part de l'Etat dans la rente pouvait atteindre 90%. L'Etat voulait attirer de grandes compagnies (les Majors et les grands indépendants) qui s'intéressent plutôt à des gisements de taille significative. Ces compagnies ont l'expertise et des moyens financiers importants à risquer dans la recherche pétrolière. Le Code avait également pour objectif d'introduire plus de flexibilité dans l'octroi des permis de recherche et à réduire les délais d'octroi des permis. Les Titulaires des concessions non encore développées et tous les permis de recherche en vigueur pouvaient opter pour le Code.

Les principaux changements et/ou incitations introduits dans le Code sont les suivants :

- Le taux d'impôts sur les bénéfices est lié au taux de participation de l'ETAP dans la concession. Cette mesure vise à faire baisser la pression fiscale en cas de participation importante de l'ETAP et d'assurer à l'Etat une part conséquente de la rente en cas de faible ou non-participation de l'ETAP au développement d'une découverte commerciale.
- Dans le cas du Contrat de partage de production, l'impôt de l'Entrepreneur est payé par l'ETAP à partir de sa part du pétrole de partage (et/ou gaz de partage), l'impôt sur les bénéfices de l'Entrepreneur est fixé par ledit Code, il est égal à sa part du pétrole de partage (et/ou du gaz de partage). La redevance sur la production et l'obligation d'approvisionner le marché local sont à la charge de l'ETAP. Dans le décret-loi 85-9, l'Entrepreneur avait l'option, soit de payer l'impôt sur les bénéfices, soit de laisser à l'ETAP le soin de régler cet impôt à partir de sa part du pétrole de partage et/ou gaz de partage. Ces modalités sont définies dans le Contrat de Partage de Production mais la méthode de calcul de l'impôt de l'Entrepreneur et celui du Titulaire ETAP n'était pas clairement définie.
- Le prix du gaz vendu en Tunisie est fixé à 80% du prix du fioul basse teneur en soufre. Dans le décret-loi de 1985 il était fixé par loi à 85% du prix de fioul haute teneur en soufre (ce produit risquait de disparaitre des marchés à cause des nouvelles règlementations environnementales plus sévères). Cette mesure visait à encourager les investisseurs à explorer les objectifs gaziers.
- Le Titulaire ou l'Entrepreneur a le droit de constituer *une réserve déductible* pour investir dans des activités de recherche et de transport des hydrocarbures par pipeline. Cette disposition vise à encourager les titulaires de concession à investir dans les activités de développement des infrastructures de transport des hydrocarbures.
- Le Titulaire ou l'Entrepreneur ont le droit de constituer une *provision d'abandon déductible*. Cette disposition vise à garantir ainsi la réalisation des opérations d'abandon des champs dans les règles de l'art.
- Le Titulaire a le droit d'utiliser le gaz pour la *production d'électricité* (avec une capacité maximale 40 MW) dans le cadre d'une concession de production d'électricité.
- Le Titulaire a le droit de réaliser un *test de longue* durée pour apprécier les réserves selon un programme agréé, le taux de redevance à payer est fixé à 15%. Ce taux élevé pour la période du test vise à décourager l'investisseur de dévier de l'objet du test.
- La fiscalité relative aux activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures étant fixée par le Code, la convention est approuvée par décret. L'approbation de la convention par décret permet de réduire les délais entre la demande de permis et la publication au Journal Officiel de la convention. En effet, il suffit d'utiliser le modèle type de la convention publié en y incluant le programme de travaux. Seuls deux articles sont négociables, l'article relatif à l'arbitrage international et un autre article ou l'investisseur et l'Autorité concédante peuvent négocier des dispositions diverses non contraires aux dispositions du Code.

- L'ETAP peut participer aux dépenses de prospection et d'appréciation dans une concession commune et aux dépenses de prospection et de recherche dans le permis de recherche après accord de l'Autorité concédante.

Les incitations fiscales introduites dans le Code des hydrocarbures ont réduit la part de l'Etat dans la rente à environ 80% pour un champ d'huile et à environ 78% pour un champ de gaz et ce dans le cas d'une participation de l'ETAP à un taux de 50% à l'exploitation d'une découverte commerciale.

Encadré 8 : Le cas du gisement de gaz offshore de Miskar

Le gisement de Miskar a été découvert en 1974 par Elf-Aquitaine (actuellement Total). Dans le but de le développer, l'Etat tunisien a créé dès 1976 un *« Groupe d'Etudes Miskar »*, devenu en 1980 la Société d'Etudes des Gisements Marins (SEGMA). Après études et travaux d'évaluation du gisement, le projet a été abandonné compte tenu de la complexité géologique du gisement, de sa localisation en mer (122 à 130 km de la côte et à profondeur d'eau de 62 à 70 mètres), de la qualité du gaz produit (acide avec 40% d'inertes) et la volatilité des prix des produits hydrocarbures sur le marché international.

L'Etat tunisien tenait à développer cette découverte, qui pouvait jouer un rôle essentiel dans l'approvisionnement du pays en gaz naturel et la mise en valeur de nouvelles ressources nationales de gaz. Cependant, aucune société pétrolière présente en Tunisie, ou intéressée par la Tunisie, ne voulait alors s'impliquer dans cette découverte. L'Etat tunisien était pourtant disposé à consacrer un accord spécifique à ce projet.

La société *British Gas*, à la recherche de nouvelles réserves d'hydrocarbures, avait racheté en 1989 les actifs pétroliers internationaux de la société HOMT, qui détenait le Permis Kerkennah Ouest duquel sont issues les concessions El Hajeb - Guebiba et Gremda, ainsi que le permis Amilcar dans lequel se trouve la découverte de Miskar.

Avant cette acquisition, le permis Amilcar était déjà régi par des dispositions particulières qui visaient à inciter tout détenteur du permis à procéder aux étapes habituelles de délimitation du gisement et de son développement en cas de confirmation de la découverte.

Après négociations et propositions, l'Etat tunisien, intéressé par une production locale de gaz pour répondre aux besoins d'une demande sans cesse croissante, a pu trouver un accord avec British Gas. Accord qui fut matérialisé par la conclusion d'un avenant à la Convention. Ledit avenant a été examiné en conseil ministériel puis approuvé par Loi.

En 1989, quinze ans après la découverte de Miskar par Elf-Aquitaine, après changement du titre minier et de son détenteur, après la conduite par *British Gas* de travaux de délimitation et de réévaluation du gisement, le nouveau titulaire, a procédé au développement du champ de Miskar sur la base des conditions dudit avenant à la convention d'une part, et du décret-loi 85-9 du 14 septembre 1985, d'autre part. Ce décret-loi, applicable à tous les permis d'hydrocarbures octroyés après 1985, a institué des dispositions spéciales concernant la recherche et la production des hydrocarbures liquides et gazeux, et a fixé, dans le chapitre 3 du titre IV, les conditions de vente au marché local du gaz produit par les champs tunisiens.

Source : "Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie", chapitre 4.

II. LES ACTIVITES DE RAFFINAGE ET DE DISTRIBUTION DES PRODUITS PETROLIERS

A. LE CADRE REGLEMENTAIRE

1. La loi n° 91-45 du 1er juillet 1991[70]

Actuellement, la loi n° 91-45 du 1er juillet 1991 règlemente « l'importation, l'exportation, le raffinage, la reprise en raffinerie, le stockage, la distribution et la fixation des prix des produits pétroliers liquides ou gazeux ». Cette loi annule et remplace la loi n° 65-26 du 24 juillet 1965. Avant 1965, l'activité était régie par le décret du 22 novembre 1956 modifié par le décret du 8 janvier 1957. La loi n° 91-45 concerne tous les segments de la filière.

a. Approvisionnement du marché national

L'article 10 de la loi 91-45 stipule que l'obligation qu'ont les raffineurs, importateurs, distributeurs et revendeurs à approvisionner le marché national est une obligation de service public. Tous les opérateurs en charge de l'approvisionnement du marché tunisien sont tenus de le faire en continu. Même si des conflits opposent les acteurs intervenant dans ce segment, l'approvisionnement ne doit pas être affecté et une commission d'arbitrage composée de trois arbitres devra être sollicitée pour statuer en appliquant le droit. Par décision du ministère en charge de l'énergie, la STIR est l'unique opérateur en charge de l'approvisionnement du marché national en produits pétroliers. Toutefois, le pet coke est libre à l'importation alors que les importations du jet aviation sont soumises, depuis décembre 2006, à l'obligation du respect du cahier des charges publié au JORT du 19 décembre 2006.

b. Reprise en raffineries et auprès des importateurs

La reprise en raffinerie ou auprès des importateurs n'est permise qu'aux personnes ou entreprises agréées pour exercer l'activité de distribution des produits pétroliers et disposant de capacités de stockage, de transport et de distribution suffisantes et répondants aux exigences. Sont également habilités à s'approvisionner directement en produits pétroliers, les personnes physiques ou morales agréées pour les soutes des navires et possédant des capacités de stockage et de moyens de livraisons aux navires adéquats. Pour leur propre usage, les personnes physiques ou morales disposant de capacités de stockage appropriées peuvent s'approvisionner aussi directement auprès des importateurs ou des raffineurs.

c. Stockage

L'article 13 insiste sur la nécessité de constituer, de détenir et de conserver des stocks de sécurité par les raffineurs, les importateurs, les repreneurs et les distributeurs des produits pétroliers. Un arrêté ministériel définit les produits concernés ainsi que le niveau des stocks. Des primes sont octroyées, leur montant ainsi que leurs modalités de paiement sont fixées par arrêté. Dans l'article 14, il est requis que les stocks de sécurité doivent être répartis sur tout le territoire national suivant un plan définit par le ministère de l'énergie. Pour cela, les distributeurs sont tenus de disposer de stocks de sécurité dans les dépôts principaux, dans les dépôts intermédiaires régionaux ainsi que dans les points de vente. Les distributeurs jouissent d'une majoration du taux de la péréquation de transport pour les volumes transitant par les dépôts intermédiaires (article 15).

d. Fixation des prix

Les prix de cession de pétrole brut à la raffinerie ainsi que les prix de cession des produits finis à la sortie de la raffinerie sont administrés (article 17). Les prix de vente au public sur le marché national sont également fixés par arrêté du ministre chargé du commerce ainsi que les marges de la vente au détail (article 18). A partir de janvier 2015, l'importation du pétrole brut a été transférée de l'ETAP à la STIR qui devient de ce fait assujettie aux prix internationaux.

e. Distribution

Les articles 19, 20 et 21 régissent la distribution en insistant sur la nécessité pour les repreneurs et les distributeurs de se conformer aux obligations des cahiers des charges quant à l'approvisionnement et la distribution des produits pétroliers (produits blancs et GPL). Il est question aussi pour les distributeurs d'assurer la couverture de tout le territoire national en matière d'implantation des points de vente des produits pétroliers.

f. Règles de sécurité et de contrôle

Ce chapitre de la Loi relatif aux caractéristiques des produits et aux règles de sécurité et de contrôle met l'accent sur l'obligation de respecter les normes et la qualité des produits et de procéder aux contrôles nécessaires avant leur mise en vente par les importateurs, les raffineurs, les repreneurs et les distributeurs (article 22). Les articles 23, 24, 25 et 26 traitent les questions relatives à la sécurité des implantations et des équipements et de la nécessité de justifier par les opérateurs concernés d'un certificat de conformité aux règles de sécurité et de protection de l'environnement délivré par un organisme agréé par le ministre chargé de l'énergie. En cas de défaillance, l'installation concernée est sanctionnée par un arrêt immédiat ou après mise en demeure, selon la nature du danger et sa gravité.

g. Pénalités

Concernant les infractions aux dispositions de l'article 13 se rapportant au stock de sécurité, elles sont sanctionnées d'une amende de 5% par m^3 et par mois de la valeur hors droits et taxes des produits dont le stockage réglementaire n'a pas été constaté. Passés 6 mois, l'amende est fixée à 10% par m^3. Les produits concernés par cette amende sont les essences, le pétrole, le gasoil, les fiouls et le kérosène. Pour le GPL, le taux est porté à 10%.

2. Plusieurs décrets et arrêtés précisent la loi n° 91-45

On citera en particulier :

- L'arrêté du 28 février 2002 fixe la liste des produits éligibles à l'indemnité.
- Le montant des primes est fixé également par l'arrêté du 28 févier 2002.
- L'arrêté du 3 mai 2006 annule les coefficients de pondération nécessaires dans la formule de calcul imposé par l'ancien arrêté du 14 janvier 1992 et simplifie le calcul du niveau requis des stocks de sécurité.
- La liste des personnes physiques ou morales autorisées à reprendre des produits pétroliers en raffinerie et auprès des importateurs est fixée par Arrêté du ministre en charge de l'activité.

- L'obligation de la constitution de stocks de sécurité, ainsi que le montant et les modalités de règlement de la prime de stockage des produits pétroliers, sont précisées par des arrêtés du ministre en charge de l'activité.
- Le régime douanier et fiscal des produits pétroliers est fixé par Décret. Des ajustements peuvent à l'occasion être apportés par une loi de finances.
- Les prix de vente au public des produits pétroliers sont fixés par Arrêté.
- La composition et le fonctionnement de la commission chargée de fixer les prix de reprise des produits pétroliers en raffinerie est également fixée par Arrêté.
- Le décret n° 2015-92 du 13/05/2015 a permis de ratifier la convention de garantie conclue le 20 novembre 2014 entre le gouvernement de la République tunisienne et la société internationale islamique de financement du commerce relative à la convention de *Mourabaha* conclue entre la STIR et la SIIFC pour le financement des importations de pétrole brut et de produits pétroliers.

Une liste des principaux textes règlementant les activités de raffinage et de distribution des produits pétroliers est ci-jointe en annexe 2.

III. GAZ NATUREL

La récupération du gaz associé d'El Borma et son utilisation depuis 1972 par la centrale électrique de Ghannouche a amorcé l'essor du gaz naturel en Tunisie. L'utilisation du gaz a permis d'amortir l'impact du premier choc pétrolier de 1974. Les principales étapes du développement du gaz ont été ensuite :

i. en 1983, le recours au gaz algérien à partir du gazoduc Transtunisien traversant la Tunisie pour alimenter l'Italie ;
ii. en 1996, l'exploitation du gisement offshore de Miskar et des gisements marginaux nationaux,
iii. et à partir de 2000, un recours plus important à l'importation de gaz algérien.

Le recours au gaz naturel a été tiré principalement par la production d'électricité représentant en moyenne 70% de la consommation totale de gaz. L'approche adoptée en matière de son utilisation finale a été la substitution au GPL et au gasoil principalement dans les secteurs industriel et tertiaire. Pour le secteur résidentiel, depuis 2005, l'approche est passée d'une attitude prudente favorisant les utilisations rentables (cuisson, chauffage de l'eau et chauffage) à une politique plus volontariste visant également les régions intérieures dans lesquelles il n'était pas prévu d'implanter des centrales électriques.

A. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Les principaux textes juridiques régissant les activités d'approvisionnement, de transport et de distributions du gaz sont les suivants :

- Décret-loi n° 62-8 du 3 avril 1962, portant création et organisation de la STEG ;

- Décret n° 64-10 du 17 janvier 1964, portant publication du cahier des charges relatives à la fourniture du gaz sur l'ensemble du territoire de la république tunisienne ;
- Loi n° 77-76 du 7 décembre 1977, ratifiant l'accord entre l'Etat tunisien et l'ENI pour la réalisation et l'exploitation d'un gazoduc destiné au transport de gaz à travers le territoire tunisien ;
- Loi n° 82-60 du 30 juin 1982, relative aux travaux d'établissement des canalisations d'intérêt public destinées au transport d'hydrocarbures gazeux, liquides ou liquéfiés ;
- Loi n° 91-36 du 8 juin 1991, ratifiant l'accord entre l'Etat tunisien, l'ENI et la SNAM pour la réalisation du deuxième gazoduc destiné au transport de gaz à travers le territoire tunisien ;
- Loi n° 99-93 du 17 aout 1999, portant promulgation du Code des hydrocarbures qui définit dans son chapitre 3 les dispositions spéciales aux hydrocarbures gazeux notamment l'ordre de priorité de l'utilisation du gaz, les conditions contractuelles de cession du gaz au marché local, l'obligation d'enlèvement et de livraison, les normes de qualité, les prix ;
- Décret n° 2000-1027 du 15/05/2000, fixant le prix du gaz commercial ;
- Décret n° 2002-1318 du 03/06/2002, fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une concession de production d'électricité à partir du gaz issu des concessions d'exploitation d'hydrocarbures ;
- Loi n° 2005-12 du 8 novembre 2005, relative au transport sur le territoire tunisien de gaz naturel de provenance algérienne et à la fixation du prélèvement fiscal y afférent et revenant à l'Etat tunisien.

B. LE CADRE CONTRACTUEL

Dans le cadre de ses activités de transport et de distribution exclusif de gaz, la STEG a conclu plusieurs contrats cadres :

- Un contrat type de fourniture de gaz aux différents types de clients de la STEG ;
- Des contrats de transport de gaz STEG/TTPC conclus conformément aux dispositions des accords de 1977 et 1991 entre l'Etat tunisien et l'ENI qui définissent pour le transport du gaz pour le compte de l'Etat tunisien, un tarif unitaire, par mètre cube et par kilomètre, à appliquer aux quantités effectivement transportées et aux distances parcourues ;
- Des contrats d'achat de gaz national auprès des détendeurs de concessions de production de gaz conclus sous l'égide de l'autorité concédante. Les contrats de cession de gaz sur le marché local définissent les obligations des parties en matière de livraison et d'enlèvement de gaz commercial, qui doivent être convenues sur une base d'équité et de réciprocité entre le vendeur et l'acheteur. Le contrat doit préciser la durée d'engagement, les quantités, la qualité et le point de livraison, il comprend également des clauses opérationnelles qui précisent notamment les équipements et les procédures de mesure et de vérification des quantités et de contrôle de la qualité ;
- Des contrats d'importation de gaz avec la SONATRACH par la Steg et par l'ETAP.

Tous ces contrats sont conclus après accord de l'Autorité de tutelle.

CONCLUSION DU CHAPITRE QUATRE

1. Le cadre règlementaire et fiscal des activités exploration et production des hydrocarbures a été réformé à différentes reprises afin de tenir compte de l'évolution du contexte international et régional, de l'attractivité du secteur tunisien des hydrocarbures et de la connaissance du potentiel pétrolier et gazier du pays. Le cadre règlementaire et fiscal du secteur a connu trois grandes étapes ayant comme base le décret sur les Mines de 1953, le décret-loi 85-9 de septembre 1985 et le Code des hydrocarbures de 1999.
2. Le décret sur les Mines, plutôt adapté aux grands gisements de pétrole, a permis à l'Etat d'accaparer environ 90% de la rente pétrolière des gisements développés dans les années soixante et soixante-dix, comme El Borma et Ashtart. Le décret-loi 85-9, révisée par la loi 87-9, a permis de moduler la fiscalité en fonction de la taille des nouveaux gisements à développer et par suite d'exploiter plusieurs petits gisements découverts mais non encore mis en production. Avec le décret- loi 85-9, la part de la rente pétrolière revenant à l'Etat est d'environ 85%. Avec le Code des hydrocarbures de 1999, la part de la rente revenant à l'Etat est de 82% pour les nouveaux gisements exploités de pétrole et de 78% pour les nouveaux gisements mis en production de gaz naturel.
3. Malgré les incitations apportées au cadre fiscal depuis 1985, les sociétés pétrolières major et plusieurs autres sociétés de moindre taille se sont progressivement détournés de la Tunisie. L'effort d'exploration, les réserves connues exploitables d'hydrocarbures et la production de pétrole brut ont progressivement décliné depuis les années quatre-vingt. Malgré les baisses successives de la part de la rente revenant à l'Etat, les agences internationales spécialisées de notation, classent le régime fiscal pétrolier tunisien parmi des pays grands producteurs d'hydrocarbures tels que l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Iran, la Libye et le Venezuela.
4. Depuis 2011, plusieurs partis et organisations estiment que le régime fiscal a été et reste plutôt favorable pour les compagnies pétrolières étrangères. C'est dans ce contexte que la Constitution de 2014 adopte l'Article 13, dont l'application risque d'effacer les incitations recherchées par les réformes du cadre règlementaire et fiscal apportées au cours des trois précédentes décennies. Nous reviendrons plus loin sur la dégradation inédite de la sécurité énergétique au cours des dix dernières années.
5. Depuis les années soixante, l'Etat a réparti les attributions des entreprises d'Etat du secteur de l'énergie en faisant bénéficier les entreprises publiques d'une situation de quasi-monopole pour plusieurs segments d'activités :
   - La STEG pour la distribution du gaz naturel et de l'électricité,
   - La SNDP pour certains produits pétroliers,
   - La STIR pour l'approvisionnement du marché en produits pétroliers et
   - L'ETAP pour l'approvisionnement du marché en produits brut, pétrole et gaz.

Dans le prochain chapitre nous examinerons le mode de fonctionnement et l'organisation du secteur.

CHAPITRE CINQ :
LE CADRE INSTITUTIONNEL ET L'ORGANISATION DU SECTEUR DES HYDROCARBURES

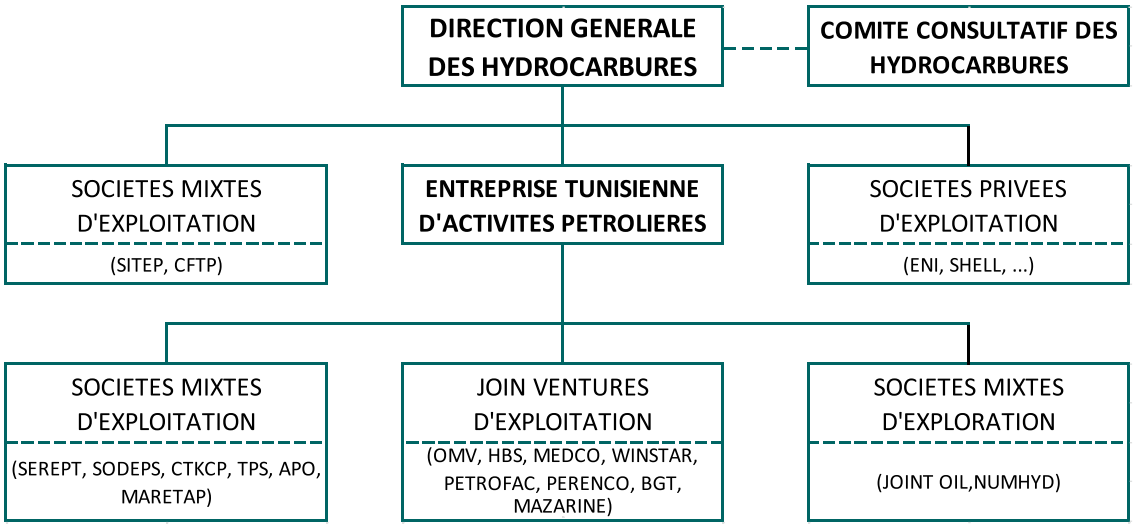
Avec ce chapitre il est proposé d'apporter quelques éclairages sur le cadre institutionnel, l'organisation et le mode de fonctionnement du secteur tunisien des hydrocarbures : (i) d'exploration et de production du pétrole et du gaz naturel, (ii) de raffinage et de distribution des produits pétroliers et (iii) de transport et de distribution du gaz naturel.

I. LES ACTIVITES EXPLORATION ET PRODUCTION

A. L'ORGANISATION ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DES ACTIVITES E&P

Le secteur des hydrocarbures est placé sous la tutelle du Ministère en charge de l'énergie. La Direction générale des hydrocarbures (DGH) est en charge au sein de ce Ministère de la mise en œuvre de la politique énergétique de la Tunisie et veille au respect de la règlementation en vigueur dans le domaine des hydrocarbures. Le Ministère s'appuie par ailleurs sur un comité consultatif paritaire, le Comité consultatif des hydrocarbures (CCH).

Figure 10 : Organigramme des activités Exploration & Production



1. La Direction Générale des Hydrocarbures (DGH)

La DGH a été créée en 2015 suite à la réorganisation de la Direction générale de l'énergie en plusieurs directions générales. La DGH se compose principalement de deux entités : une Direction chargée des activités d'exploration et de production des hydrocarbures et une Direction chargée des activités de raffinage et de distribution des produits pétroliers. Dans

leurs domaines d'activités respectives, ces départements sont les premiers interlocuteurs des opérateurs. Pour la réalisation de ses tâches importantes, la DGH n'est composée que de quelques cadres et ingénieurs.

Le Ministère fournit régulièrement des informations sur le secteur de l'énergie à travers la RTE et l'ONE. De 1985 à 2019, le ministère a publié la ***« Revue Tunisienne de l'Energie »***, une revue trimestrielle qui fournit au public des articles techniques, les statistiques du secteur ainsi que les nouveaux textes de lois. Depuis 2006, l'***« Observatoire National de l'Energie »*** publie en ligne la « *conjoncture énergétique* », une revue et une analyse mensuelle des données statistique du secteur. Enfin, depuis 2016, il est possible de consulter sur le site du ministère les conventions pétrolières.

2. Le Comité consultatif des hydrocarbures

Le Comité consultatif des hydrocarbures (CCH) a été créé par le décret-loi n° 85-9 du 14 septembre 1985 (article 3). Le CCH prend lieu et place du Comité consultatif des mines, institué par le décret du 1er janvier 1953 sur les Mines. Le CCH doit être consulté dans tous les cas prévus par la Loi.

Les attributions du Comité consultatif des hydrocarbures ont été définies initialement par le décret sur les Mines de 1953. Elles ont été reprises et complétées ensuite par le décret-loi n° 85-9 puis par le code des hydrocarbures de 1999. Dans la version de 2017 du Code des hydrocarbures, le Ministre chargé des hydrocarbures doit obligatoirement solliciter l'avis du Comité consultatif des hydrocarbures dans tous les cas prévus par les dispositions du Code, en particulier pour :

- L'attribution des permis de prospection (article 10, alinéa 1) ;
- L'extension de la validité d'un permis de prospection (10.1) ;
- L'annulation d'un permis de prospection (10.6) ;
- L'attribution des permis de recherche (17.1) ;
- L'autorisation du Titulaire, lors du renouvellement du permis de recherche, à réduire l'engagement minimum de dépenses fixé dans la convention particulière ;
- L'extension de la période de validité et/ou de la superficie d'un permis de recherche en cours de validité (30.1) ;
- L'octroi d'une extension de la durée et/ou de la superficie d'un permis de recherche (30.4) ;
- L'autorisation du Titulaire à modifier le programme de travaux à réaliser au cours d'une période de validité d'un permis de recherche (32) ;
- La cession partielle ou totale d'un permis de prospection ou d'un permis de recherche (34.1) ;
- La réduction du délai de trois ans, prévu par le Code, dans le cas où un Titulaire d'un permis de recherche normalement expiré, annulé ou auquel il a été renoncé, souhaite reprendre directement ou indirectement des droits sur les périmètres concernés par le Permis (38) ;

- L'octroi d'une concession d'exploitation (48.1)
- La cession totale ou partielle d'une concession d'exploitation (55.1).

Le Ministre chargé des hydrocarbures peut, également, demander l'avis de ce Comité sur toute autre question relative aux hydrocarbures.

La composition du Comité consultatif des hydrocarbures est définie par décret. Depuis sa création la composition du CCH a connu plusieurs modifications. La dernière a été apportée par le décret n° 2013-1514 du 6 mai 2013 (modifie le décret n° 2000-713 du 5 avril 2000 et porte composition et fonctionnement du Comité consultatif des hydrocarbures). Sont membres du CCH :

- le ministre chargé de l'énergie, président du Comité consultatif des hydrocarbures,
- un représentant de la Présidence du gouvernement,
- un représentant du ministère de la Défense nationale,
- un représentant du ministère de l'Intérieur,
- un représentant du ministère des Finances,
- un représentant du ministère des Domaines de l'Etat et des affaires foncières,
- un représentant de la Direction générale des mines,
- un représentant de la Banque centrale de Tunisie.

Dans ses précédentes compositions, la présidence du CCH était assurée par le Directeur Général de l'Energie, l'ETAP en était membre ainsi qu'une à deux compétences du secteur.

3. Création en 1972 de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières

L'ETAP a été créée en 1972 pour permettre à l'Etat tunisien d'avoir une participation active dans l'industrie pétrolière. Elle a pour objet principal la production, l'exploitation, l'importation et l'exportation des hydrocarbures. L'ETAP s'est assignée comme objectifs la reconstitution des réserves nationales d'hydrocarbures et l'optimisation de la production des concessions de pétrole et de gaz dans les meilleures conditions de coût et de sécurité. Outre la commercialisation de pétrole brut et de gaz naturel pour son propre compte, l'ETAP assure pour celui de l'Etat la commercialisation des quantités d'hydrocarbures perçues au titre de ses participations, dans les concessions d'El Borma et de Sidi Litayem, du marché local et de la redevance. Les activités d'importation pour compte ont été transférées à la STIR, à partir du 1er janvier 2015, pour le pétrole brut, et à la STEG, à partir du 1er juillet 2015, pour le gaz naturel.

L'ETAP est peu directement impliquée dans les opérations d'exploration ou d'exploitation des hydrocarbures. Elle a assuré les opérations d'un seul permis et les concessions sont exploitées soit par les investisseurs privés soit par des sociétés mixtes créées au cas par cas en association avec l'ETAP. Plusieurs contraintes exogènes ont contribué à entraver l'évolution et le développement de l'ETAP :

- La quasi-totalité des cadres techniques expérimentés formés par l'ETAP travaillent pour d'autres compagnies. Les niveaux des salaires des compagnies privées en

Tunisie ou à l'étranger sont nettement plus élevés que ceux de l'ETAP. L'hémorragie des cadres supérieurs techniques a inhibé une capitalisation du savoir-faire technique pétrolier au sein de l'ETAP.

- L'activité d'exploration dépend des aléas de la géologie, elle est coûteuse et risquée. Etap est soumise à la réglementation des entreprises publiques, certains aspects de cette réglementation sont incompatibles avec les exigences d'initiative et de célérité des activités d'exploration et de production des hydrocarbures.
- ETAP détient un portefeuille de 24 titres d'une valeur totale de 9,3 millions de dinars (d'après le rapport annuel ETAP 2004). La moitié de ce portefeuille (12 titres d'une valeur de 4,1 MD) n'a pas de rapport direct avec les activités exploration et production des hydrocarbures. Certains titres n'ont aucune relation avec les activités pétrolières (BNA, BH, BTL, BTS, STAR, STB, STUSID).

Depuis sa création, la participation de l'ETAP a toutefois généré des effets positifs sur les secteurs pétrolier et parapétrolier, tels que :

- la mise en place d'une gestion rigoureuse de ses participations dans les concessions ;
- la formation aux techniques pétrolières de centaines d'ingénieurs et techniciens ;
- la constitution d'un important fond documentaire ;
- l'introduction en Tunisie des techniques avancées d'analyse et d'évaluation des prospects et des gisements d'hydrocarbures ;
- le développement de certaines activités de services ;
- le développement d'un savoir-faire national en matière de construction d'ouvrages pétroliers.

En septembre 2006, est créée une société à vocation internationale « ETAP International ». A fin 2017, ETAP International ne s'est pas encore engagée dans des opérations à l'étranger alors que quelques entreprises privées tunisiennes opèrent à l'étranger avec plus ou moins de succès.

4. Les sociétés à économie mixte

Différentes sociétés à économie mixte, en association avec l'Etat ou l'ETAP, opèrent en exploration et en production des hydrocarbures.

a. En exploration, l'ETAP s'est associée, d'une part avec la société nationale libyenne la NOC et, d'autre part, avec la société nationale algérienne, la Sonatrach, pour former respectivement Joint Oil et Numhyd. Leur objet principal est l'exploration de permis situés dans le plateau continental tuniso-libyen pour Joint Oil et l'exploration de permis situés dans la zone frontalière tuniso-algérienne pour Numhyd. A ce jour, ces sociétés n'ont pas encore fait de découvertes significatives.

b. En production, les premières concessions, attribuées avant la création de l'ETAP (El Borma, Douleb, Semmama, Tamesmida, Sidi Litayem, Sidi Behara et Ashtart), ont été opérées par des sociétés mixtes constituées entre l'Etat et l'Investisseur privé. Depuis la création de l'ETAP et lorsque les accords le permettent, l'exploitation des nouvelles concessions est

assurée par des sociétés mixtes constituées entre l'ETAP et l'Investisseur privé. La moitié des concessions sont exploitées par sept sociétés différentes à participation mixte entre l'Etat ou l'ETAP et des compagnies privées étrangères. Le personnel de ces sociétés mixtes est quasi exclusivement tunisien. Dans certains cas un contrat d'assistance technique est conclu avec la compagnie privée.

5. Les opérateurs privés

a. Exploration : Les permis de prospection et de recherche sont opérés quasi exclusivement par des compagnies privées. Depuis le milieu des années quatre-vingt, les compagnies « majors », alors activent en Tunisie, ont été progressivement remplacées par des « indépendants » de taille moyenne à petite. Au cours des dernières années, le nombre de permis en cours de validité ayant été réduit de moitié, le nombre des compagnies d'exploration pétrolière a diminué en conséquence.

b. Production : Sur les 59 concessions attribuées, 24 concessions sont opérées par 13 compagnies privées de taille variable. A part l'ETAP, trois opérateurs détiennent une part significative de la production tunisienne d'hydrocarbures : ENI et OMV, pour le pétrole brut, et British Gas pour le gaz. Ces dernières années, British Gas (rachetée par Shell en 2015) assure près de la moitié de l'approvisionnement du pays en gaz naturel.

Tableau 6 : Production d'hydrocarbures des principaux champs et titulaires

		Titulaires actuels		2005	2015	Variation
Pétrole brut (mille tonnes)	El Borma	ENI	Etat	520	286	-6%
	Ashtart	PERENCO	ETAP	530	235	-8%
	Adam	ENI	ETAP	763	212	-12%
	Oued Zar	ENI	ETAP	211	95	-8%
	Miskar	BRITISH GAS / SHELL		229	98	-8%
	Hasdrubal	BG/SHELL	ETAP	-	290	+100%
	Autres			1 151	1 094	-7%
	Sous total pétrole			**3 404**	**2 310**	**-4%**
Gaz naturel (10^6 m^3)	Miskar	BG /SHELL		1 899	824	-8%
	Hasdrubal	BG/SHELL	ETAP	-	782	+100%
	Autres			516	911	+4%
	Sous total gaz			**2 415**	**2 517**	**+0,1%**

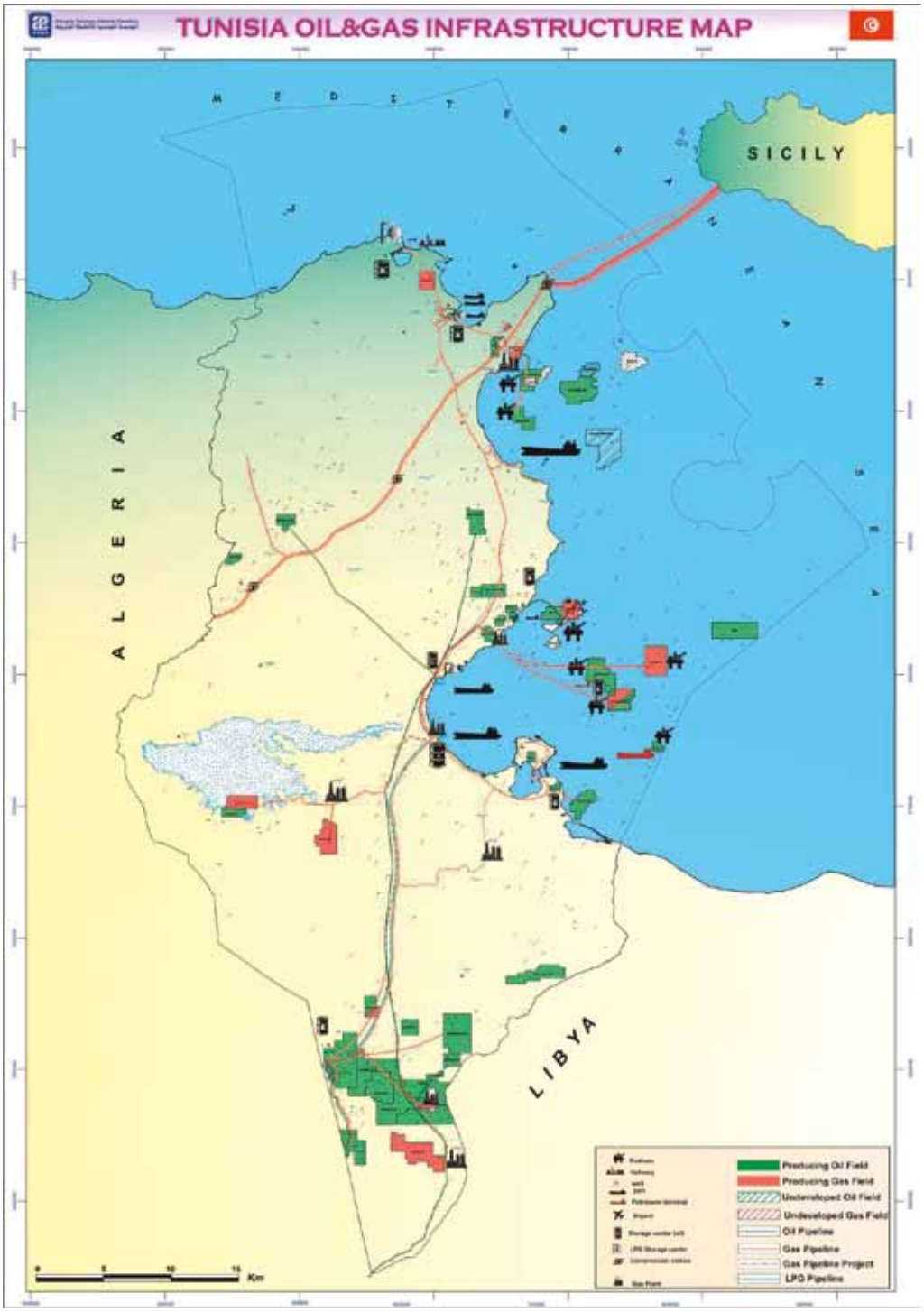
Des compagnies pétrolières qui ont été à l'origine de découvertes significatives en Tunisie ont quitté le pays en cédant leurs actifs à des sociétés de moindre taille. Certaines concessions ont changé de titulaire plus d'une fois.

6. Les activités de stockage et transport primaire

Différentes sociétés interviennent dans le transport et le stockage primaires des hydrocarbures. La Trapsa exploite le tronçon tunisien du pipeline In Aménas – La Skhira, les capacités de

stockage de pétrole brut (35 000 m^3) et le terminal pétrolier de La Skhira. SERGAZ exploite le tronçon tunisien du gazoduc transméditerranéen. L'ETAP détient des participations dans ces sociétés (voir figure 11).

Figure 11 : Carte des infrastructures pétrolières et gazières



Source : ETAP, rapport annuel 2019.

B. LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'ACTIVITE EXPLORATION & PRODUCTION

1. Plus de 120 permis d'exploration ont été attribués depuis l'indépendance

L'ETAP organise périodiquement des campagnes de promotion des zones libres. Les compagnies pétrolières intéressées par une zone libre se rapprochent de la DGH et de l'ETAP pour négocier les conditions d'obtention d'un permis d'exploration. Après accord avec l'ETAP, la demande de permis est soumise à l'approbation du ministère en charge de l'énergie. Qui, après vérification, soumet à son tour le projet d'attribution du permis au Comité consultatif des hydrocarbures (CCH). L'attribution du permis d'exploration n'est accordée qu'après un avis favorable du CCH et approbation de l'ARP.

2. Près de 60 concessions d'exploitation ont été attribuées depuis 1954

Le régime des concessions d'exploitation des hydrocarbures dépend du cadre législatif et règlementaire, de la nature du produit principal (huile ou gaz) extrait du gisement, du type de l'association (avec ou sans participation de l'Etat ou de l'ETAP), du type de contrat (association ou contrat de partage de production), du statut de la concession (en développement, en production, à l'arrêt).

Depuis 1954, 59 concessions d'exploitation d'hydrocarbures ont été attribuées, dont 11 concessions produisent principalement du gaz (dont une du CO_2) et 48 concessions de l'huile. A fin 2017, 49 concessions ont produit des hydrocarbures, une concession du CO_2 et les neuf autres, « marginales », sont en attente d'un développement, dont certaines depuis les années quatre-vingt. Trois concessions - Djebel Abderrahmane, Tazerka, et Oudna - ont été « abandonnées » après avoir produit pendant plusieurs années et six concessions sont à l'arrêt.

L'évolution, de 1961 à 2016, du nombre de gisements en cours de production fait ressortir une accélération à partir du début des années quatre-vingt et une certaine stagnation depuis 2010. Pour les concessions ou l'Etat détient une participation, directement ou à travers l'ETAP, les programmes de travaux et les budgets sont votés par les représentants des parties prenantes au sein de comité d'opérations et / ou de conseil d'administration des sociétés mixtes. L'Autorité de tutelle est également représentée au sein des conseils d'administration et / ou des comités d'opérations.

Les 59 concessions attribuées sont opérées par 23 sociétés différentes : 3 concessions sont (ou ont été) directement opérées par l'ETAP ou la STEG, 24 concessions sont opérées par 13 compagnies privées et le reste des concessions (une trentaine) sont opérés par 7 sociétés différentes à participation mixte entre l'Etat ou l'ETAP et des compagnies privées.

3. La commission des marchés des hydrocarbures[72]

La commission des marchés des hydrocarbures, composée de représentants du ministère chargé des hydrocarbures et de représentants de l'État, assistent la direction commerciale de l'ETAP en procédant à l'examen et à l'approbation des marchés des hydrocarbures sur le marché international, et ce conformément à la réglementation en vigueur.

4. Attributions de marchés d'équipement ou de services

L'ETAP ainsi que ses filiales, sociétés à économie mixte comprise, sont soumises à la réglementation des marchés publics. Il est néanmoins à souligner que la lenteur des procédures découlant de cette règlementation est incompatible avec la célérité qu'exigent certaines opérations pétrolières.

Dans le cas où les opérations sont assurées par une compagnie privée, et si l'Etat détient une participation dans la concession, le contrôle de l'attribution des marchés est assuré soit par le conseil d'administration (par exemple pour SITEP et CFTP), et/ou par les comités paritaires de gestion des associations dans le cas où l'ETAP est associée (SEREPT, SODEPS…).

Dans le cas où l'Etat ne détient pas de participation, le contrôle peut être fait, comme pour tout opérateur privé, par les services du ministère des Finances.

5. Organismes de contrôle

Les activités E&P sont soumises, d'un point de vue règlementaire, à plusieurs types de contrôle de la part de différents organismes.

- Comme pour toute institution publique, la **Cour des comptes** procède périodiquement au contrôle des comptes de l'ETAP et de toutes les dépenses et recettes budgétaires. Elle s'assure également de la gestion saine et efficace de l'Entreprise et de la bonne qualité des contrôles internes exercés, principalement, ceux se rapportant aux recettes provenant des paiements des compagnies pétrolières privées.
- Le **Contrôleur de l'État** est chargé de contrôler toutes les opérations ayant un impact financier sur la situation de l'entreprise. Il est principalement appelé à assister aux réunions du conseil d'administration et celles de la commission interne de contrôle des marchés de l'entreprise et de veiller au respect de la règlementation en matière de marchés publics et de ressources humaines.
- **L'Autorité de tutelle** veille au respect de l'application des accords pétroliers.
- Le **Comité consultatif des hydrocarbures** dispose d'un rôle consultatif au titre des décisions du ministère chargé des hydrocarbures d'accorder ou de renouveler des permis de prospection ou de recherche ou de concession d'exploitation ou de cession partielle ou totale d'intérêts et d'obligations dans la concession d'exploitation ou l'extension de la durée de validité et de renouvellement des permis de recherche.
- **L'ETAP,** en tant que partenaire, veille au respect des programmes et des budgets. L'ETAP peut réaliser chaque année un audit des comptes de ses associations.
- Comme pour toute entreprise économique, le ministère des Finances, le ministère des Affaires sociales, la Douane, le ministère des Transports, la Protection civile… effectuent chacun pour ce qui le concerne les contrôles et vérifications d'usage.
- Depuis 1991, les travaux sont également soumis à des études préalables d'impact et à l'approbation de l'Agence nationale de la protection de l'environnement.
- Chaque opération d'importation ou d'exportations de pétrole doit faire l'objet d'un contrôle de qualité certifié par un organisme indépendant agréé.

- Enfin, les compteurs utilisés pour des échanges commerciaux de pétrole et de gaz doivent être contrôlés annuellement par le service des poids et mesures.

Cependant, l'Administration ne semble pas toujours disposer des ressources lui permettant de réaliser régulièrement ces contrôles et vérifications.

C. DISCUSSIONS

1. Faire jouer la concurrence internationale pour l'attribution des nouveaux permis d'exploration ?

Les attributions de permis d'exploration se font en fonction des demandes exprimées. La mise en compétition par appels d'offres ou ''biding round'' de compagnies internationales ayant fait leurs preuves en exploration permettrait d'atteindre avec plus de confiance l'objectif de renouvellement des réserves tout en améliorant l'attractivité pétrolière et gazière de la Tunisie.

2. Le mode actuel d'octroi des permis de recherche ne permet plus d'assurer le renouvellement des réserves

En 2015, 40 permis d'exploration étaient en cours de validité, leur nombre n'est plus que de 25 en 2019. Les engagements de forages au cours des cinq prochaines années, seront probablement de 5 puits en moyenne par an et ne permettront de mettre à jour qu'environ 1Mtep de réserves additionnelles d'hydrocarbures en moyenne par an. Selon l'étude « Energie 2025 », publiée par l'ITES en 2016, le déficit énergétique atteindrait ainsi environ 7 Mtep en 2025. Afin de favoriser un accroissement significatif des investissements de recherche des hydrocarbures, il est recommandé d'adapter les modalités et conditions d'attributions des permis de recherche aux objectifs de renouvellement des réserves d'hydrocarbures.

3. Confusion des rôles entre la DGH (Autorité concédante) et l'ETAP (entreprise nationale)

L'Autorité concédante s'est longtemps appuyée sur l'ETAP pour la réalisation des tâches en relation avec les accords pétroliers. La gestion et la conservation du fonds documentaire national des hydrocarbures, l'élaboration et la mise à jour de l'inventaire des ressources naturelles nationales des hydrocarbures et la conservation des ressources nationales d'hydrocarbures en cours d'exploitation, sont assurées par l'ETAP. Le transfert de ces attributions au profit d'un organisme neutre, indépendant et complémentaire de la DGH permettrait à tous les acteurs du secteur d'avoir un accès égal aux données. Le partage de ces attributions entre l'Autorité concédante et l'ETAP a créé une confusion des rôles.

4. La forme d'association de l'ETAP peut être dissuasive pour les compagnies pétrolières

Le Code des Hydrocarbures donne le droit à l'ETAP d'accéder à la production des nouveaux gisements d'hydrocarbures à hauteur de 50%, sans contribuer au financement du risque en phase d'exploration. Compte tenu de la faible marge de manœuvre de sa Direction, de

l'insuffisance de l'encadrement technique et de l'importance des enjeux, ETAP gère ses participations d'une manière très prudente. Les opérateurs privés considèrent l'ETAP comme un frein aux opérations pendant les phases de développement et d'exploitation. Dans le cadre de ses associations, ETAP a privilégié son rôle de contrôle au détriment de sa vocation de partenaire. ETAP est souvent perçue par les investisseurs comme un prolongement de l'administration de contrôle et non comme un partenaire.

5. Départ des « grandes » compagnies pétrolières depuis les années 1980

Dans les années soixante-dix, la Tunisie accueillait plusieurs grandes compagnies pétrolières : Shell, Total, Elf, Agip, Marathon, Amoco. L'essentiel des réserves d'hydrocarbures connues ont été découvertes par ces compagnies. La plupart d'entre elles ont cependant quitté le pays depuis la fin des années quatre-vingt et ce malgré plusieurs ajustements du cadre réglementaire et fiscal pétrolier depuis 1985.

L'enquête Robertson de 2005 confirme le faible intérêt des grandes compagnies pour investir dans la recherche pétrolière en Tunisie. Les modestes résultats enregistrés depuis les années 80, en exploration, par les petites compagnies, ont dégradé l'attractivité pétrolière de la Tunisie.

6. L'attractivité pétrolière de la Tunisie est pénalisée beaucoup plus par « l'environnement des affaires » que par son potentiel pétrolier

La publication de l'IHS, du 04/01/2006, classe l'attractivité pétrolière et gazière de la Tunisie au 49ème rang sur un total de 114 pays. La fiscalité pétrolière est par contre classée au 72ème rang et le potentiel pétrolier au 39ème rang. Il est à rappeler qu'en phase d'exploration les compagnies pétrolières privées prennent en charge l'intégralité des coûts d'exploration. Ces coûts peuvent être amortis sur la production, seulement en cas de découverte, actuellement dans moins de 9% des cas. Le partage de la rente pétrolière est actuellement en moyenne de 78% au profit de l'Etat tunisien, Etap comprise, et de 22% au profit des compagnies pétrolières privées.

Tableau 7 : Classement de l'attractivité des pays de l'Afrique du nord

	Tunisie	Maroc	Algérie	Egypte	Libye	Mauritanie
Majors & grands indépendants	27	20	2	3	1	4
Indépendants	8	27	4	2	1	5
Petits Indépendants	5	27	16	5	4	12
Ensemble des compagnies	16	22	2	3	1	6

Source : Robertson, 2005

II. LES ACTIVITES DE RAFFINAGE ET DE DISTRIBUTION DES PRODUITS PETROLIERS

A. LES PRINCIPAUX ACTEURS ET L'ORGANISATION DES ACTIVITES DE RAFFINAGE

Deux sociétés opèrent actuellement en Tunisie dans le domaine du traitement et du raffinage du pétrole : la STIR pour la production et l'approvisionnement du marché local en produits pétroliers et la SOTULUB pour la fabrication de graisses lubrifiantes. Deux autres sociétés interviennent dans les domaines du stockage primaire (Pakmed) et du transport par pipeline des produits pétroliers (Sotrapil).

1. La Société Tunisienne des Industries de Raffinage (STIR)

La STIR a été créée en 1961 dans le cadre d'une convention passée entre l'Etat tunisien et le groupe italien ENI. Suite au rachat en 1975 de la participation étrangère par l'Etat tunisien, la STIR est devenue une entreprise publique. Les objectifs assignés à la STIR sont le raffinage du pétrole brut et les importations de produits pétroliers destiné à satisfaire les besoins du marché national. La STIR est l'unique fournisseur des sociétés de distribution à travers son activité de production et d'importation. Dotée d'une capacité nominale de production de 1,8 Mt par an (la capacité initiale de 1 Mt/an a été augmentée à 1,5 Mt/an en 1979 puis à 1,8 Mt en 1989). Les installations de la STIR sont situées à proximité du terminal pétrolier de Bizerte. Sa capacité de stockage est de un million m^3. La capacité de raffinage de la STIR plafonne : les quantités de brut traité se sont élevées à 2,1 Mt en 1997 comparé à 1,3 Mt en 2016. Depuis 2010, des arrêts programmés de longue durée sont effectués. En 1999, l'activité d'importation des produits pétroliers, à l'exception des lubrifiants, du Jet kérosène et des bitumes, a été confiée à la STIR. Au cours des dernières années, la production de la STIR a couvert environ un tiers des besoins du marché national en produits pétroliers, le reste des besoins a été importé. L'acheminement des produits pétroliers vers les sociétés de distribution se fait soit par pipeline, via la SOTRAPIL, pour les produits blancs, soit par cabotage via les ports de Bizerte, Skhira et Zarzis, soit par camions citernes pour les zones périphériques de Bizerte, la Goulette, Skhira et Zarzis[x].

2. Société Tunisienne de Lubrifiants (SOTULUB)

La SOTULUB est une société anonyme créée en juillet 1979 et ayant pour principales activités :

- la collecte et la régénération des huiles lubrifiantes usagées ;
- la fabrication et la commercialisation de graisses lubrifiantes.

La SOTULUB possède une unité de traitement d'une capacité nominale de 16 000 t/an d'huiles usagées. Elle utilise son propre procédé breveté à l'échelle internationale. La SOTULUB dispose d'une unité de fabrication de graisses d'une capacité nominale de

[x] *Pour de plus amples détails sur la STIR, voir l'article de M. Ben Dali dans « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie », chapitre V.*

2 400 t/an. Elle produit quatre qualités de graisses sous différents grades répondant aux exigences de sa clientèle constituée essentiellement par les sociétés de distribution. De par la nature de ses activités la SOTULUB intervient marginalement dans la chaîne des opérations du secteur de l'énergie.

3. Autres acteurs pour le stockage et le transport des produits pétroliers

Deux opérateurs spécialisés interviennent pour le stockage (Tankmed) et le transport de produits pétroliers par pipeline (SOTRAPIL). ETAP détient des participations dans les deux sociétés.

- ***Tankmed :*** Le dépôt de stockage de produits pétroliers, d'une capacité de 300 000 m^3, de *Tankage Méditerranéen* (Tankmed) est situé sur le terminal de Skhira. Il a été mis en service en 1986.
- ***Société de transport des hydrocarbures par pipelines (Sotrapil) :*** La Sotrapil est l'unique opérateur de transport multi-produit par pipeline des produits pétroliers en Tunisie. La Sotrapil est entrée en exploitation en 1984 avec la mise en service d'un pipeline d'une longueur de 71 km reliant Bizerte à Radés. Ses principales installations se composent d'une station à Bizerte, destinée principalement au pompage des produits raffinés de la STIR vers la station de Radés et d'un centre terminal à Radés, destiné à assurer l'acheminement et la distribution des produits pétroliers blancs venant de Bizerte vers les dépôts des distributeurs. Récemment, Sotrapil a mis en service un nouveau pipeline *« Radés – Tunis Carthage »* de 17 km pour le transport du kérosène aviation de la zone pétrolière de Radés à l'aéroport international de Tunis Carthage.

4. Le fonctionnement du marché

La raffinerie de Bizerte assure l'approvisionnement du pays en produits pétroliers depuis bientôt soixante années ! De conception ancienne et de taille modeste, l'unique raffinerie de Bizerte n'est cependant plus compétitive. Ses coûts de production sont relativement élevés et ses performances techniques insuffisantes. Ces dernières années, la raffinerie de Bizerte couvre tout au plus un tiers de la demande nationale de produits pétroliers. La STIR est néanmoins en position de monopole pour l'approvisionnement du marché interne en produits pétroliers, toutes les sociétés de distribution s'approvisionnent auprès d'elle pour tous les produits pétroliers, y compris pour le Jet, seul produit pétrolier libre à l'importation.

Les prix de cession du pétrole brut, de l'ETAP à la STIR, sont administrés, ils sont en deçà des prix internationaux. Les coûts de production de la STIR sont plus élevés que les prix CIF méditerranée. Les prix de cession de la STIR aux distributeurs, sont administrés, ils sont inférieurs aux prix internationaux. La STIR, déficitaire, n'est pas financièrement autonome, elle dépend des subsides de l'Etat.

Afin de sécuriser l'approvisionnement du marché intérieur en produits pétroliers l'Etat a opté de faire réaliser par un investisseur privé une raffinerie « offshore » d'une capacité minimum de 6 Mt à proximité du terminal pétrolier de Skhira. Ce projet, relancé à quelques reprises, n'a pas vu le jour.

B. LES PRINCIPAUX ACTEURS ET L'ORGANISATION DES ACTIVITES DE DISTRIBUTION

1. L'organisation du secteur de distribution

Plusieurs sociétés publiques ou privées se partagent le marché. Actuellement, six sociétés assurent la distribution des produits pétroliers en Tunisie, dont en particulier Sndp, Libya oil, Shell - dont le réseau est géré par Vivo Energy Tunisie depuis décembre 2011 - et Total Tunisie. Au cours des dernières décennies, le nombre des sociétés de distribution a diminué du fait des rachats, fusions... Agip a donné naissance à la Société nationale de distribution des pétroles (Sndp) après sa nationalisation dans les années soixante-dix, Fina a été absorbée par Total et Mobil par Esso, Elf a été racheté par le groupe tunisien Setcar et a donné naissance à une société de distribution locale Staroil, Esso-Mobil a été racheté par Libya oil.

*La **SNDP*** est leader sur le marché des produits pétroliers avec une part de marché d'environ 44%. La SNDP dispose d'une chaîne de 210 stations-service sous l'enseigne AGIL qui couvre l'ensemble du territoire tunisien. L'appel d'offres pour la privatisation de 30% du capital de la SNDP, engagée en 2005, a été déclaré infructueux (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Présentation de la SNDP

Société nationale de distribution des pétroles AGIL S.A. est une entreprise publique ayant pour mission la commercialisation des produits pétroliers et de leurs dérivés sous le label AGIL. Avec un chiffre d'affaires de 1 393 millions de dinars hors taxes en 2016, AGIL occupe la première place parmi les sociétés de distribution des produits pétroliers. AGIL est présente à travers ses 210 stations-service, réparties sur tout le territoire tunisien, ses 54 stations portuaires et ses 6 dépôts aéroportuaires.

Les dates clés :

- 1960 : Création de la société internationale AGIP S.A. Tunisie par le groupe italien ENI.
- 1963 : Acquisition de 50% du capital de la société AGIP S.A. Tunisie par l'Etat tunisien.
- 1975 : Achat du reste du capital de la société AGIP S.A. par l'Etat tunisien.
- 1977 : Changement du nom et du statut d'AGIP S.A. pour devenir la « Société nationale de distribution des pétroles ».
- 2000 : La Société nationale de distribution des pétroles devient une société anonyme.

Les chiffres clés au 31/12/2016 :

- Chiffre d'affaires : 1 393 millions DT(HT)
- Effectif : 1 154
- Nombre de stations-service : 210
- Nombre de stations portuaires : 54

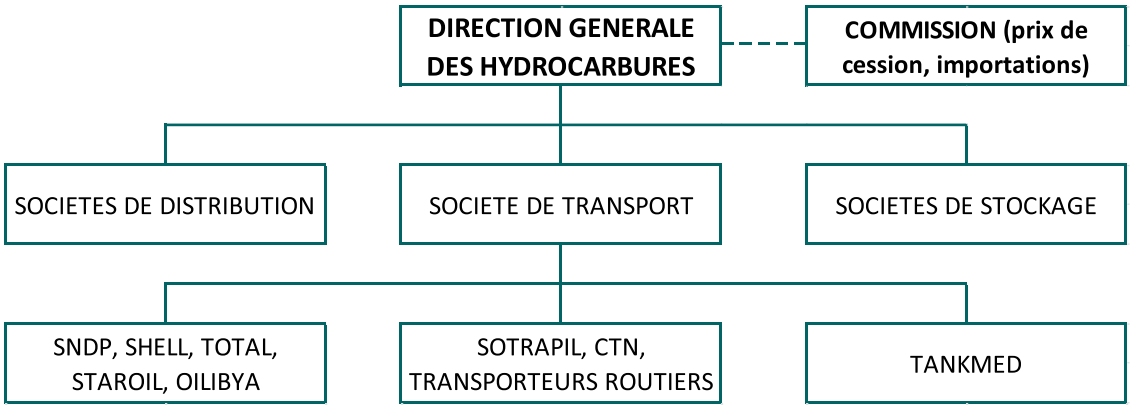
Libya oil Tunisie : Fin 2000, la fusion entre Mobil et Esso a donné naissance à Exxon Mobil Tunisie. Exxon Mobil opère 173 stations-service. La part de marché d'Exxon Mobil Tunisie est estimée à 13%. Le réseau d'Exon-Mobil a été racheté par la société libyenne en janvier 2009.

Shell de Tunisie : Présente en Tunisie depuis près d'un siècle, la société Shell de Tunisie est active dans plusieurs domaines, notamment le stockage et la distribution des carburants à travers un réseau de 168 stations-service, la production et le conditionnement des lubrifiants, le conditionnement et la commercialisation du GPL et la commercialisation des carburants. La part de marché de Shell est d'environ 20%. En décembre 2011, Vivo Energy Tunisie devient titulaire de la franchise Shell pour distribuer et commercialiser les carburants et les lubrifiants de la marque Shell.

Staroil, filiale du groupe Setcar qui, depuis 1985, a investi dans la distribution des produits pétroliers en participant à hauteur de 49% au capital de la société British Petroleum Tunisie (BP). En 1992, le groupe Elf rachète la participation de BP Tunisie et fusionne en 1998 avec Total Fina. En 2002, la société Elf Oil Tunisie est reprise par le groupe Setcar et devient Staroil. Son réseau couvre actuellement 95 stations de services sur l'ensemble du territoire tunisien.

Total Tunisie : Présente en Tunisie depuis 1948, Total Tunisie possède 162 stations-service. Outre les carburants, Total commercialise le GPL, allant des bouteilles pour la consommation domestique, jusqu'au GPL vrac pour les industriels, et passant par le GPL carburant pour les automobiles. Total commercialise également les lubrifiants aussi bien à travers son réseau de stations-service qu'auprès des industriels. Total fournit les compagnies aériennes en Jet aviation sur deux aéroports : Tunis-Carthage et Monastir. Elle détient une part de marché d'environ 19%. Total est également présente dans la commercialisation de carburants pour le transport maritime. Elle dispose en propre d'un dépôt de stockage de produits pétroliers et d'un centre emplisseur de GPL, tous deux situés à Radès. Elle détient des participations dans une usine de fabrication de lubrifiants (40%), un dépôt de stockage de produits pétroliers à La Skhira et un centre emplisseur de GPL à Gabès (35%).

Figure 12 : Organisation de l'activité



2. Structure et modalités de fixation des prix des produits pétroliers

a. La structure des prix

Les tarifs des produits pétroliers - GPL, essences, pétrole lampant, gazole et fioul - comprennent trois principales composantes : le prix de cession aux repreneurs, la marge de distribution, les droits et taxes. Pour chaque produit, sont publiés trois structures de prix correspondants aux trois modes de transport des produits pétroliers (maritime, terrestre ou par pipeline).

Les prix de cession aux repreneurs, de vente de la STIR aux distributeurs, ont été pendant longtemps inférieurs aux prix CIF d'importation de ces mêmes produits. Le degré de leur subvention varie en fonction des choix politiques d'aide des produits supposés avoir un impact significatif sur des catégories sociales ou des activités économiques considérées comme sensibles. Ces niveaux très différenciés des subventions créent des distorsions de prix entre les différents produits.

La tarification des produits pétroliers comprend quatre taxes : les droits de consommation (DC), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la redevance de prestation douanière (RPD) et les taxes portuaires.

La marge de distribution inclue les rémunérations des différents modes de transport (maritime, terrestre ou pipeline), les coûts de stockage y compris de sécurité, le forfait de transport, la marge des distributeurs, la rémunération des détaillants... Les coûts unitaires relatifs aux frais techniques et à la marge des distributeurs sont précisés dans le détail pour tous les produits pétroliers. Ils sont périodiquement négociés avec les sociétés de distribution.

b. Modalités de fixation des prix

A l'exception du kérosène aviation et du coke de pétrole, les prix des produits pétroliers sont administrés. Ils sont fixés par concertation entre le ministère en charge des hydrocarbures, le ministère des Finances, et le ministère du Commerce. Le montant des subventions à accorder par l'État au titre de la compensation des produits pétroliers est fixé annuellement par la loi des finances, sur la base d'une hypothèse des prix à l'importation. Les révisions de prix peuvent être déclenchées en cours d'année en fonction de l'évolution réelle des prix à l'importation et des équilibres financiers des opérateurs publics. Jusqu'à trois révisions peuvent être décidées certaines années (en 2005, 2006 et 2009) ; par contre, entre octobre 1993 et juillet 1997, aucune révision n'a été décidée.

3. Subventions des prix pétroliers

Le montant de la subvention est défini comme l'écart entre le prix CIF à l'importation et le prix de cession interne des produits pétroliers importés par la STIR puis cédés aux sociétés de distribution, écart multiplié lui-même par la consommation nationale en volume du produit considéré. Les produits pétroliers, à l'exception du coke de pétrole et du Jet aviation, sont subventionnés. Les prix de vente des produits pétroliers par la STIR aux « repreneurs», sont inférieurs aux prix CIF[y]. En 2012, le montant total des subventions des produits pétroliers,

[y] *En dehors de quelques années pendant lesquels les cours mondiaux du pétrole brut se sont effondrés.*

a atteint près de 3 milliards de dinars, contre 386 millions de dinars en 2004. Le montant des subventions sur le prix de cession a atteint en 2012 l'équivalent de 4,6% du PIB, soit autant que le déficit budgétaire du pays.

Le gazole ordinaire et le GPL domestique sont les produits les plus subventionnés. Ces produits ont compté pour près de 70% du montant total des subventions. La subvention du gazole représente 45% de la subvention totale accordée aux produits pétroliers.

Entre 2005 et 2015, le bilan des recettes fiscales nettes des subventions des produits pétroliers a été déficitaire à l'exception des années 2009 et 2015 où les cours mondiaux des produits pétroliers ont connu d'importantes baisses. Par contre, le déficit a été particulièrement élevé en 2012, année où les cours mondiaux ont enregistrés de fortes augmentations. Entre 1995 et 2015, en proportion, la part des taxes générées par les ventes des produits pétroliers a été réduite de moitié.

Enfin, à titre de comparaison, nous citerons le benchmark publié périodiquement par l'organisme allemand GIZ et portant sur la comparaison des prix à la pompe des carburants dans 170 pays. La publication de 2016 classe ces pays en quatre groupes : la Tunisie fait partie des pays ayant adopté une tarification des carburants moyennement subventionnée (les subventions représentent quelques pourcents du budget de l'État).

4. La contrebande de carburants[73]

La contrebande de « carburants » constitue une part d'un ensemble bien plus large du commerce illicite de produits de toutes sortes en provenance ou à destination des pays voisins. La Tunisie « exporte » des biens de consommation courants indirectement subventionnés : des matériaux de construction, des produits alimentaires, du textile… et « importe » du prêt-à-porter, des biens d'équipements électroménagers, du matériel électronique, du tabac, des carburants… En valeur, la contrebande de carburants représenterait 60% des importations illicites (hors trafic d'armes, de drogues et de migrants).

La contrebande de carburants est perceptible depuis le début des années 2000, le gazole constitue le principal produit de cette contrebande. Les ventes illicites de carburants provenant de la contrebande sont estimées à environ un milliard de litres en 2015, soit près du quart de la consommation nationale de carburants.

En 2015, pour l'Etat tunisien, les pertes générées par ce trafic sont estimées à 326 MD dont 225 MD au titre des taxes. Le prix international des hydrocarbures a fortement baissé : le prix moyen du baril de Brent a atteint 52 US$ en 2015 contre 99 US$ en 2014. Le montant de la subvention des carburants, évitée en 2014 du fait de la contrebande, est estimé à 378 MD. Par contre, en 2015, les carburants ne sont plus subventionnés et le manque à gagner de l'Etat est estimé à 101 MD. La marge brute des distributeurs agréés a été réduite d'environ 130 MD/an.

5. Le compte clients du secteur public de la SNDP s'est sensiblement dégradé

L'Administration, les institutions et les entreprises publiques s'approvisionnent en produits pétroliers quasi exclusivement auprès de la SNDP. Ces clients représentent une part significative du chiffre d'affaires de la SNDP. Le délai de paiement de ces organismes est

réputé pour être long (90 jours et plus). Les difficultés économiques de ces dernières années aidant, le compte clients de la SNDP s'est particulièrement dégradé.

III. GAZ NATUREL

A. LES PRINCIPAUX ACTEURS ET L'ORGANISATION[71]

Différentes sociétés interviennent pour la production, le transport, la distribution et la fourniture de services en relation avec le gaz naturel.

a. Les sociétés de production et de distribution

Trois principales sociétés interviennent pour la production et la distribution de gaz naturel.

- ***STEG :*** Le réseau de transport et de répartition ainsi que le réseau de distribution du gaz naturel sont directement gérés par la STEG. Le réseau de transport est, pour l'essentiel, programmé en fonction des nouvelles centrales de production électrique dans le souci d'améliorer la rentabilité des investissements. Ceci ne favorise pas un développement autonome du gaz naturel, qui représente désormais près de la moitié de la consommation nationale d'énergie primaire.
- ***ETAP :*** La gestion des disponibilités de gaz naturel (production et gaz fiscal) est assurée par l'Etap en association avec des opérateurs étrangers, à l'exception des gisements de Miskar et d'El Borma.
- ***British Gas :*** Le gisement de Miskar est exploité par British Gas. L'Etat ne détient pas de participations dans Miskar qui fournit environ 80% de la production nationale et couvre près de la moitié de la consommation nationale de gaz naturel.

b. Bref aperçu avant la création de la STEG

Le 15 avril 1872 la Tunisie octroie à un ingénieur anglais une concession pour la construction et l'exploitation d'une usine à gaz à Tunis, les premiers travaux furent réalisés en 1874 par la *Foreign and Colonial Gas Company*. La concession a été reprise en 1876 par la *New Gas Company* qui fut elle-même rachetée en 1882 par une société anonyme, la Compagnie du Gaz de Tunis, devenue Compagnie du Gaz et des Eaux de Tunis qui poursuivra l'activité de production et de distribution du gaz à Tunis, jusqu'à sa nationalisation en 1962.

c. Les acteurs nationaux

Plusieurs entreprises tunisiennes interviennent dans les activités de services, d'approvisionnement, de transport et de distribution du gaz naturel.

- Le Ministère en charge de l'énergie octroi les permis de recherche et les concessions d'exploitation, accorde les garanties de marché, fixe le prix de cession du gaz au marché local ainsi que les tarifs de vente du gaz.
- La STEG, Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz, créée en 1962, assure le transport du gaz en Tunisie et détient le monopole de sa distribution.
- L'ETAP, Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières, créée en 1972, intervient dans l'exploration des gisements gaziers ainsi que l'importation du gaz.

- La SOTUGAT, Société Tunisienne du Gazoduc Transtunisien, est propriétaire de l'ouvrage qui lui est rétrocédé par la SCOGAT, elle est responsable de la gestion du gaz fiscal lié au transit.
- La *Joint Gas*, société mixte (STEG/NOC), est créée en vue de la réalisation et de l'exploitation du projet de gazoduc devant relier Mellita (en Libye) à Gabès. Ce projet n'a finalement pas vu le jour.
- La SERGAZ, Société de service du Gazoduc Transtunisien, est une société mixte tuniso-italienne, (SNAM/ETAP), elle assure l'exploitation de l'ouvrage pour une durée contractuelle non inférieure à 25 ans.
- Différentes sociétés de services liés à l'activité gazière, telles que : les entreprises de pose, les installateurs, les fournisseurs d'équipements, les organismes de contrôle…

d. Les partenaires internationaux

Différentes compagnies étrangères interviennent pour l'exploration, la production, le transport et l'approvisionnement du pays en gaz naturel :

- La TTPC, *Transtunisian Pipeline Company*, filiale de la SNAM, est propriétaire du gazoduc avant son transfert à SOTUGAT.
- La SCOGAT, Société pour la Construction du Gazoduc Transtunisien, est la société italienne qui a assuré la construction de l'ouvrage.
- Les titulaires de concessions de production de gaz tels que : ENI, *British Gas*, *Perenco* et *Winstar*.

La SCOGAT, la SERGAZ et la SOTUGAT ont été créées en application de l'accord conclu entre l'Etat Tunisien et l'ENI pour le transport, à travers le territoire tunisien, des quantités de gaz objet de l'accord entre SONATRACH et SNAM/ENI pendant une durée de 25 ans.

B. FONCTIONNEMENT DU MARCHE

Le marché de gaz naturel se limite pour British Gaz à un seul client la STEG et pour la STEG à quelques fournisseurs, dont Sonatrach, British Gas et ETAP. STEG détient le monopole des importations et de la distribution du gaz naturel. Les prix de vente de la STEG au consommateur final sont administrés. Ces prix sont subventionnés.

CONCLUSION DU CHAPITRE CINQ

1. Dès le début des années soixante, l'Etat a opté pour une organisation classique du secteur des hydrocarbures, par segment de spécialités : exploration et production, raffinage, distribution des produits pétroliers et distribution du gaz naturel. Un opérateur national a été chargé de chacun de ces segments : la STEG pour le transport et la commercialisation du gaz, la SNDP pour la distribution des produits pétroliers, la STIR pour le raffinage et l'approvisionnement du pays en produits pétroliers et l'ETAP pour la production d'hydrocarbures. Afin de les protéger de la concurrence, ces opérateurs ont bénéficié de positions privilégiées : monopole ou quasi-monopole et prix administrés. Cette politique a permis dans un premier temps d'affirmer l'autorité de l'Etat sur des activités stratégiques

sensibles. Cependant, le manque de moyens, certaines barrières administratives, l'interférence du politique dans la gestion courante et l'absence d'émulation ont progressivement fragilisé ces entreprises dont la pérennité est aujourd'hui menacée. Le mode de fonctionnement et l'organisation du secteur tunisien des hydrocarbures, autrefois donné en exemple par des institutions internationales, a manifestement « *mal vieilli* ».

2. **L'Autorité de tutelle dispose de peu de moyens au regard de ses attributions :** de veille stratégique, d'ajustement du cadre règlementaire, de surveillance, de régulation, d'information… Le ministère en charge des hydrocarbures s'est souvent reposé sur les entreprises sous tutelle en leur délégant certaines de ses attributions régaliennes ; les entreprises deviennent ainsi juge et partie au regard des clients et des opérateurs privés. Ces dernières années l'autorité du ministère de tutelle a été particulièrement mise à mal. Au départ, par différentes parties puis par des mouvements sociaux bloquant le bon fonctionnement des entreprises et menaçant l'intégrité physique des sites et des personnes malgré d'importantes concessions sociales. Enfin, en septembre 2018, le chef du gouvernement jette l'opprobre sur tout un secteur d'activités et sur ses dirigeants, supprime le ministère en charge de l'énergie et limoge plusieurs dirigeants du secteur, sans autre forme de procès[z].

3. **Activités d'exploration et de production :** La règlementation des marchés et la politique salariale auxquelles sont soumises les entreprises publiques constituent un handicap non négligeable pour opérer en exploration - production des hydrocarbures. L'entreprise nationale, l'ETAP, a donc privilégié le rôle de contrôle de ses associations au détriment de sa vocation de partenaire et d'opérateur. Ce mode d'association est néanmoins considéré par certains investisseurs comme dissuasif.

   Le mode d'attribution des permis de recherche - superficie des permis importante au regard des engagements et attribution de permis à des compagnies de petite taille – et le niveau d'activités d'exploration ne permettent plus de renouveler les réserves d'hydrocarbures.

   Malgré les incitations concédées depuis les années quatre-vingt, les compagnies pétrolières performantes se sont désintéressées de la Tunisie. Le « triptyque » [potentiel pétrolier, fiscalité pétrolière, environnement des affaires] n'est plus suffisamment attrayant pour les compagnies pétrolières de taille moyenne à importante.

4. **Raffinage et distribution des produits pétroliers :** Après plus d'un demi-siècle de bons et loyaux services, l'outil de raffinage est obsolète. Sa récente mise à niveau sera-t-elle suffisante ? Depuis les années quatre-vingt, les études réalisées périodiquement en vue de doter le pays d'une nouvelle raffinerie ou d'agrandir la capacité de la STIR n'ont cependant pas eu de suite.

   L'émulation entre les sociétés de distribution est faussée par l'administration des marges de distribution dans le détail. Cette marge est de plus considérée comme insuffisante au regard des besoins en capacité de stockage et d'entretien des installations. SNDP,

[z] *Au cours des dix dernières années, le secteur de l'énergie a connu onze changements de ministre. Cette instabilité politique a affecté la gouvernance du secteur.*

fournisseur quasi-exclusif des entreprises d'Etat, souffre de l'augmentation inquiétante des impayés et retards de paiement de ses clients. Enfin, la contrebande des produits pétroliers menace la pérennité de l'activité des distributeurs particulièrement dans les régions frontalières et semble échapper à tout contrôle sécuritaire depuis 2011.

5. **Une subvention mal maitrisée :** Les produits pétroliers et le gaz naturel sont subventionnés à différentes étapes de la chaine des valeurs. Les prix de cession des produits pétroliers de la STIR aux distributeurs sont subventionnés. Le prix de vente du gaz naturel au public par la STEG est subventionné. Pour la Banque mondiale ces « subventions croisées » masquent l'inefficience de certaines entreprises du secteur. De plus, la subvention inégale des produits pétroliers induit des distorsions importantes de la tarification et, par suite, une utilisation non optimale des ressources. La subvention totale des produits pétroliers et du gaz naturel, qui varie en fonction des cours mondiaux des hydrocarbures, a atteint 7% du PIB ces dernières années. En 2019, le ministère en charge des hydrocarbures a introduit un système d'ajustement mensuel des prix de vente des carburants en fonction du cours mondial du pétrole brut.

6. **Des impayés en cascade :** Les entreprises et autres institutions publiques paient de plus en plus en retard leurs fournisseurs d'énergie : la SNDP pour les produits pétroliers et la STEG pour le gaz naturel et l'électricité. A leur tour, la SNDP et la STEG paient avec de plus en plus de retard leurs propres fournisseurs : la STIR pour les produits pétroliers et l'ETAP et la Sonatrach pour le gaz. La STIR enfin rencontre de plus en plus de difficultés à payer dans les délais ses fournisseurs de brut, l'ETAP et d'autres fournisseurs internationaux. La conjoncture aidant, le compte clients de ces entreprises s'est sensiblement détérioré. Plusieurs fleurons de l'industrie se trouvent actuellement en situation de cessation de paiement ou de quasi faillite.

   Le 20 septembre 2020, pour la première fois depuis sa création en 1974, les comptes bancaires de l'ETAP sont saisis par le ministère des Finances pour non-paiement de la dernière tranche des taxes pétrolières d'un montant de 30 MD. L'ETAP ferait face à un manque de liquidité causé par le non versement des dettes de la STEG et de la STIR, de 600 millions et 1,1 milliard de dinars, respectivement. Un mois plus tôt, la STEG est menacée d'une rupture de fourniture de gaz algérien. L'Etat tunisien a dû intervenir et remboursé 80% des dettes de la STEG auprès de la Sonatrach dont le montant s'élève à 400 M$.

   Le tableau ci-dessous résume l'évolution de la situation de l'ETAP et de la STEG depuis 2010. Ces dernières années, le compte clients de l'ETAP atteint l'équivalent d'une année de chiffre d'affaires alors qu'il n'était que de deux mois en 2010. Par contre, la « *productivité* » de l'ETAP est réduite de moitié entre 2010 et 2019. En effet, dès 2011, sur instructions des Autorités les entreprises publiques recrutent du personnel non nécessaire à la bonne marche de leurs services, du personnel qu'elles n'ont pas choisi.

Tableau 8 : Dégradation des comptes clients de l'ETAP et de la STEG

			2010	2015	2019
ETAP	Compte clients (2018)	MD	278	1 299	1 638
		jours	63	373	349
	Effectifs	emploi	708	725	785
	Production / emploi	ktep/emploi	6,2	4,8	3,1
STEG	Compte clients	MD	521	1 322	2 580
		jours	82	127	172
	Effectifs	emploi	9 767	12 829	13 467
	Production / emploi	MWh/emploi	1 184	1 158	1 263

CHAPITRE SIX : LE SECTEUR DE L'ENERGIE DANS L'ECONOMIE NATIONALE

Le présent chapitre propose une description analytique d'ensemble de la contribution du secteur à l'économie nationale et plus particulièrement au produit intérieur brut, au commerce extérieur, aux investissements, aux recettes de l'Etat .

A. DANS LE PRODUIT INTERIEUR BRUT

La valeur ajoutée (VA) du secteur de l'énergie résulte de celle des activités de production et de distribution de l'électricité, d'une part, et de celle des activités de production des hydrocarbures (pétrole brut et gaz naturel), du raffinage et de la distribution des produits pétroliers, d'autre part.

Avant la mise en production du champ d'El Borma en 1966, la VA du secteur résultait de la production du « petit » gisement de gaz de Jebel Sidi Abderrahmane, de la production électrique et de la commercialisation des produits pétroliers. La VA du secteur représentait alors 0,9% du PIB.

En 1981, la contribution du secteur de l'énergie atteint 11,9%. Cette augmentation résulte en particulier de l'exploitation de la nouvelle raffinerie de Bizerte à partir de 1963, de la mise en production du gisement d'El Borma en 1966, de la mise en production du premier gisement offshore d'Ashtart en 1974, de l'accroissement du prix international du pétrole brut suite aux « *chocs pétroliers* » de 1973 et de 1979 et de l'exploitation du gazoduc Transmed à partir de 1983 (voir tableau 9).

A partir des années quatre-vingt la production de pétrole brut décline malgré l'entré en exploitation de plusieurs nouveaux « petits » gisements. Le gisement offshore de gaz naturel de Miskar - mis en production à partir de 1996 - permet néanmoins d'augmenter la production totale d'hydrocarbures ; le prix international du pétrole reste stable mais relativement bas après le « *contre choc* » de 1986 ; la VA des activités hydrocarbures stagne et leur contribution décline de 10,8% en 1981 à 3,0% en 2000. Entre 2000 et 2008, la capacité du gazoduc Transmed est doublée et le gisement d'Hasdrubal ainsi que de nouveaux gisements sont mis en production. L'augmentation des quantités disponibles et surtout la très forte augmentation des cours mondiaux de l'énergie, entraînent une forte progression de la VA des activités hydrocarbures qui atteint 8,4% du PIB en 2008.

A partir de 2008, la réduction des cours mondiaux de l'énergie, la forte réduction des quantités de gaz fiscal, le déclin de la production nationale d'hydrocarbures et la baisse de l'activité de la raffinerie de Bizerte entrainent une rapide contraction de la VA des activités hydrocarbures.

En 2019, la valeur ajoutée des activités relatives aux hydrocarbures a atteint 3 242 MDT, en régression de 55% par rapport à 2010 après avoir enregistrée une augmentation de +75%

entre 2000 à 2010. En 2019, la part de la VA des activités hydrocarbures dans le produit intérieur brut (PIB) a été de 2,4%, contre 6% en 2010.

Tableau 9 : Evolution de la production

		1961	1970	1980	1990	2000	2010	2015
Production pétrole brut	Mto	0,0	4,1	5,6	4,6	3,5	3,7	2,6
Production produits pétroliers (STIR)	Mto	0,0	1,1	1,5	1,8	2,0	0,4	1,4
Production gaz naturel	Mtep	0,0	0,0	0,4	0,3	2,0	2,7	2,2
Gaz fiscal	Mtep	0,0	0,0	0,0	0,5	1,3	1,2	0,3
Prix du Brent	US$/baril	2	2	37	24	29	80	52
Evènements majeurs		El Borma en 1966	Ashtart en 1974	Epuisement	Miskar en 95	Hasdrubal en 2009	Baisse de la production	
		Raffinerie en 1964	Gaz El Borma	Transmed 1	Transmed 2		Arrêt STIR en 2010	
			«Chocs pétroliers»	«Contre choc» en 86		Forte hausse prix	Baisse des cours mondiaux	

B. DANS LE COMMERCE EXTERIEUR

1. Balance du commerce extérieur du secteur

La balance du commerce extérieur du secteur s'obtient par différence entre les exportations et les importations de pétrole, de gaz et de produits pétroliers. La balance ainsi calculée ne tient toutefois pas compte du forfait fiscal prélevé en nature sur le « Transmed » ni des produits pétroliers de contrebande.

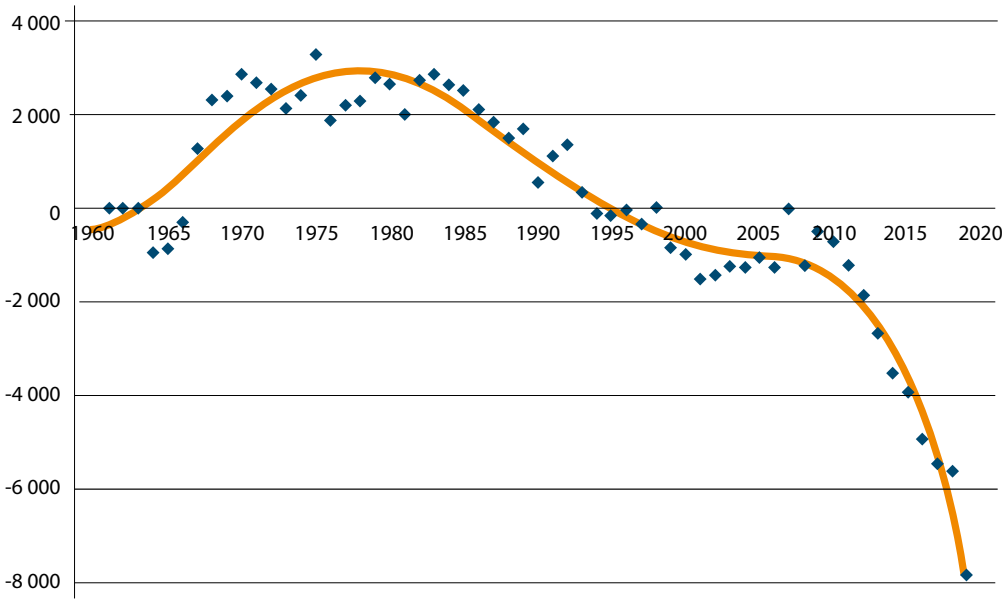
Tableau 10 : Evolution de la balance commerciale par gamme de produits

			1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
QUANTITE	Pétrole	*mille tonnes*		-681	2 739	3 746	3 463	3 733	2 811	2 383	1 822	1 763	3 256	992
	Gaz	*million m³*						-238	-819	-1 383	-459	-567	-1 170	-2 458
	Produits	*mille tonnes*	-451	-4	232	-250	-549	-1 007	-1 379	-1 058	-2 053	-2 065	-2 825	-2 489
	Total	*ktep*	-495	-875	2 873	3 294	2 661	2 516	538	-159	-999	-1 081	-721	-3 957
VALEUR	Pétrole	*(MD)*		-5	20	111	323	571	407	264	494	855	2 746	588
	Gaz	*(MD)*						-77	-82	-145	-73	-132	-518	-960
	Produits	*(MD)*	-6	-0,4	2	-13	-125	-189	-205	-181	-636	-1 230	-2 698	-3 014
	Total	*(MD)*	-6	-6	18	95	189	296	104	-74	-230	-511	-483	-3 392

Sources : INS, BCT

En valeur, la balance du commerce extérieur du secteur a été déficitaire jusqu'à 1966, puis excédentaire entre 1967 et 1992 et de nouveau déficitaire jusqu'en 2019 (à l'exception de 2007). En 2019, le déficit a atteint 7,8 milliards de dinars, correspondant à un déficit énergétique record de 5,8 Mtep après avoir atteint un excédent maximum de 3,3 Mtep en 1975. La balance du commerce extérieur du secteur est déficitaire pour tous les produits à l'exception du pétrole brut. Les exportations nettes de pétrole brut ont atteint un maximum de 3,9 millions de tonnes en 1983, elles ont ensuite régulièrement décliné et atteint 992 mille tonnes en 2015.

Figure 12 : Evolution de la balance commerce extérieur du secteur des hydrocarbures (MD courants)



2. Impact du secteur sur le déficit du commerce extérieur

La balance du commerce extérieur de la Tunisie est déficitaire. En 2019, le déficit a atteint 19 milliards de dinars. La balance du commerce extérieur du secteur a été excédentaire de 1967 à 1992. Cet excédent de la balance commerciale du secteur a contribué à réduire le déficit commercial national pendant 26 ans d'affilée. En 1981, l'excédent de la balance du commerce extérieur du secteur des hydrocarbures a atteint un maximum de 47% du déficit commercial national. A partir de 1993, le déficit de la balance commerciale du secteur s'est régulièrement dégradé et atteint un niveau record de 7,8 milliards de dinars en 2019, représentant 40% du déficit commercial total (voir tableau 11).

Tableau 11 : Contribution du secteur au commerce extérieur

		1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2019
(Exportation – Importation) du secteur	*Mtep*	0,50	2,87	2,66	0,54	-1,00	-0,72	-3,96	-5,80
	MD	-6,3	18	189	104	-230	-483	-3 392	- 7 760
Déficit commercial total	*MD*	-30	-64	-522	-1 739	-3 733	-8 298	-12 003	19 400
Importations nettes d'énergie dans le déficit commercial total	*%*	21%	-29%	-36%	-6%	6%	6%	28%	40%

Sources : BCT, INS, estimations

3. Taux de dépendance énergétique

Le ratio entre les importations d'énergie - nettes des exportations - et la consommation d'énergie primaire, exprimées en tep, est considéré comme un indicateur de la dépendance énergétique d'un pays. Le taux de dépendance énergétique de la Tunisie a été proche de 100% jusqu'en 1965. Entre 1966 et 1993, la balance du commerce extérieur du secteur de l'énergie a été excédentaire. Durant cette période, l'excédent a représenté jusqu'à deux fois la demande nationale d'énergie primaire en 1968, 1970 et 1975. Depuis 1994, la dépendance énergétique du pays s'est régulièrement dégradée. Hors importations du gaz fiscal, le taux de dépendance énergétique a été de 3% en 1995, 10% en 2010, 45% en 2015 et 65% en 2019.

C. LES INVESTISSEMENTS DU SECTEUR

Concernant l'évolution des investissements, nous nous baserons sur les données sectorielles annuelles de la *« formation brute de capital fixe »* publiées par l'INS, la BCT et le ministère du Plan. Selon la définition de l'INSEE, *« la formation brute de capital fixe (FBCF) est constituée par les acquisitions moins cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents. Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an ».*

Tableau 12 : Evolution des investissements par segment d'activités du secteur de l'énergie

		1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Hydrocarbures	*MD*	16	9	61	98	192	151	316	305	457	1 892	1 487
Electricité	*MD*	8	6	24	31	103	69	129	379	336	802	418
Energie	*MD*	23	16	85	129	295	220	445	684	793	2 694	1 905
National	*MD*	145	155	448	1 002	1 850	2 523	4 124	6 923	8 479	15502	16823
Quotte Part	*%*	11%	6%	14%	10%	10%	6%	8%	4%	5%	12%	9%
Exploration	*M$US*			26	81	103	85	95	80	135	374	73

Sources : INS, BCT, MP

Les données relatives aux investissements réalisés par le secteur de l'énergie couvrent les activités des deux segments des hydrocarbures et de l'électricité. Les activités d'extraction des hydrocarbures attirent, selon les années, de 45% à 75% des investissements du secteur de l'énergie et de 4% à 14% de l'ensemble des investissements. En 2015, les investissements du secteur des hydrocarbures se sont élevés à 1 487 MD contre 1 892 MD en 2010. La réduction des investissements entre 2010 et 2015 résulte d'une baisse des investissements d'extraction des hydrocarbures (voir tableau 12).

D. LES HYDROCARBURES DANS LES RECETTES DE L'ETAT

Dans cette section nous procédons à une revue des recettes de l'Etat issues des activités de production des hydrocarbures liquides et gazeux. A cet effet, nous présentons successivement : l'évolution des recettes issues de la production du pétrole et du gaz et leur contribution aux recettes courantes de l'Etat, une comparaison des recettes de l'Etat issues de la production des hydrocarbures et de leurs subventions.

1. Recettes de l'Etat résultant de l'exploitation des hydrocarbures

Les recettes de l'Etat générées par les activités des sociétés pétrolières se composent de :

- de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et de l'impôt sur les sociétés (IS) ;
- des revenus du domaine dont les versements de l'ETAP au titre la commercialisation du pétrole de la part de l'Etat, les redevances perçues en espèces, la redevance sur le gazoduc Transmed, la part de l'Etat du gaz de Miskar et d'Hasdrubal, la redevance sur le pipeline de la Trapsa ;
- de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), du droit de consommation (DC), des droits de douane et autres taxes.

a. L'impôt direct pétrolier a été de 511 millions de dinars en 2016, contre 2,1 milliards de dinars courants en 2014, et 1,1 milliards de dinars en 2010. En 2016, l'impôt direct pétrolier a représenté 7% du montant total de l'impôt direct, l'un des niveaux les plus bas au cours des quatre dernières décennies (cf. tableau 13).

b. Les recettes non fiscales de l'Etat provenant des activités de production et de transport des hydrocarbures ont atteint un maximum de 423 MD en 2009. Ces revenus ne sont plus que de 110 MD en 2013, le montant le plus bas des trois dernières décennies. Au cours des années 1980, les activités pétrolières ont représenté environ 75% des recettes totales du domaine. Depuis, cette part a régulièrement déclinée.

Tableau 13 : Recettes « pétrolières » de l'Etat

	1965	1975	1985	1995	2005	2010	2015	2016
Impôts directs ordinaires	14	78	297	811	2 886	5 033	7 824	7 577
Dont impôts sur les sociétés pétrolières	0	18	79	57	659	1 137	1 320	511
	0%	24%	27%	7%	23%	23%	17%	7%
Recettes non fiscales	10	84	551	722	868	1 553	1 058	1 097
Dont « pétroliers »	0	60	416	317	284	413	188	293
	0%	72%	75%	44%	33%	27%	18%	27%

Sources : INS, BCT

c. Les impôts indirects : En 2015, le montant total des taxes perçues sur les ventes des produits pétroliers est estimé à 870 MDT en progression de +6% en moyenne par an depuis 1995. 98% du montant des taxes perçues sur les ventes des produits pétroliers est assuré par la TVA et les droits de consommation. La redevance de prestation douanière (RPD), les taxes portuaires et autres taxes ne représentent que 2% du montant des taxes directes perçues. Le gazole ordinaire et l'essence procurent environ 80% de ces taxes. Selon les produits, les taxes représentent de 7% à 44% du prix public de vente. En 2015, les taxes perçues sur les ventes des produits pétroliers représentent 8,6% du montant total des impôts indirects contre 9,7% en 1995.

2. Subventions des hydrocarbures

Notre analyse des subventions se base ici sur les chiffres des tableaux ressources – emplois publiés par l'INS dans son périodique « les Comptes de la Nation ». Les statistiques disponibles concernent les trois sous-secteurs : le raffinage de pétrole, l'extraction du pétrole et du gaz naturel, l'électricité et le gaz[aa]. Le montant de la subvention totale des produits du secteur (produits pétroliers, gaz et électricité) a atteint un maximum de 2 968 MD en 2012, correspondant à une flambée des cours mondiaux du pétrole et du gaz.

La subvention des produits pétroliers et du raffinage constituent la plus importante part (72% en moyenne) de la subvention de l'énergie. La subvention du raffinage de pétrole comprend celle des produits pétroliers importés et, lorsque les cours mondiaux sont bas, une subvention du raffinage de la STIR. La subvention de « l'électricité et du gaz » dépend essentiellement du prix d'achat du gaz (qui sert également à produire l'électricité) et des tarifs de distribution du gaz et de l'électricité par la STEG.

La subvention de l'énergie représente près de la moitié (moyenne de la décennie 2006-2015) du montant total de la subvention de tous les secteurs. Les années de forte augmentation des cours mondiaux, le montant des subventions de l'énergie peut dépasser celui des recettes fiscales et non fiscales générées par les activités du secteur, tel fut le cas en 2012. Le tableau 14 et la figure 13 illustrent l'évolution de ces trois sous-secteurs durant la décennie 2006 à 2015.

[aa] *Un calcul rigoureux de la subvention doit valoriser tous les produits, y compris le gaz fiscal et la redevance de pétrole brut prélevés en nature, au prix du marché.*

Figure 13 : Subvention de l'énergie de 2006 à 2015 (en MDT)

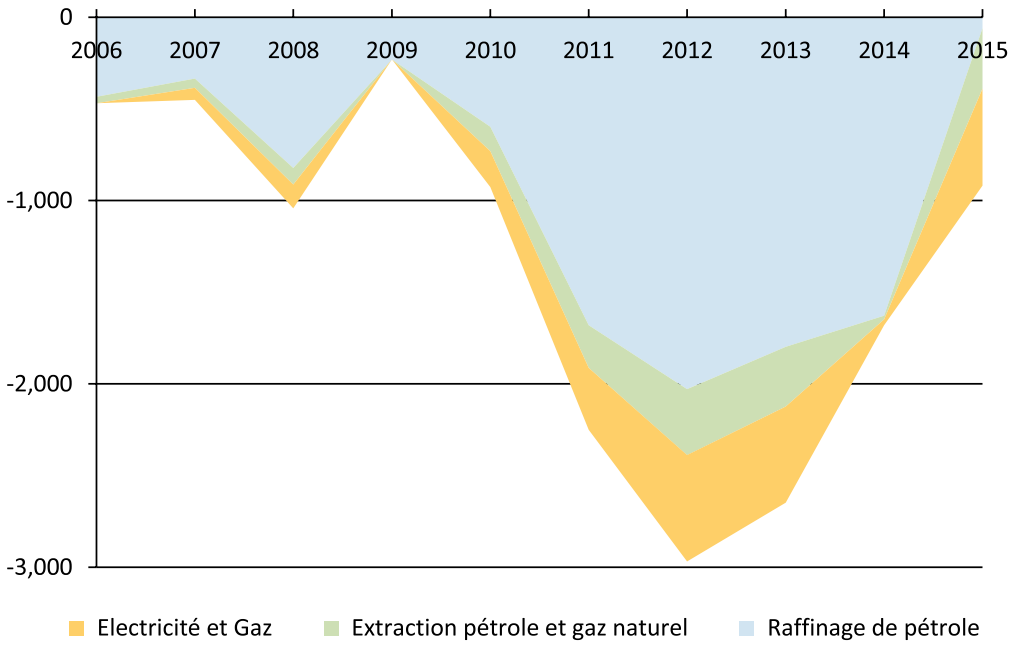


Tableau 14 : Subventions de l'énergie de 2006 à 2015

(MDT)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Raffinage de pétrole	-433	-335	-822	-230	-597	-1 680	-2 028	-1 798	-1 627	-60
Extraction pétrole et gaz naturel	-36	-49	-91	0	-134	-232	-360	-326	-20	-329
Electricité et Gaz	0	-66	-130	0	-196	-339	-580	-524	-33	-529
Sous total secteur énergie	-469	-450	-1 042	-230	-927	-2 250	-2 968	-2 648	-1 680	-918
Total national	-934	-1 237	-2 186	-1233	-1 880	-3 587	-4 484	-4 431	-3 484	-2 870
	50%	36%	48%	19%	49%	63%	66%	60%	48%	32%

Source : Les comptes de la nation, INS.

CONCLUSION DU CHAPITRE SIX

Au cours de la décennie 2010 à 2019, la situation du secteur des hydrocarbures s'est sensiblement dégradée avec de lourdes conséquences pour les comptes de la nation.

1. Une forte détérioration de la sécurité énergétique

Au cours de la décennie 2010 à 2019 la situation du secteur des hydrocarbures (pétrole et gaz) s'est sensiblement dégradée sur presque tous les plans par rapport à la décennie précédente :

- La production nationale d'hydrocarbures a régressé de moitié après avoir augmentée de 25% entre 2000 et 2010 ;
- Les disponibilités d'hydrocarbures, production nationale plus gaz fiscal algérien, ont régressé de moitié après avoir augmenté de 14% entre 2010 et 2019 ;

- Le déficit énergétique a décuplé et atteint un niveau record de 5,8 Mtep (million de tonnes équivalent pétrole) ;
- Le taux de dépendance énergétique a atteint un niveau record de 65% après avoir été maintenu à moins de 16% au cours de la décennie 2000 à 2010 ;
- L'effort d'exploration - en termes de nombre de permis de recherche, de forages d'exploration et d'investissements - est réduit de moitié durant la période 2010 à 2019 en comparaison avec la décennie précédente (6 forages d'exploration contre 11, en moyenne par an). Cette dégradation aura à terme un impact négatif sur le niveau des réserves et par suite sur les capacités de production d'hydrocarbures.

2. De lourdes conséquences pour les comptes de la Nation

- ***Commerce extérieur :*** La balance du commerce extérieur du secteur s'obtient par différence entre les exportations et les importations de pétrole brut, de gaz naturel et de produits pétroliers. La balance ainsi calculée ne prend pas en compte les produits pétroliers de contrebande. En 2019, la balance commerciale du secteur des hydrocarbures a atteint un déficit record de 7,8 milliards de dinars, soit 15 fois plus qu'en 2010. L'impact du secteur sur le déficit de la balance du commerce extérieur a atteint 40% après avoir été maintenu à environ 6% au cours de la décennie précédente.
- ***Produit intérieur brut :*** Dans la série « Comptes de la Nation », publiée par l'INS, la valeur ajoutée du secteur des hydrocarbures résulte de celle des activités de production d'hydrocarbures (pétrole brut et gaz naturel), d'une part, du raffinage et de la distribution des produits pétroliers, d'autre part. En 2019, la valeur ajoutée du secteur a atteint 3 242 MD courant, en régression de 55% par rapport à 2010 après avoir enregistrée une forte augmentation (+75%) entre 2000 à 2010. Le produit intérieur brut au prix du marché s'est élevé en 2019 à 113 848 MD courant. La contribution du secteur au produit intérieur brut a été de 2,4% en 2019 contre 6,1% en 2010.
- ***Investissements :*** En 2015, les investissements du secteur des hydrocarbures se sont élevés à 1 487 MD contre 1 892 MD en 2010. La réduction des investissements entre 2010 et 2015 résulte d'une baisse des investissements d'extraction. La contribution du secteur à l'investissement a été de 17% en 2015 contre 23% cinq ans plus tôt.
- ***Recettes de l'Etat :*** Les recettes de l'Etat générées par les activités des sociétés pétrolières se composent de l'impôt direct pétrolier, des recettes non fiscales et de l'impôt indirect :
  - *L'impôt direct pétrolier* s'est élevé en 2016 à 511 MD courants contre 1 137 MD en 2010. En 2016, l'impôt direct pétrolier a représenté 7% de l'impôt direct total, contre 23% en 2010.
  - *Les recettes non fiscales* de l'Etat provenant des activités de production et de transport des hydrocarbures ont été de 293 MD en 2016, en baisse de 29% par rapport à 2010. Ces recettes dépendent du cours mondial du pétrole et du gaz, du niveau de production national et des performances des compagnies pétrolières opérant en Tunisie.

- Les impôts indirects : En 2015, le montant total des taxes perçues sur les ventes de produits pétroliers est estimé à 870 MD en progression de +6% en moyenne par an depuis 1995. La quasi-totalité (98%) du montant des taxes perçues sur les ventes des produits pétroliers l'est au titre de la TVA et des droits de consommation. Le gazole ordinaire et l'essence procurent environ 80% de ces taxes. En 2015, les taxes perçues sur les ventes des produits pétroliers représentent 8,6% du montant total des impôts indirects contre 9,7% en 1995.

• ***Subventions :*** Les statistiques disponibles concernent les trois sous-secteurs : extraction du pétrole et du gaz naturel, raffinage de pétrole, électricité et gaz[ab]. La subvention totale des produits du secteur a atteint un maximum de 2 968 MD en 2012, avec la flambée des cours mondiaux du pétrole et du gaz. La subvention des produits pétroliers et du raffinage constituent la part la plus importante (72% en moyenne) de la subvention de l'énergie. La subvention du raffinage de pétrole comprend celle des produits pétroliers importés et, lorsque les cours mondiaux sont bas, une subvention de la STIR. La subvention de « l'électricité et du gaz » dépend essentiellement du prix d'achat du gaz et des tarifs de distribution du gaz et de l'électricité par la STEG. Les années de forte augmentation des cours mondiaux, le montant de la subvention de l'énergie peut dépasser celui des recettes fiscales et non fiscales générées par les activités du secteur, tel fut le cas en 2012. La subvention des hydrocarbures reste mal maitrisée.

Tableau 15 : Evolution de quelques indicateurs du secteur des hydrocarbures

	unité	2000	2010	2019	2019/2010
Production d'hydrocarbures	*Mtep*	5,7	7,1	3,4	-52%
Disponibilités d'hydrocarbures	*Mtep*	6,9	7,9	3,8	-52%
Bilan énergétique	*Mtep*	0,2	-0,6	-5,8	+867%
Taux de dépendance énergétique	*%*	15%	16%	65%	
Balance commerciale du secteur	*MD*	-230	-483	-7 760	+1 507%
Contribution au déficit du COMEX	*%*	6,1%	5,8%	40%	
Investissements de recherche	*M$*	80	374	77	-79%
Nombre de permis de recherche		37	52	25	-52%
Nombre de forages d'exploration		9	12	4	-67%

Sources : ONE, ETAP, INS

[ab] *La subvention de l'électricité se fait essentiellement à travers celle du gaz, qui représente plus de 90% du combustible utilisé par le parc de production électrique.*

RESUME ET CONCLUSION

RESUME ET CONCLUSION

1. La gouvernance un concept « récent », multidimensionnel, appuyé par les institutions internationales

Au début des années quatre-vingt-dix, le concept de gouvernance est avancé par la Banque mondiale, il est ensuite largement adopté et développé par la plupart des institutions internationales au cours des décennies suivantes. Cependant, le concept de « bonne gouvernance » reste flou et aucune définition ne fait l'objet d'un consensus. Ces institutions convergent néanmoins sur plusieurs principes de base de la bonne gouvernance : la primauté du droit, la transparence, la redevabilité, la participation et l'efficience.

Comme souligné par la Commission de Venise, *« la bonne gouvernance n'a presque jamais été utilisée dans les ordres juridiques nationaux, que ce soit au niveau constitutionnel ou législatif, ou même dans la jurisprudence. Cette absence témoigne du caractère non juridique de la bonne gouvernance… »*.

La gouvernance est un concept multidimensionnel. La bonne gouvernance des activités pétrolières et gazière est à l'interface de la bonne gouvernance des affaires publiques, de la bonne gouvernance d'entreprise et de la bonne gouvernance des industries extractives.

Selon l'OCDE, la **gouvernance publique** est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux.

La **gouvernance d'entreprise** a pour principal objectif de protéger le droit des actionnaires. La bonne gouvernance d'entreprise se heurte cependant à l'interférence directe de l'Etat-actionnaire dans la gestion courante des entreprises publiques.

Partant du constat que plusieurs pays dotés en ressources minières et pétrolières échouent souvent à assurer un développement équitable et durable à leur contrée, des organisations multilatérales appuient les initiatives pour plus de transparence et une meilleure **gouvernance des industries extractives**. La Banque mondiale soutient la création de l'EITI (Extractive Industries Tranparency Initiative). Une cinquantaine de pays ont rejoint cette initiative, mais plusieurs grands pays producteurs de pétrole et de gaz n'y ont pas encore adhéré. Un indice de gouvernance des ressources naturelles de près de 100 pays est publié périodiquement par "the Natural Resource Governance Institute". Cet indice se compose de trois ensembles d'indicateurs : « réalisation de la valeur », « gestion des revenus » et « environnement des affaires ».

2. Depuis 2011, mise en cause récurrente de la gouvernance du secteur des hydrocarbures en Tunisie

Depuis 2011, divers partis politiques et organisations, font de la lutte contre la gestion passée des ressources minières et pétrolières leur principal cheval de bataille. En 2014, le ministère en charge de l'énergie organise un débat national sur l'énergie et des journées d'information

dans les régions. Les contrats pétroliers et les statistiques énergétiques sont progressivement mis en ligne sur le site du ministère en charge de l'énergie. Ces efforts de transparence restent cependant inaudibles, des manifestations et des mouvements sociaux s'organisent.

Au mois de mai 2015, la campagne ***winou el pétrole*** est lancée. Une année plus tard, la campagne est relancée avec des émeutes, dans le Sud en particulier.

Fin-août 2018, suite au limogeage de plusieurs hauts responsables du secteur des hydrocarbures, le chef du Gouvernement déclare aux médias : *« Il n'y a aucune ligne rouge dans la guerre contre la corruption et nul ne bénéficie de l'immunité dans cette guerre … L'impulsion de l'investissement dans le secteur de l'énergie ne signifie point le pillage des richesses du peuple tunisien ou leur exploitation de manière non transparente… Ces dossiers sont dangereux et inadmissibles, et ne peuvent être tolérés… Je suis résolument engagé à poursuivre la guerre contre la corruption, car je ne crains que Dieu et je veille sur les richesses du pays qui m'ont été confiées par le peuple tunisien »*. Le même jour, le porte-parole du gouvernement donne une conférence de presse au cours de laquelle il précise que ces limogeages sont en rapport avec la concession d'exploitation des hydrocarbures de ***Halk El Menzel***. Quelques semaines plus tard, le gouvernement confirme pourtant la validité de la concession Halk El Menzel et lui accorde même un délai supplémentaire.

En mars 2017, la section régionale de l'UGTT à Tataouine décrète une grève du secteur pétrolier avec arrêt de la production des gisements d'hydrocarbures du Sud et blocage du transport du pétrole brut. Le mois suivant, la station de pompage d'***El Kamour*** est occupée par des manifestants qui réclament 20% de la production pétrolière et des emplois pour les familles de la région de Tataouine. Sur place, le Premier ministre est pris à partie et ses propositions sont rejetées par les meneurs du mouvement. Le chef de l'Etat intervient en ordonnant la protection des infrastructures pétrolières par l'Armée. Le 17 juin 2017, un accord est finalement conclu entre l'UGTT et le gouvernement. Cet accord prévoit trois milles nouveaux recrutements et la dotation de 80 MD par an, en soutien à la région de Tataouine. De nouvelles tensions se produisent en 2018 et 2019. A partir de mi-2020, la situation se dégrade de nouveau. Les « jeunes de Tataouine » revendiquent une application intégrale des accords de juin 2017 et occupe la station de pompage d'El Kamour entrainant l'arrêt de la production des gisements du Sud. Les opérateurs du Sud demandent alors la protection de l'Etat, comme prévu par les accords. La réaction tarde, des opérateurs sont contraints de démobiliser du personnel. Après huit semaines de crise, un nouvel accord est conclu le 8 novembre 2020 entre le gouvernement et les insurgés d'El Kamour.

Depuis 2011, l'autorité de l'Etat a été à plusieurs reprises mise à mal et la confiance des investisseurs aussi.

3. Le concept de bonne gouvernance est introduit dans la législation tunisienne depuis 2011

Le concept de bonne gouvernance a été introduit dans la législation tunisienne en 2011. Les nouveaux textes de lois complètent, précisent et modifient le cadre règlementaire et institutionnel antérieur à 2011.

a. Le cadre règlementaire et institutionnel d'avant 2011

Avant 2011, la gestion des affaires publiques a été régie par divers lois et décrets sans que le terme gouvernance n'y soit explicitement évoqué. Nous citerons à titre d'exemples :

- le code de travail de 1966,
- le code des eaux de 1975,
- le statut général des agents des établissements publics de 1985,
- la loi 87-17 relative à la déclaration de patrimoine,
- la loi 89-9 relative aux entreprises et établissements publics,
- la création du Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier en 1993,
- le code des hydrocarbures de 1999,
- le décret 2002-2197 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publiques,
- ...

b. Les réformes introduites depuis 2011

Depuis 2011, plusieurs textes de loi ont introduit progressivement les principes de bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques.

- La « bonne gouvernance » et évoquée dans le préambule de la Constitution de 2014, au chapitre VI relatif aux « instances constitutionnelles indépendantes » et au chapitre VII relatif au « pouvoir local ». La question des « ressources nationales » est mentionnée dans le Préambule et dans quelques articles. Notamment, l'article 13 précise que les accords d'investissement relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des représentants du peuple, les conventions y afférentes sont soumises à l'approbation de l'Assemblée.
- Le *Code de conduite et de déontologie de l'agent public* est publié par décret en octobre 2014. Dans son glossaire, ce Code définit la gouvernance et ses principes fondamentaux.
- La loi organique n° 22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information, vient ensuite compléter le cadre juridique pour renforcer la « transparence » de l'Administration et des institutions publiques.
- Le décret gouvernemental n° 1158 du 12 août 2016, porte création des cellules de gouvernance au sein de l'Administration et des institutions publiques et en fixe les attributions ainsi que le mode de fonctionnement.
- La loi organique n° 59 du 24 août 2017, porte création de l'« Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption », telle que prévue par la Constitution de 2014, en définit les attributions et le mode de fonctionnement.
- La loi n° 46 du 1er août 2018, relative à la déclaration des biens et des intérêts, de la lutte contre l'enrichissement illicite et le conflit d'intérêt dans le secteur public, amende la loi 87-17.

Les réformes du cadre légal intervenues depuis 2011 se basent en partie sur le cadre préexistant. Toutefois, le Code de conduite et de déontologie de l'agent public et la loi organique sur le droit à l'accès à l'information constituent des acquis certains pour une meilleure gouvernance du secteur.

L'article 13 de la nouvelle Constitution constitue à notre avis un empiétement du Législatif sur les prérogatives de l'Exécutif et, dans le contexte « post révolution » de mise à l'index du secteur, une grave remise en cause des attributions et mission des institutions publiques (ministère, entreprise et organismes de contrôle).

Le mode de fonctionnement des cellules de gouvernance, affectées aux entreprises publiques, fragilise encore plus leur direction, dont la marge de manœuvre est déjà assez limitée, et constitue à notre avis une négation du rôle de l'entreprise en tant qu'entité de base pour la création de valeur.

Les réformes introduites depuis 2011 ont privilégié deux axes de la bonne gouvernance, la transparence et l'intégrité, tout particulièrement au détriment de l'efficacité et de la primauté du droit.

4. Une forte détérioration de la sécurité énergétique malgré les réformes

Malgré les réformes introduites depuis 2011, la sécurité énergétique et l'attractivité du secteur des hydrocarbures se sont fortement dégradées avec de graves répercussions sur les équilibres financiers de la Nation.

- La production d'hydrocarbures a régressé de moitié après avoir augmentée de 25% entre 2000 et 2010 ;
- Les disponibilités d'hydrocarbures ont régressé de moitié après avoir augmenté de 14% entre 2000 et 2010 ;
- Le déficit énergétique a décuplé et atteint un niveau record de 5,8 Mtep ;
- Le taux de dépendance énergétique a atteint un niveau record de 65% après avoir été maintenu à moins de 16% au cours de la décennie 2000 à 2010 ;
- L'effort d'exploration - en termes de nombre de permis de recherche, de forages d'exploration et d'investissements - est réduit de moitié durant la période 2010 à 2019 en comparaison avec la décennie précédente ;
- L'impact de la détérioration du bilan énergétique sur le déficit de la balance du commerce extérieur a atteint 40% après avoir été maintenu à environ 6% au cours de la décennie précédente ;
- En 2015, la valeur ajoutée du secteur est de 3 milliards de dinars, en régression de 14% par rapport à 2010, après avoir enregistrée une forte augmentation au cours de la décennie 2000 à 2010 ;
- L'effort d'exploration est en baisse par rapport aux décennies précédentes ;
- L'impôt direct pétrolier et les recettes non fiscales de l'Etat provenant des activités de production et de transport des hydrocarbures ont également régressé.

Alors que, d'année en année, la situation se dégrade dangereusement, les mesures prises par les sept gouvernements successifs n'ont pas permis de mettre un terme à l'effondrement du secteur. Cette dégradation est d'autant plus inquiétante que des compétences, jeunes et moins jeunes, désertent le secteur.

5. L'impact des réformes a été analysé par différentes institutions internationales et organisations nationales

Au cours de la dernière décennie, différents organismes et institutions nationales et internationales, telles que la Banque Mondiale, l'OCDE, le Centre tunisien de gouvernance d'entreprise, le Haut comité du contrôle administratif et financier, ont publié des analyses et des diagnostics de la gouvernance, y compris du secteur des hydrocarbures, en Tunisie. Nous rappelons dans ce qui suit les principaux résultats de ces évaluations selon les cinq principes de la bonne gouvernance.

- ***Primauté du droit :*** Depuis 2011, les multiples agressions des installations pétrolières, avec les menaces récurrentes de remise en cause des anciens accords d'exploitation des concessions d'hydrocarbures, avec l'instabilité gouvernementale inédite, ont mise à mal l'autorité de l'Etat et la confiance des investisseurs étrangers a été particulièrement érodée, entrainant le désengagement de la moitié des investisseurs étrangers en exploration pétrolière.
- ***Transparence :*** Bien que riche en informations, la transparence du secteur est qualifiée d'insuffisante. Avant 2011, la publication et revues d'informations est jugée défaillante, d'une part, les données contractuelles des conventions relatives aux permis de recherche et aux concessions d'exploitation, et les données relatives à l'utilisation par le Budget des ressources financières émanant des activités pétrolières et collectées par l'Etat, d'autre part.

  Des efforts importants ont été réalisés depuis 2011 avec la mise en ligne des statistiques pétrolières et des contrats pétroliers. Cependant, aucune avancée n'est enregistrée concernant l'utilisation des ressources financières collectées par l'Etat.

  Quant à l'accessibilité aux données publiques en général, le classement de la Tunisie a été dégradé, puisqu'elle est 86^{e} des 122 pays figurant au ''Global Open Data Index'' de 2015 alors qu'elle occupait la 52^{e} position en 2013 (OCDE, 2017).
- ***Redevabilité :*** Dans le domaine de la gouvernance, l'entreprise publique se caractérise par l'immixtion de l'État dans la plupart des domaines de la gestion. Le Conseil d'Administration constitue l'outil de base des structures de gouvernance des dites entités. Les relations entre l'autorité de surveillance, le conseil d'administration et la direction générale nécessitent une meilleure délimitation des responsabilités (HCCAF, 2019).

  La redevabilité de l'exécutif est très faible, principalement en raison des limites des freins et contrepoids. Le processus de prise de décision, fortement centralisé, sape le système de freins et contrepoids. Le pouvoir discrétionnaire est considérable au niveau de l'application des lois, particulièrement avant 2011 (BM, 2015).

L'adoption du Code de conduite et de déontologie de l'agent public par décret est certes une avancée importante pour le renforcement de la bonne gouvernance des entreprises publiques. Mais le principe de redevabilité sera difficile à appliquer tant que le champ des responsabilités n'est pas clairement établi entre l'autorité de tutelle, le conseil d'administration et le chef d'entreprise.

- ***Efficacité :*** En Tunisie, le rôle de l'Etat comme actionnaire des entreprises soucieux de leurs performances économiques, sociales et financières est faible. En revanche, le rôle de l'Etat comme organe de contrôle est hypertrophié, créant des contraintes lourdes dans de nombreux domaines. Au final, le contrôle est multiple, davantage fondé sur le respect des réglementations que sur les dysfonctionnements de fond. La participation à un conseil d'administration est plus souvent conçue comme un « complément de salaire » qu'une véritable défense des intérêts de l'Etat. Le renforcement de la fonction-actionnaire, le retour à la responsabilisation des dirigeants et l'allègement des contrôles de conformité apparaissent donc comme les clés d'une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques (Banque mondiale, 2014).

  Dans un contexte caractérisé par une forte implication de l'État dans la stratégie et dans les activités de l'entreprise publique, la mise en place de structures efficaces de gouvernance et de bonne conduite doit faire face à quelques défis de taille. L'un des plus importants défis est la capacité des dirigeants de l'entreprise publique à faire face à l'ingérence politique de l'État dans la détermination de la stratégie et dans la formulation des objectifs, qui risque de créer des dysfonctionnements au niveau de l'organisation et rendrait inefficace le rôle des structures de gouvernance et de contrôle (CTGE, 2014).

  L'efficacité des entreprises publiques ou semi-publiques du secteur s'est notablement dégradée sur plusieurs plans au cours de la dernière décennie :

  - La sécurité énergétique s'est particulièrement détériorée ;
  - la moitié des compagnies d'exploration ont déserté le pays et les investissements de recherche sont au plus bas ;
  - la situation financière des entreprises publiques s'est considérablement dégradée, mettant en danger la continuité d'approvisionnement du pays en énergie ;
  - la situation social de plusieurs sociétés est très tendue malgré les recrutements « sociaux ».

  Face à cette situation, les mesures engagées par les Pouvoirs exécutifs ou législatifs n'ont permis ni de juguler la dégradation des indicateurs économiques et financiers des entreprises publiques du secteur, ni d'apaiser la situation sociale, ni de répondre aux problèmes les plus urgents de la gouvernance du secteur :

  - Les recrutements sociaux exigés par les Autorités ont contribué à la dégradation de la situation financière des entreprises publiques et de leur bon fonctionnement ;
  - La Force publique a trop souvent tardé à intervenir lors des mouvements sociaux bloquant les travaux ou la production des sites pétroliers ;

- La marge de manœuvre des chefs d'entreprise publique a été encore réduite par l'adjonction des cellules de gouvernance ;
- Aucune mesure n'a été engagée pour réformer le mode de fonctionnement des conseils d'administration des entreprises publiques et pour y délimiter les responsabilités de l'Autorité de Tutelle, du Conseil d'administration et du Chef d'entreprise.

- ***Participation :*** Le principe de participation implique la consultation des parties prenantes pour les décisions importantes du gouvernement et des grandes entreprises publiques concernant le secteur des hydrocarbures. Depuis l'indépendance, la politique industrielle au sens large, a une longue tradition de centralisation technocratique. La consultation avec certaines parties prenantes est symbolique. Les grandes décisions sont soumises au débat à l'Assemblée nationale et des professionnels sont choisis pour « leurs compétences » pour être membre de plein droit du CCH ou du conseil d'administration de l'ETAP ou d'autres grandes sociétés du secteur. Depuis 2011, le principe de participation semble privilégier une participation des parties prenantes à l'échelle locale. Par contre la profession n'est plus représentée au CCH depuis 2013. Le regroupement des professionnels au sein d'une organisation de référence mériterait d'être envisagé.
- ***Intégrité :*** Au cours de la dernière décennie, différentes institutions internationales ont publié des diagnostics et des rapports d'analyses de l'intégrité dans les institutions publiques tunisiennes. Nous reprenons ci- après quelques-unes de leurs évaluations.
  - L'intégrité du secteur public comprend de nombreuses lacunes au niveau des lois, des institutions et des procédures. Parmi les lacunes du cadre législatif, le « scan d'intégrité » de l'OCDE signale en particulier : (i) la faiblesse du système de déclaration de patrimoine, (ii) la dispersion des lois qui encadrent les valeurs et les normes d'intégrité du secteur public, (iii) l'aspect non-participatif dans l'élaboration des lois et (iv) un contrôle limité des finances des partis politiques et des associations (OCDE, 2013).
  - Le sentiment général est que l'intégrité des entreprises s'est dégradée depuis les récents changements politiques en Tunisie qui se sont traduits par un affaiblissement des contrôles effectués par l'État (OCDE, 2013).
  - De nombreuses lois existantes reprennent des éléments des codes de conduite. Certaines des valeurs et normes sont par exemple intégrées à la loi 83-112. La Tunisie disposait aussi d'une charte du service public affichée dans les halls d'entrée des bâtiments publics (OCDE, 2014).
  - La réglementation en matière de déclaration de patrimoine des membres du gouvernement et de certaines catégories d'agents publics est brève et le dispositif qu'elle instaure est assez simple. Au niveau de la mise en œuvre, la Cour des Comptes n'a ni le pouvoir ni les moyens de mener une vérification. Au regard des sanctions prévues par la loi de 1987, la disposition prévoyant une

révocation est en fait purement symbolique et n'a jamais été appliquée. Aucune sanction pénale de l'obligation de déclarer son patrimoine n'existe (OCDE, 2014)[ac].

- La loi contre la corruption a été considérée comme de très bonne qualité, malgré une application jugée très médiocre. Des failles et manquements importants concernaient notamment la redevabilité, le processus de prise de décision fortement centralisé qui sape le système de freins et contrepoids et, plus généralement, le pouvoir discrétionnaire considérable au niveau de l'application des lois (BM, 2015).
- Les cadres régissant la divulgation des informations financières des fonctionnaires sont fragiles, surtout pour les hauts représentants de l'exécutif. Ceux qui régissent les conflits d'intérêts sont encore plus faibles : très peu de restrictions s'appliquent au président, aux membres du parlement, aux ministres ou aux fonctionnaires (BM, 2015).
- Le sentiment général qui prévaut dans la population est que la corruption est encore forte en Tunisie : le rang de la Tunisie, au classement de l'Indice de perception de la corruption de ''Transparency International'', est passé de la 59e position en 2010 à la 76e en 2015 (OCDE, 2017).
- Concernant le secteur tunisien des hydrocarbures, les évaluations faites, en 2014, par *Revenue Watch Institute* puis, en 2017, par *the Natural Resources Governance Institute*, la gouvernance du secteur tunisien des hydrocarbures est qualifiée d'insuffisante. Le cadre institutionnel et juridique est jugé satisfaisant alors que les pratiques de divulgation et les conditions générales de gouvernance sont qualifiées de médiocre. La gouvernance de l'ETAP y est qualifiée de satisfaisante.

Depuis 2011, la gestion du secteur des hydrocarbures a régulièrement fait l'objet de graves accusations. Mais à ce jour, aucune action en justice n'a été menée à son encontre, aucun audit des réserves, aucune vérification indépendante des comptes n'ont été ordonnés par aucun des sept gouvernements et aucune enquête parlementaire n'a été constituée à cet effet. La gouvernance publique mise en œuvre ces dix dernières années a cependant contribué à l'effondrement du secteur des hydrocarbures, avec une grave dégradation de la sécurité énergétique du pays, une inquiétante délégitimisation des institutions en charge du secteur, un départ significatif des investisseurs et récemment une importante concession de l'Etat au profit de groupes de pression locaux mais sans que les règles de redistribution de la rente pétrolière ne soient clairement établies.

[ac] *La démission récente du Premier ministre Fakhfakh, dénote de failles persistantes importantes dans l'application de la loi de 1987.*

6. Barrières et prérequis à la bonne gouvernance

Comme le signale plusieurs institutions internationales et organisations nationales, le mode de représentation de l'Etat-actionnaire au sein des entreprises publiques, l'interférence du pouvoir politique et de la haute administration dans la gestion courante des entreprises publiques et les modestes ressources dont disposent les institutions de contrôle constituent actuellement les principales barrières à la bonne gouvernance du secteur des hydrocarbures d'autant plus que les contre-pouvoirs sont encore au stade embryonnaire.

La Commission de Venise considère que le concept de bonne gouvernance peut être une référence utile, en particulier dans les Etats en transition, à la condition qu'il ne soit pas utilisé pour affaiblir les obligations essentielles en matière de démocratie, d'Etat de droit et de droits de l'homme. En ce sens, la bonne gouvernance ne peut exister que dans des sociétés dotées d'institutions et de processus démocratiques respectueux de la transparence et de la responsabilité, et où les autorités appliquent l'ensemble des droits de l'homme.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lois et décrets relatifs aux activités exploration & production des hydrocarbures

Annexe 2 : Principaux textes règlementaires des activités raffinage & distribution

Annexe 3 : Table des matières

Annexe 4 : Sources & références

ANNEXE 1 :
LOIS ET DECRETS RELATIFS AUX ACTIVITES EXPLORATION ET PRODUCTION

- Décret du 3 septembre 1882 instituant une Direction Générale des Travaux Publics ;
- Décret du 25 juillet 1883 portant organisation des services des travaux publics ;
- Décret du 10 mai 1893 règlementant les travaux de recherches de mines ;
- Décret sur les mines du 8 novembre 1913 ;
- Décret sur les mines du 29 décembre 1913 portant promulgation de la Loi Minière ;
- Décret du 13 décembre 1948, instituant des dispositions spéciales pour faciliter la recherche et l'exploitation des substances minérales du second groupe, JOT du 21 décembre 1948 ;
- Décret du 1er janvier 1953 sur les Mines, JORT du 6 janvier 1953 ;
- Loi n° 58-36 du 15 mars 1958, modifiant le décret du 13 décembre 1948, instituant des dispositions spéciales pour faciliter la recherche et l'exploitation des substances minérales du second groupe, JORT n° 23 du 18 mars 1958 ;
- Loi n° 72-22 du 10 mars 1972, portant création de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières JORT n° 11 du 14 mars 1972 ;
- Décret n° 73-173 du 16 avril 1973, portant organisation et fonctionnement de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières, JORT n° 15 du 20 avril 1973 ;
- Décret-loi n° 85-9 du 14 septembre 1985, instituant des dispositions spéciales concernant la recherche et la production des hydrocarbures liquides et gazeux, JORT n° 65 du 20 septembre 1985 ;
- Loi 85-93 du 22 novembre 1985 ratifiant le décret-loi n°85-9 du 14 septembre 1985 et instituant des dispositions spéciales concernant la recherche et la production des hydrocarbures liquides et gazeux, JORT n° 84 du 29 novembre 1985 ;
- Décret n° 86-200 du 7 février 1986 portant composition et fonctionnement du comité consultatif des hydrocarbures, JORT n° 11 du 18 février 1986 ;
- Loi n° 87-9 du 6 mars 1987 portant modification du décret-loi n° 85-9 du 14 septembre 1985 instituant des dispositions spéciales concernant la recherche et la production des hydrocarbures liquides et gazeux, JORT n° 18 du 10 mars 1987 ;
- Décret n° 88-827 du 21 avril 1988 portant modification du décret n° 86-200 du 7 février 1985 portant composition et fonctionnement du comité consultatif des hydrocarbures, JORT n° 28 du 26 avril 1988 ;
- Loi n° 90-56 du 18 juin 1990 portant encouragement à la recherche et à la production d'hydrocarbures liquides et gazeux, JORT n° 43 du 22 juin 1990 ;

- Loi n° 99-93 du 17 aout 1999, portant promulgation du code des hydrocarbures, JORT n° 67 du 20 aout 1999 ;
- Décret n° 2000-713 du 5 avril 2000 : fixant la composition et le fonctionnement du comité consultatif des hydrocarbures, JORT n° 30 du 14 avril 2000 ;
- Décret n° 2000-946 du 2 mai 2000, fixant les coordonnées géographiques et les numéros des repères des sommets des périmètres élémentaires constituant les titres des hydrocarbures, JORT n° 39 du 16 mai 2000 ;
- Décret n° 2000-1027 du 15 mai 2000, fixant le prix du gaz commercial écoulé sur le marché local par les titulaires de concessions d'exploitation d'hydrocarbures, JORT n° 40 du 19 mai 2000 ;
- Décret n° 2000-1322 du 13 juin 2000, fixant les modalités de calcul et d'application du rapport « R » relatif à la détermination des taux de la redevance proportionnelle à la production des hydrocarbures et de l'impôt sur les bénéfices, JORT n° 51 du 27 juin 2000 ;
- Décret n° 2001-1842 du 1er aout 2001 portant approbation de la convention particulière type, relative aux travaux de recherche et d'exploitation des gisements d'hydrocarbures, JORT n° 66 du 17 aout 2001 ;
- Loi n° 2002-23 du 14 Février 2002, complétant la loi n° 99-93 du 17 aout 1999 promulguant le code des hydrocarbures et complétant et modifiant le code des hydrocarbures, JORT n° 14 du 15 février 2002 ;
- Décret n° 2002-1318 du 3 juin 2002, fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une concession de production d'électricité à partir du gaz issu des concessions d'exploitation d'hydrocarbures, JORT n° 47 du 7 juin 2002 ;
- Loi n° 2004-61 du 27 juillet 2004, complétant et modifiant le code des hydrocarbures promulgué par la loi n° 99-93 du 17 aout 1999, JORT n° 60 du 27 juillet 2004 ;
- Loi n° 2008-15 du 18 février 2008, modifiant et complétant le code des hydrocarbures promulgué par la loi n° 99-93 du 17 aout 1999, JORT n° 16 du 22 février 2008 ;
- Décret n° 2013-1514 du 6 mai 2013, portant modification du décret n° 2000-713 du 5 avril 2000, portant composition et fonctionnement du comité consultatif des hydrocarbures, JORT n° 39 du 14 mai 2013 ;
- Loi n° 2017-41 du 30 mai 2017, modifiant certaines dispositions du code des hydrocarbures, JORT n° 44 du 2 juin 2017.

ANNEXE 2 : PRINCIPAUX TEXTES REGLEMENTAIRES DES ACTIVITES RAFFINAGE & DISTRIBUTION

- Arrêté du 09/11/1956 : fixant les spécifications douanières des produits pétroliers.
- Décret du 22/11/1956 : relatif à la distribution des produits pétroliers et des combustibles minéraux solides ainsi que des alcools dénaturés.
- Décret du 08/01/1957 : modifiant le décret du 22 novembre 1956, relatif à la distribution des produits pétroliers et des combustibles minéraux solides ainsi que des alcools dénaturés.
- Loi n° 59-115 du 28/09/1959 : portant modification de la nomenclature douanière des produits pétroliers soumis à la surtaxe au droit de consommation sur les carburants, instituée par le décret du 22 juin 1956.
- Décret n° 64-231 du 09/07/1964 : fixant le régime douanier et fiscal des produits pétroliers.
- Loi n° 65-26 du 24/07/1965 : règlementant l'importation, l'exportation, le raffinage, la reprise en raffinerie, la fixation des prix, le stockage et la distribution des produits pétroliers.
- Arrêté du 07/12/1965 : relatif au réseau de distribution au détail des repreneurs de produits pétroliers.
- Arrêté du 07/12/1965 : relatif aux stocks de sécurité des produits pétroliers.
- Arrêté du 23/01/1970 : autorisant l'établissement d'entrepôts fictifs de produits pétroliers destinés à l'avitaillement des aéronefs sur les aérodromes de Tunis-Carthage, de Monastir-Skanès et de Djerba-Mellita.
- Arrêté du 25/10/1970 : fixant la composition et le fonctionnement de la commission chargée de fixer les prix de reprise en raffinerie des produits pétroliers.
- Décret n° 70-622 du 31/12/1970 : portant consolidation et simplification des droits et taxes, perçus sur certains produits pétroliers.
- Décret n° 72-400 du 16/12/1972 : instituant des taxes de péréquation de raffinage sur certains produits pétroliers.
- Arrêté du 16/04/1973 : relatif aux stocks de sécurité des produits pétroliers.
- Décret n° 74-576 du 24/05/1974 : portant modification du décret n° 70-622 du 31 décembre 1970, portant consolidation et simplification des droits et taxes perçus sur certains produits pétroliers.
- Décret n° 76-1123 du 31/12/1976 : modifiant et complétant le décret n° 70-622 du 31 décembre 1970, portant consolidation et simplification des droits et taxes perçus sur certains produits pétroliers.

- Décret n° 77-192 du 17/02/1977 : modifiant le décret n° 76-1123 du 31 décembre 1976, portant consolidation et simplification des droits et taxes perçus sur certains produits pétroliers.
- Loi n° 77-60 du 03/08/1977 : modifiant la loi n° 76-115 du 31 décembre 1976, portant loi de finances pour la gestion 1977 : taxe de formalités douanières sur certains produits pétroliers - Art. 9.
- Décret n° 78-316 du 23/03/1978 : portant modification du montant de la taxe unique de compensation perçue sur certains produits pétroliers.
- Décret n° 78-1112 du 25/12/1978 : portant suppression de la taxe de péréquation de raffinage instituée sur certains produits pétroliers.
- Décret n° 80-1641 du 29/12/1980 : modifiant et complétant le décret n° 70-622 du 31 décembre 1970, portant consolidation et signification des droits et taxes perçus sur certains produits pétroliers.
- Décret n° 82-212 du 04/02/1982 : modifiant et complétant le décret n° 70-622 du 31 décembre 1970, portant consolidation et simplification des droits et taxes perçues sur certains produits pétroliers.
- Arrêté du 23/04/1982 : relatif aux caractéristiques des grands produits pétroliers.
- Arrêté du 17/06/1982 : fixant les méthodes d'essai normalisées à utiliser pour la vérification des caractéristiques des grands produits pétroliers.
- Décret-Loi n° 83-7 du 13/10/1983 : portant ratification de la convention et de ses annexes conclues à Tunis le 27 juillet 1983, entre l'Etat tunisien et la société hollandaise Paktank Europa B.V relatives à la réalisation et à l'exploitation d'un centre international de stockage de produits pétroliers chimiques et dérives en Tunisie.
- Loi n° 83-101 du 28/11/1983 : ratifiant le décret-loi n° 83-7 du 13 octobre 1983 portant ratification de la convention et ses annexes conclues à Tunis le 27 juillet 1983 entre l'Etat tunisien et la société hollandaise Paktank Europa B.V relatives à la réalisation et à l'exploitation d'un centre international de stockage de produits pétroliers chimiques et dérives en Tunisie.
- Décret n° 84-210 du 29/02/1984 : modifiant le décret n° 70-622 du 31 décembre 1970 relatif à la consolidation et la simplification des droits et taxes perçus sur certains produits pétroliers.
- Arrête du 10/06/1991 : portant homologation des normes tunisiennes relatives aux produits pétroliers.
- Loi n° 91-45 du 01/07/1991 : relative aux produits pétroliers.
- Arrêté du 13/02/1992 : fixant la composition et le fonctionnement de la commission chargée de fixer les prix de cession à la raffinerie du pétrole brut appartenant à l'Etat et des prix de cession des produits pétroliers finis par l'importateur et à la sortie de la raffinerie.

- Arrêté du 26/10/1993 : fixant les prix des produits pétroliers.
- Décret n° 98-952 du 27/04/1998 : relatif à la fiscalité des produits pétroliers, de l'électricité et du gaz.
- Décret n° 99-894 du 19/04/1999 : fixant le tarif du droit de consommation applicable aux produits pétroliers.
- Arrêté du 03/05/2006 : relatif aux stocks de sécurité des produits pétroliers.
- Décret n° 2006-1360 du 22/05/2006 : portant suspension des droits de douane, dus à l'importation des cokes de pétrole.
- Arrêté conjoint du ministre du commerce et de l'artisanat et du ministre de l'industrie, de l'énergie et des petites et moyennes entreprises du 12 décembre 2006, relatif à l'approbation du cahier des charges portant organisation des opérations d'importation du « Jet Aviation fuel A1 » et à la création d'une commission chargée du suivi et de contrôle des opérations d'importation.
- Arrêté du 22/12/2006 : portant fixation du montant et des modalités de règlement de la prime de stockage des produits pétroliers.
- Arrêté du 5 janvier 2009 : modifiant l'arrêté du ministre de l'industrie et de l'énergie du 16 juin 2004, fixant la liste des personnes physiques ou morales autorisées à reprendre des produits pétroliers en raffinerie (s) et auprès des importateurs.
- Décret n° 2015-92 du 13/05/2015 : portant ratification de la convention de garantie conclue le 20 novembre 2014 entre le gouvernement de la République Tunisienne et la société internationale islamique de financement du commerce relative à la convention de Mourabaha conclue entre la société tunisienne des industries de raffinage et la société internationale islamique de financement du commerce pour le financement des importations de pétrole brut et de produits pétroliers.

ANNEXE 3 : TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 9

PREMIERE PARTIE : DE LA GOUVERNANCE

CHAPITRE UN : DE LA BONNE GOUVERNANCE PUBLIQUE 13

I. LES ORIGINES DU CONCEPT DE « GOUVERNANCE » 13

II. LA « BONNE GOUVERNANCE » AU NIVEAU INTERNATIONAL 14

A. Groupe Banque mondiale (BM) 14

B. Organisation des Nations unies 16

C. Organisation de coopération et de développement économique 18

D. Fonds monétaire international 19

E. Banque africaine de développement 20

F. Union européenne 21

1. Conseil européen 21
2. Commission européenne 21
3. Communauté européenne 22
4. Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe 22
5. Bonne administration et bonne gouvernance 22
6. Commission de Venise 23

G. « Essai de définition du concept de gouvernance » 26

III. DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE EN TUNISIE 28

A. Dans la Constitution de janvier 2014 28

B. Dans la Législation Tunisienne 29

C. Dans le cadre de la coopération internationale 34

1. Avec le groupe Banque Mondiale 34
2. Avec l'Organisation des Nations unies 36
3. Avec l'OCDE 37
4. Avec le FMI 44
5. Avec l'Union européenne 44

D. Selon les Organisations Gouvernementales et non gouvernementales 45

CONCLUSION DU CHAPITRE UN 48

CHAPITRE DEUX : DE LA BONNE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE 53

I. LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE DANS LE MONDE 53

A. « COMMENT ELABORER ET METTRE EN ŒUVRE UN CODE DE BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE ? » 53

B. « GUIDE DES BONNES PRATIQUES EN MATIERE D'INFORMATION SUR LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE » 55

C. « ESSAI DE DEFINITION DU CONCEPT DE GOUVERNANCE » 55

1. Définition de la gouvernance d'entreprise 55

2. Les principes de la bonne gouvernance d'entreprise 56

D. « PRINCIPES DE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE DU G20 ET DE L'OCDE » 57

E. "GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES" 58

F. « GUIDE DE CONFORMITE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR LES ENTREPRISES AFRICAINES » 59

G. « LA GOUVERNANCE OU LE REGNE DE LA RAISON INSTRUMENTALE » 60

II. LA GOUVERNANCE D'ENTREPRISE EN TUNISIE 60

A. DANS LA LEGISLATION TUNISIENNE 60

B. DANS LE CADRE DE LA COOPERATION INTERNATIONALE 61

1. « Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie » 61

2. « La stratégie de mise en application du Code de conduite en Tunisie » 63

3. « État d'avancement des réformes en Tunisie » 64

C. DANS LES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES 65

1. « Guide de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes » 65

2. « Guide de gouvernance et d'intégrité pour les entreprises publiques tunisiennes » 66

3. « Guide des bonnes pratiques pour une meilleure gouvernance des établissements et des entreprises publics » 66

CONCLUSION DU CHAPITRE DEUX 70

CHAPITRE TROIS : DE LA BONNE GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES 75

I. LA GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES DANS LE MONDE 75

A. "NATURAL RESOURCES, ECONOMIC GROWTH AND GOOD GOVERNANCE : AN EMPIRICAL NOTE" 75

B. « COMMENT CONJURER LA MALEDICTION DES RESSOURCES NATURELLES ? » 75

C. « GUIDE SUR LA TRANSPARENCE DES RECETTES DES RESSOURCES NATURELLES 77

D. « MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES 79

E. « DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EITI » 80

F. « INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES » 81

G. « CHARTE DES RESSOURCES NATURELLES » 82

H. « PROJET DE STRATEGIE POUR 2015-2020 » 84

I. « LE SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES » 84

J. « DIRECTIVES POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE CHEZ LES PRODUCTEURS EMERGENTS DE PETROLE ET DE GAZ » 85

K. « LA NORME MONDIALE POUR LA BONNE GOUVERNANCE DES RESSOURCES PETROLIERES, GAZIERES ET MINERALES » 86

L. « LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES ET LA MOBILISATION DES RECETTES PUBLIQUES POUR LA TRANSFORMATION STRUCTURELLES » 87

M. « APERÇU DES GRANDES INITIATIVES DE GOUVERNANCE DANS L'INDUSTRIE EXTRACTIVE » 89

II- LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES EN TUNISIE 89

A. LA CONSTITUTION DE JANVIER 2014 89

B. « TUNISIE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES EN TUNISIE » 90

C. « INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES, TUNISIE, SECTEUR DES HYDROCARBURES » 92

D. « TUNISIE DIAGNOSTIC-PAYS SYSTEMATIQUE » 94

E. « VERS UNE STRATEGIE DU SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES FAVORABLE A L'EQUITE » 96

F. « ÉVALUATION DU SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ENTREPRISE TUNISIENNE D'ACTIVITES PETROLIERES » 98

G. « GUIDE DE BONNE GOUVERNANCE DE L'ETAP » 99

H. « INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES » 100

I. « LES BONNES PRATIQUE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS » 102

CONCLUSION DU CHAPITRE TROIS 103

A. LA GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES DANS LE MONDE 103

B. LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DES HYDROCARBURES EN TUNISIE 104

DEUXIEME PARTIE : DU MODE DE FONCTIONNEMENT DU SECTEUR DES HYDROCARBURES

CHAPITRE QUATRE : LE CADRE REGLEMENTAIRE ET FICAL DU SECTEUR DES HYDROCARBURES 111

I. LES ACTIVITES D'EXPLORATION ET DE PRODUCTION 111

A. LE CADRE REGLEMENTAIRE 111

1. Le régime juridique applicable de décembre 1948 à septembre 1985 111

2. Le régime juridique applicable de septembre 1985 à aout 1999 113

3. Le régime juridique applicable depuis aout 1999, date de promulgation du Code des hydrocarbures 115

4. La mise en conformité du Code des hydrocarbures avec la Constitution de janvier 2014 116

B. LE PARTAGE DE LA RENTE PETROLIERE SELON LE CADRE LEGISLATIF 118

1. Définition de la rente pétrolière 118

2. Les mécanismes de partage de la rente en Tunisie 118

3. Partage de la rente dans le cas des conventions antérieures au décret-loi 85-9 120

4. Partage de la rente selon le décret-loi 85-9 123

5. Partage de la rente selon le Code des hydrocarbures 126

II. LES ACTIVITES DE RAFFINAGE ET DISTRIBUTION DES PRODUITS PETROLIERS 126

A. LE CADRE REGLEMENTAIRE 126

1. La loi n° 91-45 du 1er juillet 1991 126

2. Plusieurs décrets et arrêtés précisent la loi n° 91-45 127

III. GAZ NATUREL 128

A. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE 128

B. LE CADRE CONTRACTUEL 128

CONCLUSION DU CHAPITRE QUATRE 130

CHAPITRE CINQ : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET L'ORGANISATION DU SECTEUR DES HYDROCARBURES 131

I. LES ACTIVITES EXPLORATION ET PRODUCTION 131

A. L'ORGANISATION ET LE CADRE INSTITUTIONNEL DES ACTIVITES E&P 131

1. La Direction Générale des Hydrocarbures 131
2. Le Comité consultatif des hydrocarbures 132
3. Création en 1972 de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières 133
4. Les sociétés à économie mixte 134
5. Les opérateurs privés 135
6. Les activités de stockage et transport primaire 135

B. LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'ACTIVITE E&P 137

1. Plus de 120 permis d'exploration ont été attribués depuis l'indépendance 137
2. Près de 60 concessions d'exploitation ont été attribuées depuis 1954 137
3. La commission des marchés des hydrocarbures 137
4. Attributions de marchés d'équipement ou de services 138
5. Organismes de contrôle 138

C. DISCUSSIONS 139

1. Faire jouer la concurrence internationale pour l'attribution des nouveaux permis d'exploration ? 139
2. Le mode actuel d'octroi des permis de recherche ne permet plus d'assurer le renouvellement des réserves 139
3. Confusion des rôles entre la DGH (Autorité concédante) et l'ETAP 139
4. La forme d'association de l'ETAP est dissuasive pour les compagnies pétrolières 139
5. Départ des « grandes » compagnies pétrolières depuis les années 1980 140
6. L'attractivité pétrolière de la Tunisie est pénalisée beaucoup plus par « l'environnement des affaires » que par son potentiel pétrolier 140

II. LES ACTIVITES DE RAFFINAGE ET DE DISTRIBUTION DES PRODUITS PETROLIERS 141

A. LES PRINCIPAUX ACTEURS ET L'ORGANISATION DES ACTIVITES DE RAFFINAGE 141

1. La Société Tunisienne des Industries de Raffinage (STIR) 141
2. Société Tunisienne de Lubrifiants (SOTULUB) 141
3. Autres acteurs pour le stockage et le transport des produits pétroliers 142
4. Le fonctionnement du marché 142

B. LES PRINCIPAUX ACTEURS ET L'ORGANISATION DES ACTIVITES DE DISTRIBUTION 143

1. L'organisation du secteur de distribution 143
2. Structure et modalités de fixation des prix des produits pétroliers 145
3. Subventions des prix pétroliers 145
4. La contrebande de carburants 146
5. Le compte clients du secteur public de la SNDP s'est sensiblement dégradé 146

III. GAZ NATUREL 147
A. LES PRINCIPAUX ACTEURS ET L'ORGANISATION 147
B. FONCTIONNEMENT DU MARCHE 148
CONCLUSION DU CHAPITRE CINQ 148
CHAPITRE SIX : LE SECTEUR DE L'ENERGIE DANS L'ECONOMIE NATIONALE 153
A. DANS LE PRODUIT INTERIEUR BRUT 153
B. DANS LE COMMERCE EXTERIEUR 154
1. Balance du commerce extérieur du secteur 154
2. Impact du secteur sur le déficit du commerce extérieur 155
3. Taux de dépendance énergétique 156
C. LES INVESTISSEMENTS DU SECTEUR 156
D. LES HYDROCARBURES DANS LES RECETTES DE L'ETAT 157
1. Recettes de l'Etat résultant de l'exploitation des hydrocarbures 157
2. Subventions des hydrocarbures 158
CONCLUSION DU CHAPITRE SIX 159
1. Une forte détérioration de la sécurité énergétique 159
2. De lourdes conséquences pour les comptes de la Nation 160
RESUME ET CONCLUSION 163
1. La gouvernance un concept « récent », multidimensionnel, appuyé par les institutions internationales 165
2. Depuis 2011, mise en cause récurrente de la gouvernance du secteur des hydrocarbures 165
3. Le concept de bonne gouvernance est introduit dans la législation tunisienne depuis 2011 166
4. Une forte détérioration de la sécurité énergétique malgré les réformes 168
5. L'impact des réformes a été analysé par différentes institutions internationales et organisations nationales 168
6. Barrières et prérequis à la bonne gouvernance 173
LISTE DES ANNEXES 175
Annexe 1 : Lois et décrets relatifs aux activités exploration & production des hydrocarbures 179
Annexe 2 : Principaux textes règlementaires des activités raffinage & distribution 181
Annexe 3 : Table des matières 185
Annexe 4 : Sources & références 191

ANNEXE 4 : SOURCES & REFERENCES

[1] C. Säntis, Bonne gouvernance et efficacité de l'aide : la Banque mondiale et la conditionnalité, http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap108.pdf

[2] Le gouvernement est l'un des acteurs de la gouvernance. Les autres acteurs impliqués varient en fonction du niveau de gouvernement concerné. Voir UNESCAP, Qu'est-ce que la bonne gouvernance, http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp

[3] https://dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/19/Index_par_thematique.enap?by=them&id=77

[4] Beate Rudolf, « La 'bonne gouvernance' est-elle une norme de droit international ? », in Common Values in International Law : Essays in honour of Christian Tomuschat, (sous la direction de) Pierre-Marie Dupuy et al., 2006, p. 1009.

[5] Indicateurs de gouvernance : où sommes-nous, où devrions-nous aller ? Document de travail 4730 consacré à la recherche sur les politiques, Daniel Kaufmann, Aart Kraay, p. 4. http://wwwwds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/10/31/000158349_2007103108 5226/Rendered/PDF/wps4370.pdf

[6] Agenda pour le développement, Rapport du Secrétaire général, 6 mai 1994, A/48/935, paragraphe 125. http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/ghali/1994/0506development.htm

[7] Beate Rudolf, « La 'bonne gouvernance' est-elle une norme de droit international ? », in Common Values in International Law : Essays in honour of Christian Tomuschat, (sous la direction de) Pierre-Marie Dupuy et al., 2006, p. 1010.

[8] Déclaration du Millénaire des Nations Unies, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 18 septembre 2000, A/RES/55/2, paragraphe 13.

[9] Le rôle d'une bonne gestion des affaires publiques dans la promotion des droits de l'homme, Résolutions 2000/64, 2003/65 et 2004/70 de la Commission des droits de l'homme.

[10] PNUD, Bonne gouvernance et développement humain durable. http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm.

[11] OCDE : Gouvernance et gestion publiques. http://www.oecd.org/about/0,3347,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

[12] https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm.

[13] Le FMI et la bonne gouvernance – fiche technique (mai 2008). http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/govf.htm

[14] https://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2016-1-page-21.htm

[15] https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/policy-documents/politique_du_groupe_de_la_bad_pour_le_developpement_du_secteur_prive-version_brouillon.pdf

[16] https://www.afdb.org/fr/documents/document/governance-strategic-framework-and-action-plan-gap-ii-2014-2018-48003

[17] Résolution du Conseil et des Etats membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement, paragraphe 2. http://eeas.europa.eu/_human_rights/index_fr.htm

[18] Commission européenne, Gouvernance européenne – un Livre blanc, 25 juillet 2001, COM(2001) 428 final, p. 12. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf

[19] Article 9(3) de l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/agr01_fr.pdf

[20] Pacte euro-africain pour le développement de l'Afrique : Le rôle des parlementaires, recommandations pour l'action, Le Cap, 25-26 mai. http://www.coe.int/t/e/north%2Dsouth_centre/programmes/5_europe%2Dafrica_dialogue/b_hr_and_democratic_governance/Declaration_ Cape-Town_mai2006.pdf#xml.

[21] Article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

[22] Le code figure à l'adresse suivante : http://www.ombudsman.europa.eu/fr/resources/code.faces

[23] C'est notamment le cas de l'article 21 de la Constitution de la Finlande.

[24] Par exemple, la Cour suprême d'Estonie a conclu que le droit à une bonne administration pouvait être déduit de l'article 14 de la Constitution lu conjointement avec les principes du droit administratif dans l'espace juridique européen.

[25] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f

[26] http://www.lameta.univ-montp1.fr/Documents/ES2013-05.pdf

[27] https://www.banquemondiale.org/fr/country/tunisia/publication/tunisia-systematic-country-diagnostic-2015

[28] https://www.onu-tn.org/Publications/Documents/218_La_Tunisie_en_route_vers_2030

[29] https://www.oecd.org/fr/corruption/tunisia-integrity-scan.htm

[30] https://www.oecd.org/mena/governance/Consolider-la-transparence-budgetaire-pour-une-meilleure-gouvernance-publique-en-Tunisie.pdf

[31] http://www.oecd.org/mena/governance/Renforcer-Int%C3%A9grit%C3%A9-Tunisie-%C3%89laboration-Normes-Agents-Publics.pdf

[32] https://www.oecd.org/fr/sites/mena/competitivite/%C3%89tat-avancement-r%C3%A9formes-Tunisie-Compact-FR.pdf

[33] https://pomed.org/atg-la-gouvernance-publique-en-tunisie-principes-etat-des-lieux-et-perspectives/

[34] http://www.innorpi.tn/fr/referentiel-national-de-la-gouvernance

[35] http://197.5.145.96/www.inlucc.tn/fileadmin/pdf/isfr.pdf

[36] http://www.femise.org/wp-content/uploads/2015/03/Ouvrage_Tunisie_Final_V4.pdf

[37] https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+cg/resources/toolkits+and+manuals/toolkit_2_french

[38] https://unctad.org/fr/system/files/official-document/iteteb20063_fr.pdf

[39] https://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/ocde-lignes-directrices-gouvernement-entreprises-publiques.htm#:~:text=Gouvernement%20d'entreprise-,Lignes%20directrices%20de%20l'OCDE%20sur%20le,d'entreprise%20des%20entreprises%20publiques&text=Les%20Lignes%20directrices%20sont%20des,mani%C3%A8re%20efficace%2C%20transparente%20et%20responsable

[40] http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/Guide-corruption-entreprises-africaines.pdf

[41] https://www.cairn.info/revue-l-homme-et-la-societe-2016-1-page-21.htm

[42] https://documents.worldbank.org/curated/en/403271468108834785/pdf/768750WP0P13380ubliques000Mars02014.pdf

[43] http://www.oecd.org/mena/governance/Code_de_Conduite_Tunisie.pdf

[44] https://www.oecd.org/fr/sites/mena/competitivite/%C3%89tat-avancement-r%C3%A9formes-Tunisie-Compact-FR.pdf

[45] https://www.iace.tn/projects/bonnes-pratiques-de-gouvernance-dans-lentreprise-tunisienne/

[46] https://www.iace.tn/wp-content/uploads/2020/04/Guide-de-gouvernance-E-publiques.pdf

[47] https://www.uni-med.net/wp-content/uploads/2019/07/Guide-des-bonnes-pratique-pour-une-meilleure-gouvernance.pdf

[48] https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp21_e.pdf

[49] https://journals.openedition.org/aspd/pdf/123

[50] https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-publications-loe-pdfs/external/french/np/pp/2007/101907gf.ashx

[51] https://eiti.org/files/documents/Implementing-the-eiti-FRE.pdf

[52] https://documents.worldbank.org/curated/en/267131468193772303/pdf/73831-FRENCH-EITI-PUBLIC.pdf

[53] https://www.hcss.nl/news/the_revenue_watch_institute_2013_resource_governance_index_1

[54] https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-charter-french

[55] https://www.afdb.org/fr/consultations/african-natural-resources-center-draft-strategy-for-2015-2020-%E2%80%93-have-your-say

[56] https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22541/9781464804939.pdf?sequence=11&isAllowed=y

[57] https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-07-13-guidelines-good-governance-2016-marcel-french.pdf

[58] https://eiti.org/fr/norme/apercu

[59] http://www.afrique-gouvernance.net/bdf_document-2131_fr.html

[60] https://www.bmz.de/rue/en/releases/publications_new/languages/french/Apercu_grandes-initiatives-de-gouvernance_FR.pdf

[61] https://documents.worldbank.org/curated/en/403271468108834785/pdf/768750WP0P13380ubliques000Mars02014.pdf

[62] https://www.banquemondiale.org/fr/country/tunisia/publication/tunisia-systematic-country-diagnostic-2015

[63] http://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/undp-rba_Income%20Inequality%20in%20SSA_Fre_Chapter%206.pdf

[64] http://www.iace.tn/wp-content/uploads/2016/12/ETAP-UPDATED.pdf

[65] https://www.iace.tn/wp-content/uploads/2016/12/Guide-de-bonne-gouvernance-de-lETAP.pdf

[66] https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/indice-de-gouvernance-des-ressources-naturelles-2017#:~:text=L'indice%20mesure%20la%20qualit%C3%A9,la%20production%20mondiale%20de%20cuivre

[67] https://www.uni-med.net/wp-content/uploads/2019/07/Guide-des-bonnes-pratique-pour-une-meilleure-gouvernance.pdf

[68] Pour de plus amples informations voir l'article de M. Ghorbel dans « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie », chapitre I.

[69] Extrait de l'article de M. Kasbi, dans « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie », chapitre II.

[70] Extrait de l'article de M. Mlaouh, dans « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie », chapitre VI.

[71] Extrait de l'article de Mme Bergaoui et M. Ounalli, dans « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie », chapitre VII.

[72] Extrait de l'étude de l'IACE : « Évaluation du Système de Gouvernance de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP) », publiée en 2016.

[73] Voir au sujet de la contrebande de carburants, l'étude de l'ITES, intitulée « Energie 2025 », publiée en 2016.

[74] Extrait du chapitre XI de la « Rétrospective du secteur tunisien de l'énergie ».

Bureau pour la Tunisie et l'Algérie

Konrad Adenauer

Animée par le désir de soutenir la démocratie, la liberté et la justice, la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) déploie, depuis presque 30 ans, ses activités dans la région du Proche Orient et de la Méditerranée. Fondation politique éminente en Allemagne, la KAS s'engage dans la réalisation d'objectifs de politique sociale et économique dans le but de contribuer à une meilleure intégration et à la création de réseaux reliant l'Allemagne aux pays du Proche Orient d'une part, et à la promotion du dialogue euro-arabe de l'autre. Fidèle héritière des principes défendus par le premier chancelier allemand d'après-guerre Konrad Adenauer (1876-1967), la Konrad-Adenauer-Stiftung oeuvre en étroite collaboration avec ses partenaires locaux pour renforcer

- la démocratie et l'Etat de droit
- le développement d'une économie sociale de marché
- le dialogue euro-méditerranéen
- le dialogue entre les cultures et les religions

Dans le monde d'aujourd'hui, les développements politiques, sociaux et économiques ne se limitent plus aux frontières nationales mais déploient leurs effets sur une échelle transnationale, régionale et globale. Conscient de ce fait et en complétant les activités de ses bureaux nationaux, la Konrad-Adenauer-Stiftung accorde, en collaboration avec ses partenaires, une grande priorité à l'observation, l'analyse et la promotion de la coopération régionale et nationale dans le domaine du développement. En présentant et en publiant des projets nationaux et les meilleures pratiques capables de servir d'exemples pour toute la région, la fondation encourage les échanges au niveau régional selon le leitmotiv : penser globalement – agir localement. Pour atteindre cet objectif, la Konrad-Adenauer-Stiftung organise des conférences, des réunions, des ateliers, des travaux de recherches et des programmes d'information en Allemagne et en Europe. Elle soutient, en outre, les étudiants aux parcours les plus prometteurs par des bourses d'études.

Dans toutes ses activités, la Konrad-Adenauer-Stiftung oeuvre selon le principe du partenariat, en agissant dans le respect des principes éthiques et politiques qui sont les siens et en sachant que des réformes novatrices et des idées nouvelles ne peuvent se développer durablement qu'à condition qu'elles soient réalisées et conçues par les décideurs et les populations concernées. Ainsi et en accord avec ces principes, la Konrad-Adenauer-Stiftung a choisi de placer ses partenaires au coeur de ses activités. De concert avec ses partenaires que sont les ministères, les parlements, les universités, les groupes de réflexion, les ONG, les associations patronales, les médias et les partis politiques, elle conçoit, élabore, réalise et évalue les programmes à mettre en oeuvre dans la région.

Bureau de Tunis
14, Rue de l'Île d'Elba
1053 Tunis - Les Berges du Lac II
Tel. : (216) 70 018 080
Fax : (216) 70 018 099
Info.Tunis@kas.de
www.kas.de/Tunisie

Tous droits réservés : Konrad-Adenauer-Stiftung
Réalisation et impression : Simpact
ISBN : 978-9973-797-66-7
2020