

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Tunisie

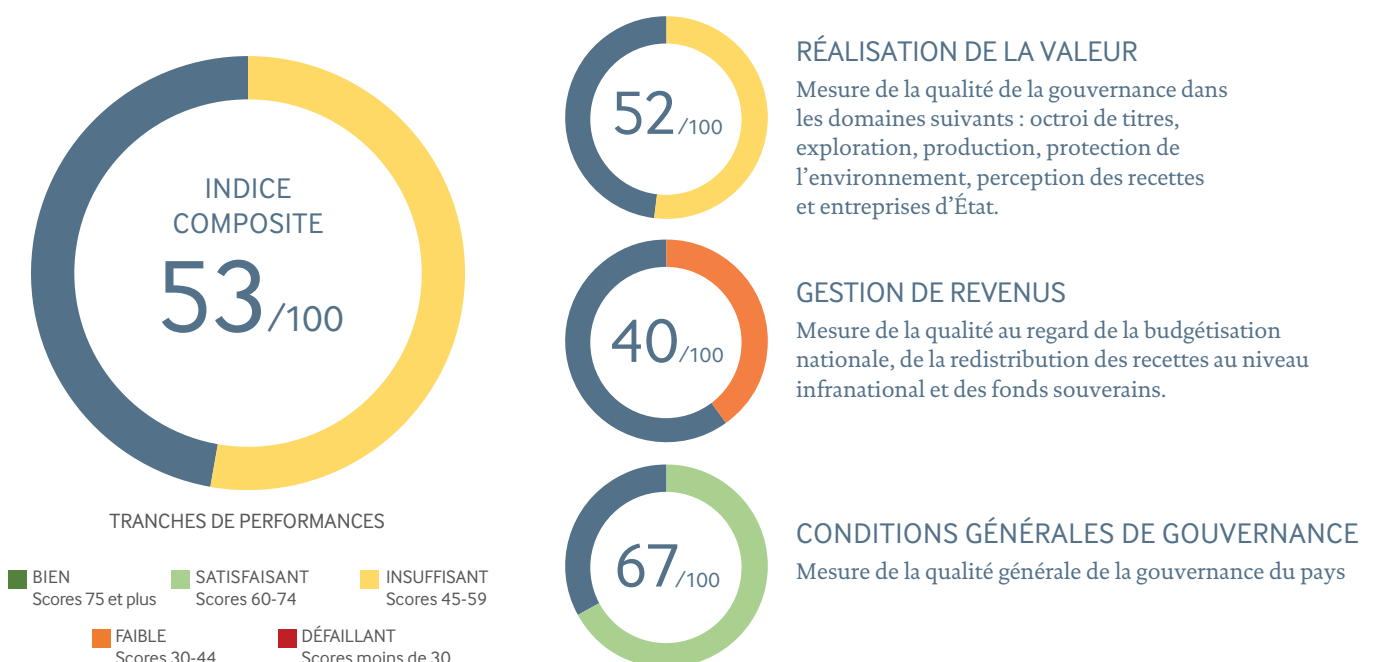


Pétrole et gaz

Selon l'Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI) de 2021, le secteur du pétrole et du gaz en Tunisie obtient 53 points, une baisse de trois points par rapport au RGI 2017. Même si les composantes « Gestion des revenus » et « Conditions générales de gouvernance » de l'indice se maintiennent, la détérioration globale enregistrée est due à la chute de huit points de la capacité de la Tunisie à réaliser de la valeur de son secteur du pétrole et du gaz.

- La composante « Procédures d'attribution des titres » obtient un score « faible » en raison du manque de divulgation d'informations concernant la propriété effective des entreprises et les informations sur les intérêts financiers détenues par les fonctionnaires.
- De même, la gestion des impacts environnementaux et sociaux obtient un score « faible » compte tenu de l'absence d'études d'impact environnemental et de divulgation des plans d'atténuation des effets sur l'environnement.
- L'entreprise publique, Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP), démontre par contre qu'elle a su mettre en place des normes de gouvernance « satisfaisantes » ; cependant, il lui reste à progresser dans certains autres domaines, en particulier la divulgation des données sur les ventes de matières premières.
- Les problèmes liés à l'instabilité politique du pays entravent ses chances d'améliorer sa gouvernance du pétrole et du gaz.

Secteur du pétrole et du gaz en Tunisie : Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021, scores par composante



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

INDICE DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES - SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

La gouvernance du secteur pétrolier et gazier de la Tunisie stagne depuis le RGI 2017, l'instabilité gouvernementale constituant une entrave aux réformes

Par rapport à ses voisins de la région, la Tunisie n'est pas encore grand pays producteur de pétrole et de gaz : sa production est d'environ 40 000 barils par jour et elle ne compte qu'une petite raffinerie à Bizerte. Le pétrole brut et le pétrole raffiné représentent moins de 5 pourcent des exportations totales de marchandises en 2019. En outre, le secteur est depuis quelque temps confronté à l'exode potentiel des grandes compagnies pétrolières internationales qui opèrent en Tunisie, dont Shell, ENI et OMV, lesquelles [cherchent à vendre leurs avoirs](#), invoquant diverses raisons, en particulier l'instabilité politique qui perdure.

Le secteur du pétrole et du gaz de la Tunisie a obtenu 53 points dans le RGI 2021, soit une baisse de trois points depuis l'évaluation de 2017. Alors que les composantes « Gestion des revenus » et « Conditions générales de gouvernance » de l'indice ont stagné depuis l'évaluation de 2017, la composante « Réalisation de la valeur » accuse un recul de 8 points, en raison des faibles scores des sous-composantes procédures d'attribution des titres, imposition et impact local.

Scores de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de la Tunisie pour son secteur pétrolier et gazier - 2017 et 2021

	2017 RGI Score	2021 RGI Score	Trend
SCORE GLOBAL DU RGI	56	53	-3
RÉALISATION DE LA VALEUR	60	52	-8
Procédures d'attribution des titres	48	44	-4
Imposition	80	58	-22
Impact local	46	39	-7
Entreprises publiques	66	68	2
GESTION DES REVENUS	40	40	0
Budgétisation nationale	40	40	0
Partage infranational des revenus des ressources naturelles	.	.	.
Fonds souverains	.	.	.
CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE	67	67	0
Expression et redevabilité	82	81	-1
Efficacité du gouvernement	67	68	1
Qualité de la réglementation	59	54	-5
État de droit	79	83	4
Contrôle de la corruption	80	80	0
Stabilité politique et absence de violence	34	33	-1
Données ouvertes	67	72	5
RÈGLES	59	60	1
PRATIQUES	57	46	-11
ÉCART (PRATIQUES MOINS RÈGLES)	-2	-14	-12

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

RÉALISATION DE LA VALEUR

La capacité de la Tunisie à réaliser de la valeur de son secteur pétrolier et gazier s'est détériorée

Dans le domaine de l'octroi des permis, la situation est moins bonne par rapport au RGI de 2017, bien que certains aspects positifs méritent d'être soulignés. Le gouvernement publie au Journal officiel les adjudicataires et les zones concédées après chaque cycle d'octroi de titres et permis. Il divulgue également les contrats signés avec les compagnies pétrolières et gazières, permettant ainsi au public de connaître en détail leur contenu et de savoir si les autorités responsables ont passé des conventions pour l'exploitation des ressources pétrolières et gazières qui servent les intérêts du pays.

Les règles et les divulgations concernant les intérêts financiers restent des sujets de préoccupation. Bien que la loi 46 du 1^{er} août 2018 impose aux fonctionnaires de déclarer leurs avoirs et leurs titres, notamment toute participation dans une entreprise extractive, cette déclaration est uniquement faite à l'Instance nationale de lutte contre la corruption (INLUCC) et non au public. Or les divulgations sont indispensables pour permettre au grand public et aux organes de surveillance d'interroger les fonctionnaires sur leur patrimoine et d'évaluer les conflits d'intérêts potentiels. En ce qui concerne l'information sur la propriété effective, bien qu'il existe un portail destiné à fournir un accès en ligne à l'information concernant la propriété de toutes les sociétés enregistrées, il demeure inaccessible, ce qui signifie en fait que les citoyens et les acteurs de la société civile ne sont pas en mesure d'identifier véritablement les propriétaires réels et les personnes physiques qui sont derrière les entreprises extractives.

En ce qui concerne la fiscalité, aucune loi n'impose la divulgation publique des paiements versés au gouvernement par les compagnies pétrolières et gazières. Même si le droit d'accès à l'information existe depuis mars 2016, qui doit permettre aux parties d'accéder à ces données, ce processus n'est pas entièrement au point et ne garantit donc pas une transparence pleine en matière de données relatives aux paiements. Par ailleurs, si l'article 20 du Code de la comptabilité publique prescrit que l'autorité fiscale et les comptes publics soient périodiquement audités par un organe indépendant, aucune preuve n'indique que ce contrôle ait eu lieu au cours de la période d'évaluation considérée.

La gouvernance des impacts environnementaux et sociaux n'obtient qu'un score « faible » de 39 points. Le Code des hydrocarbures précise en son article 59.2 que le titulaire d'un permis doit faire procéder à une étude des effets sur l'environnement, mais aucune disposition n'exige que cette étude fasse l'objet d'une divulgation publique. La même observation vaut pour les évaluations en matière d'atténuation des risques qui, bien qu'obligatoires, n'ont pas à être publiées. L'absence de divulgation dans ces domaines signifie que les citoyens et les organisations de la société civile ne sont pas en mesure d'interroger les entreprises du secteur pétrolier et gazier sur les retombées de leurs activités sur le milieu maritime, les côtes, la biodiversité et l'économie du pays. En outre, bien que de nombreuses évaluations de l'impact sur l'environnement comprennent également une étude sur l'impact social, il n'existe aucune disposition spécifique dans le Code des hydrocarbures obligeant à la réalisation d'une telle étude. Le gouvernement tunisien devrait pousser à l'adoption d'une loi ou d'un amendement exigeant des sociétés extractives qu'elles fassent réaliser des études d'impact social et que ces études soient rendues publiques pour que l'ensemble des parties prenantes concernées comprennent l'impact du secteur extractif sur les populations locales et les moyens de subsistance. Cela serait d'autant plus indiqué que le Code des hydrocarbures ne définit pas les procédures de réinstallation lorsqu'un projet pétrolier et/ou gazier entrave l'accès à la terre ou son utilisation.

La gouvernance de l'entreprise d'Etat ETAP obtient un score de 68 points, qui est le plus élevé au titre des composantes Réalisation de la valeur et Gestion des revenus dans l'évaluation du secteur du pétrole et du gaz en Tunisie. L'ETAP a mis en place un « bon » cadre juridique, qui établit des règles claires sur la divulgation des revenus transférées à l'État, sur l'information financière et sur les ventes de matières premières. Son score selon le RGI 2021 concernant les aspects légaux est de 92, ce qui montre que des règles de gouvernance sont en place dans l'entreprise d'État. Elle a fait connaître les revenus transférés au budget national tunisien dans son rapport financier 2019, et ses états financiers ont été vérifiés par un organisme externe conformément aux exigences légales. Elle a également publié son rapport annuel, son bilan et son compte de résultat, la seule omission importante étant l'état relatif aux flux de trésorerie.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Il lui reste toutefois encore des domaines à améliorer. L'ETAP a certes divulgué certaines informations sur les ventes de matières premières réalisées, y compris les volumes de pétrole et les valeurs correspondantes, mais il ne s'agissait que de montants agrégés, sans précision sur les acheteurs ou la date des opérations de vente. L'entreprise d'État doit commencer à divulguer des informations au niveau de chaque vente individuelle ainsi que sur les acheteurs, les montants, les volumes et la date de chaque opération. Ce niveau de détail est important, car la désagrégation et la divulgation publique permettent aux acteurs de la société civile et aux parties prenantes intéressées d'acquérir une compréhension plus globale des revenus exacts, et de s'assurer qu'aucun revenu n'est omis ou que les ventes ne sont pas motivées par des raisons politiques.

GESTION DES REVENUS

La budgétisation nationale reste faible

Étant donné l'absence d'un fonds souverain ou de mécanismes de partage des revenus au niveau infranational, seule la sous-composante budgétaire nationale a été évaluée pour les RGI 2017 et 2021. La sous-composante de budgétisation nationale obtient un score de 40 points, la plaçant dans la tranche de performance « faible », comme cela avait été le cas dans le cadre des études menées pour l'indice de 2017.

Néanmoins, le gouvernement tunisien publie son budget et ses dépenses fiscales et cela a aussi été le cas au cours de la période visée par l'évaluation. Les autorités tunisiennes ont également partagé à la fois les revenus provenant du secteur pétrolier, ainsi que les projections futures de revenus, permettant ainsi au public de comprendre les ressources tirées du secteur et qui pourraient permettre de couvrir les dépenses publiques à l'avenir.

Le secteur pétrolier tunisien ne dispose toujours pas d'un portail centralisé entièrement intégré où seraient divulguées les données sur les réserves, la production et les exportations. Le portail du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines fournit, il est vrai, des renseignements sur la production, mais il devrait également comporter des données plus précises sur les réserves et les recettes d'exportation : le public doit pouvoir y accéder facilement et de façon compréhensive, et s'informer en général sur le secteur pétrolier, sa contribution à l'économie et son potentiel futur de développement.

CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE

Avec un score de 67, cette composante qui permet d'évaluer si l'environnement est propice à la gouvernance en Tunisie, se situe dans la tranche « satisfaisante ». Même si le pays obtient de bons scores dans plusieurs sous-composantes, la note plutôt « faible » de 33 points attribuée à la sous-composante stabilité politique et absence de violence mérite une attention particulière.

La situation politique est agitée en Tunisie et les troubles sociaux enregistrés dans les régions productrices de ressources au cours de la dernière décennie ont également des répercussions sur le secteur pétrolier et gazier, si bien que les compagnies internationales, par [exemple Shell et Eni, cherchent à vendre leurs avoirs tunisiens](#) en raison du climat d'incertitude politique persistante et de la frustration que ce climat suscite.

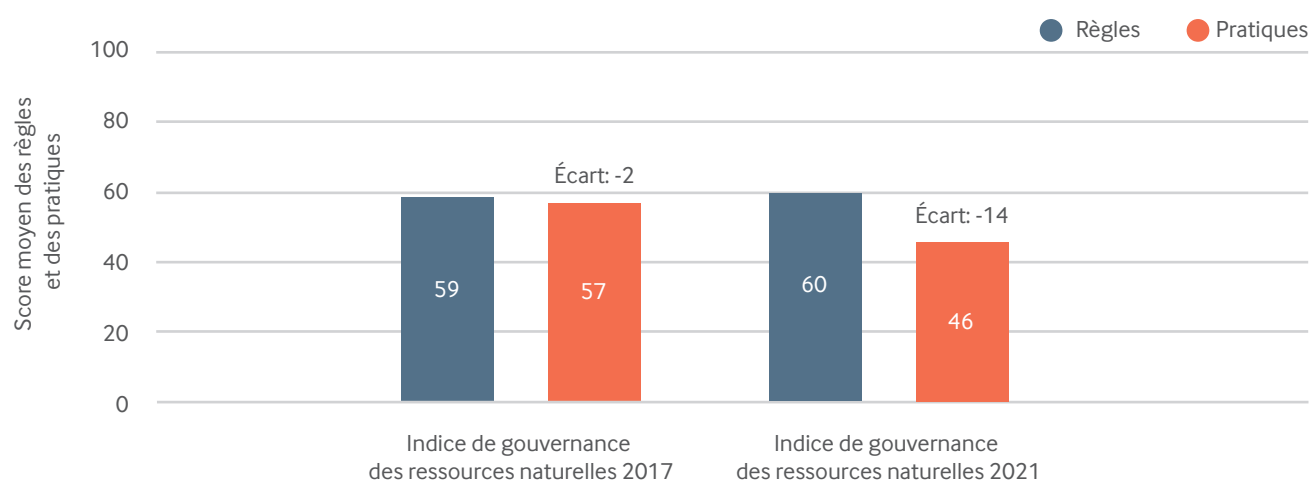
Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

ÉCART ENTRE LES RÈGLES ET LES PRATIQUES

L'écart entre le cadre juridique en vigueur et son application effective s'élargit

Il existe un déficit plus prononcé au niveau de la mise en œuvre des normes en vigueur, c'est pourquoi le score rapporté par le RGI se dégrade entre 2017 et 2021, passant de -2 à -14. Cette chute est due à une détérioration de 11 points du score sur les pratiques depuis la dernière évaluation. Les écarts les plus importants se trouvent dans la sous-composante impact local et dans la gouvernance de l'ETAP, qui possède un cadre normatif solide mais ne divulgue pas de manière adéquate les informations sur les ventes de matières premières, telles que ses règles le prescrivent.

Évolution de l'écart entre les normes en vigueur dans le secteur pétrolier et gazier tunisien et leur application effective



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

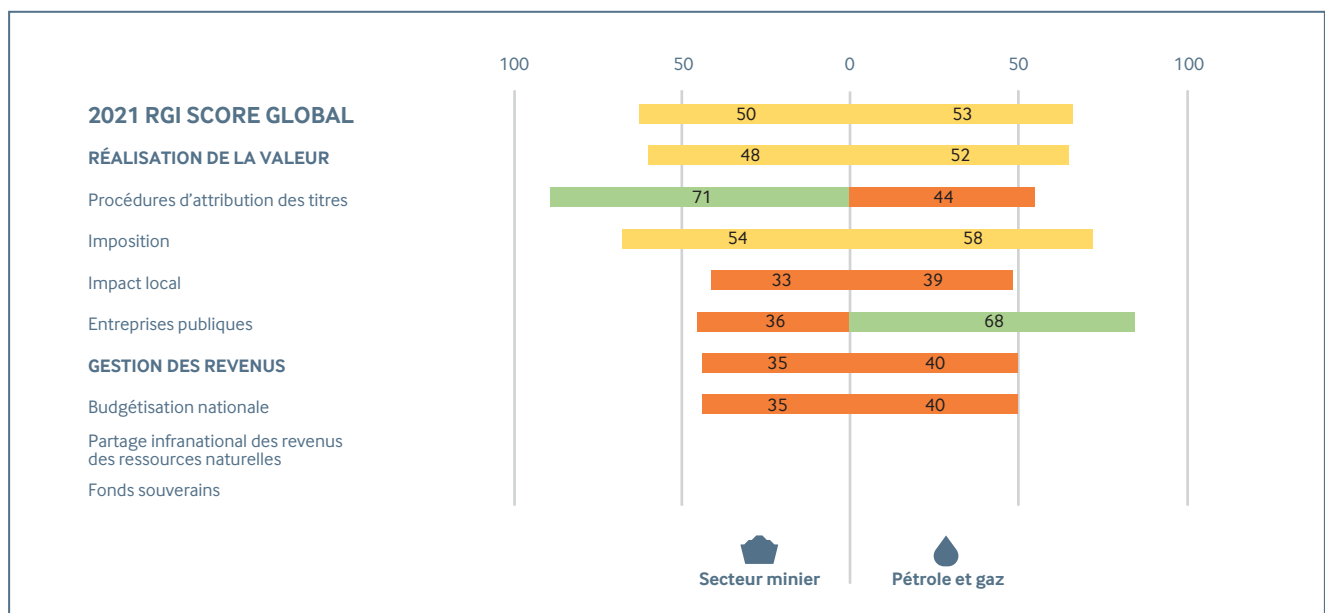
COMPARAISON ENTRE LE SECTEUR MINIER ET LE SECTEUR DES HYDROCARBURES

Les deux secteurs restent à la traîne dans le domaine des impacts locaux

Outre le secteur des hydrocarbures (pétrole et gaz), le RGI 2021 a également évalué la gouvernance du secteur minier de la Tunisie (présenté dans un profil distinct). Le secteur de l'extraction de phosphate et le secteur des hydrocarbures se situent tous deux dans la tranche de performance « faible » avec une note de 50 et de 53 respectivement. La gouvernance en matière de fiscalité et d'impacts locaux est comparable dans les deux secteurs, mais des différences importantes existent dans la gouvernance des entreprises publiques.

Alors que la société minière Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG) obtient un score « faible » de 36 points, la compagnie pétrolière nationale, ETAP, se positionne dans le haut de la tranche « satisfaisante » avec 68 points. Cette disparité est due au fait que l'ETAP applique des méthodes de gouvernance plus transparentes : elle présente des rapports financiers, communique ses comptes annuels et états financiers, et divulgue des informations sur ses partenariats (coentreprises) et ses filiales. Par contre, la CPG ne fournit pas ces informations, et ne dispose pas non plus de règles clairement définies concernant la divulgation d'informations sur les ventes de matières premières. Donc des différences sont à constater entre les deux entreprises d'État, et même si la désagrégation des données sur les ventes de matières premières reste à améliorer dans les deux cas, la plus grande transparence démontrée par l'ETAP lui a permis d'obtenir un meilleur score dans le RGI 2021.

Comparaison entre le secteur minier et le secteur des hydrocarbures de la Tunisie d'après les données de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021





NRGI recommande la prise en compte des mesures suivantes afin d'améliorer la gouvernance du secteur du pétrole et du gaz en Tunisie :

1. **Le gouvernement** devrait faire adopter une législation ou des amendements au Code des hydrocarbures imposant la divulgation des contrats, des listes d'appels d'offres, des études d'impact environnemental et des plans d'atténuation des effets sur l'environnement, ainsi que la réalisation d'étude d'impact social et leur divulgation par les entreprises extractives. Les principes relatifs à la passation ouverte de marchés (Open Contracting Principles) pourraient inspirer le gouvernement dans la réforme de son processus d'octroi des titres.
2. **L'ETAP** pourrait élargir ses divulgations pour inclure des informations sur les acheteurs, les montants, les volumes et la date de chaque opération afin d'offrir aux acteurs de la société civile une meilleure compréhension des revenus tirés du pétrole et du gaz.
3. **Le ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines** devrait restructurer son portail en ligne pour y inclure des renseignements plus détaillés sur les réserves et les recettes d'exportation.
4. **Le gouvernement** devrait mettre en œuvre une solide politique de divulgation des informations sur les intérêts financiers et la propriété effective afin de tendre vers plus de transparence dans le secteur.
5. **Le gouvernement et le ministère des Finances** devraient prioriser l'adhésion à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) et s'engager à adopter des normes favorisant les divulgations, la durabilité, l'inclusivité et l'efficacité.

Qu'est-ce que l'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles (RGI) ?

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021 évalue la façon dont 18 pays riches en ressources naturelles gèrent leurs richesses pétrolières, gazières et minérales. L'indice composite compte trois composantes. Deux mesurent des caractéristiques essentielles du secteur extractif, à savoir la réalisation de la valeur et la gestion des revenus, et la troisième analyse le cadre général de la gouvernance, ou environnement favorable. Ces trois dimensions globales de la gouvernance comprennent 14 sous-composantes qui comptent 51 indicateurs, lesquels sont calculés à l'aide de 136 questions.

Dans chacun des 18 pays, des chercheurs indépendants supervisés par le NRGI ont rempli un questionnaire afin de recueillir des données primaires sur la réalisation de la valeur et la gestion des revenus. Pour la troisième composante, l'Indice de gouvernance des ressources naturelles exploite les données externes d'une vingtaine d'organisations internationales. L'évaluation porte sur la période 2019-2020. Pour davantage d'informations sur l'Indice et la façon dont il a été élaboré, consulter le document de méthode du RGI.