

I A C E

Instauring an Advocacy Champion for Economy

# La Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG) : État des lieux de la gouvernance et recommandations

Avec l'assistance technique et le soutien financier du



Natural  
Resource  
Governance  
Institute

***Rédaction :***

M. Sabri BOUBAKER

M. Majdi HASSEN

***Remerciements :***

Nous tenons à adresser nos plus vifs remerciements à M. Patrick HELLER, Directeur du programme économique et Légal, NRGI et à Mme. Nadine ABOUKHALED, Economiste Analyste Mena, NRGI.

## TABLE OF CONTENTS

|   |     |
|---|-----|
| Liste des tableaux .....  | i   |
| Liste des graphiques .....  | i   |
| Liste des abréviations .....  | ii  |
| Résumé exécutif.....  | iii |
| 1. Introduction .....   | 1   |
| 2. Marché mondial des phosphates : État des lieux .....                   | 4   |
| 3. Aperçu sur la Compagnie des Phosphates de Gafsa .....                  | 6   |
| 4. Performances économiques de la Compagnie des Phosphates de Gafsa ..... | 9   |
| 5. Filiales de la Compagnie des Phosphates de Gafsa .....                 | 13  |
| 6. Ressources humaines.....   | 15  |
| 7. Cadre juridique de l'extraction minière en Tunisie .....               | 16  |
| 8. Redevabilité et reporting.....   | 19  |
| 9. Structures et pratiques liées à la Gouvernance .....                   | 22  |
| 9.1. Conseil d'Administration.....  | 22  |
| 9.2. Président-Directeur Général.....                                     | 24  |
| 9.4. Comité consultatif des mines .....                                   | 25  |
| 10. Audit interne et externe .....  | 29  |
| 10.1. Audit externe .....   | 29  |
| 10.2. Audit interne.....  | 30  |
| 11. Recettes fiscales .....   | 30  |
| 12. Rôle de l'État actionnaire .....                                      | 32  |
| 13. Responsabilité sociétale de l'entreprise. ....                        | 33  |
| 14. Conclusion et recommandations .....                                   | 35  |
| 15. Références bibliographiques.....                                      | 41  |

## Liste des tableaux

|   |   |
|---|---|
| Tableau 1. Production et réserves mondiales de phosphate naturel en 2014 par pays ..... | 4 |
| Tableau 2. CPG : Milestones .....   | 8 |

## Liste des graphiques

|  |    |
|--|----|
| Graphique 1. Évolution du cours du phosphate sur la période 2006–2016.....                     | 66 |
| Graphique 2. Évolution de la production du phosphate en Tunisie sur la période 1900–2014 ..... | 11 |
| Graphique 3. Évolution de l’effectif de la CPG sur le période 2008–2015 .....                  | 16 |

## Liste des abréviations

ARP : Assemblée des Représentants du Peuple

CPGCFG : Compagnie des Phosphates de Gafsa et Chemin de Fer Gafsa

CPG : Compagnie des Phosphates de Gafsa

FRDCM : Fonds de Reconversion et de Développement des Centres Miniers

GCT : Groupe Chimique Tunisien

IACE : Institut Arabe des Chefs d'Entreprises

JORT : Journal Officiel de la République Tunisienne

MDT : Millions de dinars tunisiens

M Tonnes : Millions de tonnes

NRGI : Natural Resources Governance Institute

PIB : Produit Intérieur Brut

RSE : Responsabilité Sociale d'Entreprise.

SICAR : Société d'Investissement à Capital Risque

STTPM : Société Tunisienne de Transport des Produits Miniers

TAP : Tunis Afrique Presse

TIFERT : Tunisian Indian Fertilizers

## Résumé exécutif

La Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG), entreprise publique centenaire qui contribuait à environ 4% du PIB national pendant les périodes de forte production d'avant la Révolution de 2011, est aujourd'hui fortement contrainte par le poids des enjeux sociaux et environnementaux. Cette entreprise a subi de plein fouet les pressions économiques et sociales post-révolutionnaires, ce qui a fait chuté le volume de sa production de phosphate marchand de plus de la moitié et a affecté sensiblement ses équilibres financiers et économiques à cause, entre autres, de pertes de parts de marché. De par son envergure financière et sociale, la CPG est l'objet de l'attention ponctuelle, occasionnelle ou périodique des institutions de contrôle afin de s'assurer de l'efficacité de sa gestion et de la répartition équitable des revenus générés par ses activités. Les nouvelles valeurs constitutionnelles sont venues renforcer les principes de transparence et de redevabilité mettant ainsi fin à des décennies d'opacité informationnelle dans les secteurs d'extraction minière.

Le présent rapport présente le système de gouvernance et de performance de la CPG et l'évalue en se référant aux principes de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises extractives proposés par le NRG1<sup>1</sup> et aux recommandations du Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes élaboré par l'IACE (L'Institut Arabe des Chefs d'Entreprises)<sup>2</sup>. Les informations ont été recueillies, en grande partie, à partir d'une analyse documentaire de différents écrits sur la CPG disponibles au public, et dans une moindre mesure, à partir d'un questionnaire spécialement conçu pour le présent projet et administré auprès des responsables de la CPG.

L'analyse et l'évaluation du système de gouvernance de la CPG a permis de dégager plusieurs limites concernant le cadre juridique, organisationnel et de gouvernance de l'entreprise. Un exemple est que la Compagnie Nationale<sup>3</sup> partage le Conseil d'Administration, la direction générale et la direction commerciale avec le Groupe Chimique Tunisien (GCT), une société de l'industrie chimique appartenant au même groupe CPG-GCT. La direction et la gestion commune de ces deux entités rend très difficile la définition et la délimitation des responsabilités des dirigeants du groupe. La Compagnie Nationale diffuse très peu d'informations essentielles à l'évaluation de sa performance économique, que ce soit des informations sur les modalités des titres miniers

---

<sup>1</sup> Patrick Heller, Paasha Mahdavi, Johannes Schreuder (July 2014); Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations, NRG1 (<http://www.resourcegovernance.org/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations>).

<sup>2</sup> Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (IACE-CTGE-UNDP-octobre 2014).

<sup>3</sup> Dans tout ce qui suit, la Compagnie Nationale désigne la Compagnie des Phosphates de Gafsa.

accordés ou des informations financières et budgétaires. Les états financiers de la CPG n'ont jamais été rendus publics bien que leur publication soit exigée par la loi. Cette opacité est accentuée par le Décret de 1953 sur les mines et le Code Minier qui ne prévoient pas tous les deux l'obligation de publier les termes des contrats conclus au titre des activités de recherche et d'extraction des phosphates en Tunisie.

Les structures de supervision et de contrôle de la Compagnie Nationale n'échappent pas à cette « règle » d'opacité étant donné l'absence d'informations publiques sur la composition et le fonctionnement du Conseil d'Administration et des comités qui y sont rattachés. Les informations sur les travaux et rapports des auditeurs internes et externes sont aussi très peu disponibles. Un autre élément s'ajoute à ce manque de transparence est la présence de plusieurs interrogations sur les pratiques de gestion et de gouvernance des filiales de la CPG qui, pour la majorité, ont été créées dans l'unique objectif d'apaiser le climat social tendu post-révolutionnaire dans la région.

Le diagnostic du système de gouvernance de la CPG nous a permis de proposer un certain nombre de recommandations en vue d'améliorer les pratiques actuelles. Il est, notamment, recommandé *de renforcer la culture de la bonne gouvernance au sein de la CPG* en sensibilisant et en formant le personnel de la Compagnie Nationale, à tous les niveaux hiérarchiques, aux bonnes pratiques de gouvernance. Il est aussi recommandé, dans ce cadre, de créer une cellule de gouvernance dont l'objectif est de promouvoir la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.

Il est également recommandé à la CPG de renforcer *le rôle du Conseil d'Administration* en procédant à la nomination d'administrateurs indépendants, de représentants des collectivités locales et de la société civile ainsi qu'à la séparation des fonctions de présidence du conseil et de direction générale. Ces mesures sont à même de renforcer la gouvernance par la consécration du rôle stratégique et de contrôle du conseil dont l'ensemble des attributions et responsabilités pourraient être clarifiées dans un code (ou une charte) dédié à cet effet.

La CPG est appelée aussi à *renforcer la « redevabilité » en améliorant sa transparence et son système de reporting* pour le public. Il est souhaitable à ce titre de procéder à la publication des différentes informations budgétaires et financières sur le site web de la Compagnie Nationale, sur la plateforme *Open Data* ou encore dans les différents rapports officiels comme ceux de la Banque Centrale de Tunisie, de l'Institut National des Statistiques ou du ministère des Finances. Il est, en outre, primordial de rapporter des informations sur les recettes, fiscales et non fiscales, les activités quasi-budgétaires et les transferts avec l'État.

La CPG est également invitée à *améliorer la gouvernance de ses filiales* en instaurant des dispositifs appropriés de contrôle et de reporting qui assureraient une gestion efficace de ces entités et vérifieraient leur conformité aux objectifs de rentabilité et de compétitivité de la société mère.

L'ensemble de ces recommandations seraient parfaitement envisageables dans le cadre de *contrats-programmes actifs au niveau de la CPG et de ses filiales* dans lesquels seront consignés les objectifs sociaux, les performances escomptées et les plans stratégiques pour l'optimisation de la gestion des ressources de la Compagnie Nationale.



## 1. Introduction

L'extraction et la transformation des phosphates occupent une place centrale dans l'économie tunisienne pesant, à ses meilleures heures, jusqu'à 4% du PIB national et 10% de la valeur des exportations<sup>4</sup>. En Tunisie, l'industrie des phosphates est essentiellement assurée par la Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG) pour la phase d'extraction et d'enrichissement de phosphate et par le Groupe Chimique Tunisien (GCT) pour la transformation et la valorisation de la majeure partie de cette production, soit environ 80%, en produits dérivés phosphatés (acide phosphorique et engrais minéraux)<sup>5</sup>.

Depuis des décennies, la production de phosphate marchand dépasse le seuil de 6 M Tonnes atteignant une moyenne de 8 M Tonnes sur le période 1998–2010, ce qui rangeait la Tunisie au cinquième rang des producteurs mondiaux de phosphate. À ce niveau de production et moyennant la hausse des prix mondiaux du phosphate durant cette période, le bénéfice global du groupe CPG-CGT pouvait ainsi atteindre jusqu'à 1 Mds DT par an<sup>6</sup>. Le secteur des phosphates est également connu pour être intensif en main d'œuvre, ce qui contribue à la réduction du chômage, notamment dans les régions limitrophes du bassin minier.

Le secteur phosphatier est, cependant, fortement confronté depuis la Révolution de 2011 à des troubles sociaux causant des perturbations au niveau des sites de production et de la branche de transport ferroviaire du phosphate brut. Depuis, la production de phosphate marchand enregistre une dégradation importante de plus de 60% par rapport à la moyenne des années précédentes avec un volume de seulement 2,5 M Tonnes en 2011. Ce fléchissement de la production a été accompagné d'une diminution de plus de 45% de la valeur ajoutée du secteur minier<sup>7</sup>. Suite au relatif apaisement du climat social, notamment dans le bassin minier, la production a pu être légèrement relancée fin 2014 pour atteindre 3,8 M Tonnes l'année générant une croissance de la valeur ajoutée du secteur minier de 12%<sup>8</sup>.

L'année 2015 a accusé une nouvelle détérioration de la production minière allant à 18,1% et ce, suite au repli de la production des phosphates atteignant 22,3%. L'exportation des

---

<sup>4</sup> Source : <http://www.jeuneafrique.com/230794/economie/tunisie-la-compagnie-des-phosphates-de-gafsa-baisse-le-rideau>

<sup>5</sup> L'industrie des engrais consomme environ 90 % de la production mondiale de phosphates naturels. Le phosphate est également utilisé pour la production de compléments alimentaires pour animaux et de détergents de blanchisserie.

<sup>6</sup> <http://www.espacemanager.com/tunisie-les-recettes-des-phosphates-fondent-en-2011.html>

<sup>7</sup> Institut National de la Statistique.

<sup>8</sup> Institut National de la Statistique.

minerais a également baissé en passant de 5,1% du total des exportations en 2014 à seulement 3% en 2015 suite à la perte d'importants marchés à l'échelle mondiale<sup>9</sup>.

D'ailleurs, les difficultés que connaît actuellement la Compagnie Nationale ne sont pas uniquement inhérentes à la situation du pays mais également à l'intensification de la concurrence sur le marché mondial suite à l'entrée en force de nouveaux producteurs de phosphates tels que l'Arabie Saoudite ou le Pérou et l'extension de la capacité de production d'autres grands producteurs comme le Maroc, contre la baisse de la demande de certains marchés importants tels que la Chine et l'Inde.

En dépit des difficultés et des baisses de la production et des revenus des phosphates, la CPG a augmenté ses effectifs depuis la Révolution de 2011 pour passer de 4898 à 7036 employés en 2014, sans compter les 1600 emplois créés pour le transport minier et les quelques 4700 agents recrutés par les sociétés d'environnement affiliées à la CPG et créées après la Révolution<sup>10</sup>.

En somme, la CPG gère une part importante du volet économique et social du pays mais surtout de la région du bassin minier, ce qui rend nécessaire et urgent le renforcement de sa « redevabilité » envers la population. Elle doit aussi veiller à la préservation de l'intérêt public en se conformant aux bonnes pratiques de gouvernance et en établissant un arbitrage adéquat entre son autonomie, sa performance économique et les obligations découlant de son statut public. Depuis 2011, une tendance claire s'est dessinée en faveur du développement du corpus juridique et politique de développement des pratiques de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Ceci a été cristallisé dans la Constitution de 2014 ainsi que dans les nombreux aménagements, refontes et réformes des législations en vigueur visant à appuyer et à renforcer les institutions chargées du contrôle des organismes gérant les deniers publics.

Il semble, en outre, important de mettre le système de gouvernance de la CPG au diapason des grandes tendances actuelles en matière de gouvernance des entreprises publiques, en particulier celles codifiées par le Guide de Bonne Gouvernance et d'Intégrité des Entreprises Publiques publié par l'IACE en 2014 ainsi que celles basées sur les neuf recommandations proposées par le NREGI pour la bonne gouvernance des entreprises

---

<sup>9</sup> [http://www.commerce.gov.tn/Fr/exportations-par-secteurs-d-activites\\_11\\_272](http://www.commerce.gov.tn/Fr/exportations-par-secteurs-d-activites_11_272)

<sup>10</sup> <http://www.54etats.com/actus/article/tunisie-quand-la-fin-du-conflit-des-phosphates-1058>

publiques opérant dans le secteur pétrolier tout en considérant le cas particulier du secteur minier<sup>11,12</sup>.

Le présent rapport décrit les grandes lignes des pratiques de gouvernance au sein de la CPG en essayant de les évaluer et d'analyser leur impact sur les performances au plan économique, social et de développement durable. Les principaux enjeux et défis afférents à la gouvernance des secteurs extractifs sont pris en considération pour pouvoir identifier et suggérer les voies d'amélioration envisageables au niveau de la CPG.

L'objectif de cette étude est ainsi double :

- Établir une description succincte du système de gouvernance de la CPG permettant une analyse critique de son fonctionnement et une évaluation de son efficacité ; et
- Formuler des recommandations susceptibles d'améliorer les pratiques de gouvernance de la CPG et de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance des revenus miniers afin de maximiser la part de bénéfice qui revient à la population.

À ce titre, un questionnaire de 158 points a été élaboré et transmis aux responsables de la CPG. Les réponses ont été recueillies dans le cadre d'entrevues directes. Les discussions et échanges autour de plusieurs questions ont amplement servi à enrichir le présent rapport et à se rendre compte de l'ampleur des défis et enjeux du secteur de l'extraction et de production de phosphate en Tunisie. Les résultats de cette évaluation ont largement contribué à la formulation des recommandations proposées.

Le reste du rapport est structuré de la façon suivante : la section 2 présente l'état des lieux du marché mondial des phosphates ; la section 3 fournit un aperçu général sur la CPG ; la section 4 décrit ses performances économique; la section 5 se focalise sur ses différentes filiales; la section 6 rapporte les aspects importants des ressources humaines de la Compagnie Nationale ; la section 7 examine le cadre juridique de l'extraction minière en Tunisie ; la section 8 est dédiée au système de redevabilité et de reporting; la section 9 détaille les structures et pratiques liées à la gouvernance ; la section 10 s'intéresse aux caractéristiques de l'audit interne et externe; la section 11 explique le système de génération des recettes fiscales; la section 12 s'articule autour du rôle de l'État actionnaire ; la section 13 expose les grands traits de la responsabilité sociétale; la section 14 conclut le

---

<sup>11</sup> Patrick Heller, Paasha Mahdavi, Johannes Schreuder (July 2014); Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations, NRGI (<http://www.resourcegovernance.org/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations>).

<sup>12</sup> Il est à préciser que ce rapport a été élaboré sur la base d'un échantillon de 12 compagnies pétrolières.

rapport et suggère un nombre de recommandations visant à améliorer le système de gouvernance de la CPG.







## 2. Marché mondial des phosphates : État des lieux

Le marché des phosphates avait toujours une place de choix dans l'économie mondiale malgré les fluctuations continues tant au niveau de la production qu'au niveau des cours. Selon le *US Geological Survey*, la production moyenne de phosphate dans le monde entre 1996 et 2005 a été de 137,6 M Tonnes. Elle est de 220 M Tonnes en 2014<sup>13</sup>.

Le marché du phosphate est caractérisé par la domination de trois grands pays producteurs, en l'occurrence la Chine, les États-Unis et le Maroc, qui produisent plus de 71% des phosphates commercialisés sur le marché mondial. La Chine et le Maroc produisent, seuls, près de 2/3 du volume mondial. Le seul gisement considéré comme étant important aux États-Unis serait épuisé en 2050<sup>14 15</sup>.

La Tunisie qui était le 5<sup>ème</sup> plus grand producteur de phosphate avant la Révolution de 2011 a depuis perdu ce rang au profit du Brésil pour se classer à la 8<sup>ème</sup> place avec une part de 2,27% de la production mondiale, et ce, d'après le dernier classement du US Geological Survey au titre de 2014. Le Tableau 1 donne le volume de la production et des réserves de phosphates par pays en 2014.

**Tableau 1. Production et réserves mondiales de phosphate naturel en 2014 par pays**


















| Pays  | Production<br>(10 <sup>6</sup> kg) | Part mondiale<br>(en pourcentage) | Réserve mondiale<br>(10 <sup>6</sup> kg) |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|--|
|  Chine                         | 100 000                            | 45,45                             | 3 700 000                                |
|  Maroc et Sahara<br>occidental | 30 000                             | 13,64                             | 50 000 000                               |
|  États-Unis                    | 27 100                             | 12,32                             | 1 100 000                                |
|  Russie                        | 10 000                             | 4,55                              | 1 300 000                                |
|  Brésil                        | 6 750                              | 3,07                              | 270 000                                  |
|  Jordanie                      | 6 000                              | 2,73                              | 1 300 000                                |

<sup>13</sup> Ces productions comprennent une part d'environ 31% de P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> (anhydride phosphorique) qui est la base de l'industrie de l'acide phosphorique et des engrais phosphorés.

<sup>14</sup> <http://www.planetoscope.com/matieres-premieres/527-production-mondiale-de-phosphates.html>

<sup>15</sup> Les spécialistes estiment qu'au rythme des extractions actuelles, il n'y aura plus de gisements de phosphates d'ici 2100 ([www.planetoscope.com](http://www.planetoscope.com)).

**Tableau 1. Production et réserves mondiales de phosphate naturel en 2014 par pays**

| Pays  | Production<br>(10 <sup>6</sup> kg) | Part mondiale<br>(en pourcentage) | Réserve mondiale<br>(10 <sup>6</sup> kg) |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|--|
|  Égypte          | 6 000                              | 2,73                              | 715 000                                  |
|  Tunisie         | 5 000                              | 2,27                              | 100 000                                  |
|  Israël          | 3 600                              | 1,64                              | 130 000                                  |
|  Arabie saoudite | 3 000                              | 1,36                              | 211 000                                  |
|  Australie       | 2 600                              | 1,18                              | 1 030 000                                |
|  Pérou           | 2 600                              | 1,18                              | 820 000                                  |
|  Viêt Nam        | 2 400                              | 1,09                              | 30 000                                   |
|  Afrique du Sud  | 2 200                              | 1,00                              | 1 500 000                                |
|  Inde            | 2 100                              | 0,95                              | 35 000                                   |
|  Mexique        | 1 700                              | 0,77                              | 30 000                                   |
|  Kazakhstan    | 1 600                              | 0,73                              | 260 000                                  |
|  Algérie       | 1 500                              | 0,68                              | 2 200 000                                |
|  Togo          | 1 200                              | 0,55                              | 30 000                                   |
|  Syrie         | 1 000                              | 0,45                              | 1 800 000                                |
|  Sénégal       | 700                                | 0,32                              | 50 000                                   |
|  Irak          | 250                                | 0,11                              | 430 000                                  |
|  Canada        | -                                  | 0,00                              | 76 000                                   |
| Autres pays   | 2 600                              | 1,23                              | 300 000                                  |
| Total   | 220 000                            | 100                               | 67 000 000                               |

Source: US Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2015 – pp.118

Au niveau des prix, le cours des phosphates est passé par des phases d'oscillations continues. Ainsi, demeurant stable aux alentours de 12\$ la tonne pendant plusieurs années, le cours de la roche a connu sa première envolée à 68\$ concomitamment avec le choc pétrolier. En 2008, le cours des phosphates connaît une flambée spectaculaire à 400\$ pour chuter en 2009 jusqu'à 85\$ puis redécoller fin 2011 à 204\$. Depuis, le cours affiche une tendance baissière pour se situer actuellement autour de 120 \$.

En effet, le marché des phosphates est caractérisé par l'augmentation de l'offre suite à l'arrivée de nouveaux acteurs comme l'Arabie Saoudite et le Pérou et l'entrée en exploitation de nouvelles mines au Maroc conjuguée au ralentissement de la demande de certains marchés émergents tels que la Chine et l'Inde. Le Graphique 1 illustre l'évolution du cours du phosphate sur la période 2006-2016.

**Graphique 1. Évolution du cours du phosphate sur la période 2006-2016**



Source : *www.indexmundi.com*

### 3. Aperçu sur la Compagnie des Phosphates de Gafsa

La Compagnie des Phosphates de Gafsa est une entreprise publique ayant la forme de société anonyme et placée sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines<sup>16</sup>. Son capital social s'élève à 268 MDT et il est détenu à 99,99% par l'État Tunisien.

La CPG fait partie du groupe CPG-GCT (Groupe Chimique Tunisien). Le groupe a été créé en 1994 et résulte de la fusion de la CPG et de 5 sociétés de transformation des phosphates à savoir la Société Industrielle d'Acide Phosphorique et d'Engrais à Sfax, les Industries Chimiques Maghrébines à Gabès, la Société Arabe des Engrais Phosphatés et Azotés à Gabès, les Engrais de Gabès et l'Industrie Chimique de Gafsa.

L'objet social de la CPG est l'exploitation des gisements de phosphate en Tunisie, et plus précisément :

<sup>16</sup> Décret 2006-2579 du 2 octobre 2006.



- l'exploitation des réserves de phosphate de la Tunisie ;
- l'enrichissement du minerai extrait pour obtenir une qualité commercialisable<sup>17</sup> ;
- la commercialisation du phosphate produit ; et
- les prospections et recherches géologiques.

La CPG produit deux types de phosphate marchand à savoir le phosphate filtré et séché.

Le bassin phosphatier de Gafsa comporte des unités d'extraction (mines et carrières) et de production (unités d'enrichissement). Il est situé au Sud-Est de la Tunisie à la frontière tuniso-algérienne. La CPG exploite actuellement huit carrières d'exploitation du phosphate dont sept carrières à ciel ouvert et une seule mine souterraine ainsi que sept laveries<sup>18</sup>.

Les activités minières de la CPG sont situées au niveau de 4 centres miniers répartis en 5 secteurs comme suit :

- deux secteurs situés dans la région minière de Méthlaoui : le principal secteur « Méthlaoui Kef Schfaier » comprend la carrière de Kef Shfaier et les laveries de Méthlaoui et le second secteur « Méthlaoui Kef Eddour » comprend la carrière et la laverie de Kef Eddour.
- le secteur « Redeyef » : il comprend la mine d'Erg-Lasfar, la carrière et la laverie de Redeyef.
- le secteur « Moularès » : il comprend la mine de Mrata, la carrière et la laverie de Moularès.
- le secteur « M'dhilla » : il comprend les carrières de Jellabia et Mzinda et les laveries de M'dhilla.

En outre, la CPG dispose de permis sur les zones nord du Chott El Jerid et Meknassy dans le sud Tunisien.

L'origine de la découverte des gisements de phosphates en Tunisie remonte à plus d'un siècle. En 1885, le géologue français, Philippe Thomas, découvrit des couches puissantes de phosphate de calcium lors d'une prospection dans la région de Méthlaoui. À partir de 1896, et avec la création de la Compagnie de Phosphate Gafsa et de Chemin de Fer de

---

<sup>17</sup> Au niveau de ces centres miniers, le phosphate passe par une phase installation appelée « recette » durant laquelle il est criblé (séparation des gros et fines de tout variant), trié (séparation manuelle de refus criblé) et broyé (réduction granulométrique des blocs de minerai). Le phosphate brut (BTS : Brut, Trié, Séché) est par suite soit stocké dans une aire, soit expédié vers les usines d'enrichissement.

<sup>18</sup> La carrière est le lieu d'extraction des roches. La laverie est l'atelier dans lequel les minerais sont lavés.

Gafsa (CPGCFG), le Gouvernement tunisien entama l'industrie des phosphates dans la région de Metlaoui avec une production de phosphate marchand qui atteignit 200 000 tonnes en 1900.

Après ces débuts, la CPGCFG a connu tout au long de sa longue histoire une série des changements structurels, fusions, cession de l'activité ferroviaire, filialisations, avant d'acquérir son statut actuel et devenir en janvier 1976, la CPG.

Au début des années 1990, une opération de restructuration et d'investissement conduite sous l'égide de la Banque Mondiale mène la CPG à la mécanisation de son exploitation et à la concentration de son activité sur les mines à ciel ouvert.

En 1994, la CPG a fusionné avec le Groupe Chimique Tunisien (GCT), sis à la capitale Tunis, et qui a pris désormais les commandes des décisions stratégiques des activités minières en Tunisie. La CGT est une entreprise publique dont l'objet est de produire et de transformer le phosphate extrait en Tunisie en produits chimiques (tels que l'acide phosphorique ou les engrais)<sup>19</sup>. D'ailleurs, la Tunisie est le deuxième pays au monde à valoriser le plus grand pourcentage de sa production de phosphate et elle a été, pendant de longues années, l'un des trois principaux fournisseurs d'engrais chimiques de l'Europe, avec le Maroc et la Russie.

Un résumé des principales étapes du parcours de la CPG est fourni dans le Tableau 2.

**Tableau 2. CPG : Milestones**

|      |   |
|------|---|
| 1885 | Découverte des gisements miniers tunisiens en Sud-Ouest près des montagnes de Mélaoui, par le géologue français Philippe Thomas.  |
| 1897 | Nomination de la Compagnie des Phosphates de Gafsa et Chemin de Fer Gafsa (CPGCFG) comme premier opérateur des offices miniers en Mélaoui. La première ligne ferroviaire associant Mélaoui au port maritime de Sfax |
| 1899 | Ouverture de la première mine souterraine à Mélaoui   |
| 1903 | Ouverture de la deuxième mine souterraine à Redéyef   |
| 1904 | Ouverture de la troisième mine souterraine à Moulares   |
| 1905 | Création de la STEPHOS (Société Tunisienne d'Exploitation Phosphatier)  |
| 1920 | Ouverture de la mine M'dhilla exploitée par la Compagnie des Phosphates Tunisien  |

<sup>19</sup> Le GCT compte quatre pôles industriels situés à Sfax, Skhira (Sfax), Ghannouche (Gabes) et Mdhilla (Gafsa).



|      |  |
|------|--|
| 1948 | Mise en marche de la Société Filiale Industriel d'Acide Phosphorique et d'Engrais (SIAPE)  |
| 1956 | Nationalisation progressive de différentes filiales de la CPGCFG   |
| 1962 | Capitalisation entièrement tunisienne la Compagnie des Phosphates Tunisien de M'dhilla   |
| 1969 | Fusion entre la Compagnie des phosphates Tunisien de M'dhilla et la CPGCFG   |
| 1976 | Fusion entre la STETHOS et la CPGCFG sous la seule nomination de la CPG détenue entièrement par le gouvernement tunisien.  |
| 1994 | Nomination d'un seul directeur général pour la CPG et sa filiale GCT   |
| 1996 | Fusion en une seule direction commerciale  |
| 2006 | Signature d'un partenariat avec deux sociétés indiennes pour lancer une joint-venture la Tunisian Indian Fertilizers (TIFERT) dont 70% du capital est détenu par la CPG et le GCT et dont l'activité est la valorisation des engrais phosphatés destinés en grande partie vers l'exportation |
| 2011 | Entrée en vigueur du partenariat Tuniso-indien.  |

Source : Site web CPG

#### 4. Performances économiques de la Compagnie des Phosphates de Gafsa

La CPG a connu une succession de changements structurels et organisationnels tout au long de sa longue histoire ce qui a été et est toujours à l'origine de multiples dysfonctionnements de la Compagnie Nationale qui sont inhérents à sa propre structure, à la centralisation des décisions stratégiques à Tunis, à des difficultés de gouvernance et aux pressions sociales<sup>20</sup>.

D'ailleurs, les perturbations enregistrées au niveau de la production des phosphates avec de fortes tendances baissières depuis la Révolution de 2011 a été conjuguée à une chute conséquente des cours du phosphate fin 2011 ce qui a affaibli davantage le secteur phosphatier tunisien et a considérablement réduit sa contribution aux recettes du pays<sup>21</sup>.

En fait, la production du phosphate marchand en Tunisie était en moyenne à son plus haut niveau de 8 M Tonnes entre les années de 1998 à 2010 contribuant à 4 % du PIB du pays et à 10 % des exportations. Les tensions sociales de l'ère post-révolution 2011 ont, cependant, engendré une chute de cette production de plus de 60% pour atteindre 2,5 M Tonnes en 2011 et 2,7 M Tonnes en 2012. De plus, l'indice de la production industrielle dans le secteur

<sup>20</sup> Voir la section 3 du présent rapport.

<sup>21</sup> Voir les Graphiques 1&2.

des mines indiquait 41,6 en 2011 contre 97,2 en 2010<sup>22</sup>. Il est à signaler qu'en dépit de cette chute de production, un volume de 3,5 M Tonnes de phosphate marchand a pu être vendu en 2011 grâce au recours aux stocks.

Ce fléchissement de la production a été accompagné d'une diminution notable de la valeur ajoutée relative au secteur minier allant de 486,8 MDT en 2010 à seulement 267,10 MDT en 2011, soit une baisse de 45%. En outre, l'excédent de la balance des produits miniers et des phosphates s'est dégradé en 2011 pour passer à 624,1 MDT contre 1457,2 MDT en 2010<sup>23</sup>.

Il est à noter que la production des industries chimiques a, à son tour, régressé de près de 5% sur la période 2008–2013 à cause des perturbations fréquentes de production de phosphates dues principalement aux vagues de contestations et de grèves dans le bassin minier<sup>24</sup>.

L'année 2014 a vu une légère relance de la production, suite à l'atténuation des tensions sociales, qui a atteint 3,8 M Tonnes. Grâce à cette amélioration dans la production, le recours au stock s'est estompé et la valeur ajoutée relative au secteur minier s'est propulsée à 476 MDT—soit une croissance de 12% par rapport à 2013—représentant 0,5% du PIB et un excédent de balance de 684,9 MDT<sup>25</sup>.

Il est à signaler qu'autour de 80% de la production nationale de phosphate est livrée aux unités locales de transformation du GCT pour être valorisée. Le reste est acheminé au port de Sfax pour l'exportation à destination d'une vingtaine de pays à travers le monde tant pour la transformation que pour l'application directe. Notons à ce stade, que naturellement la CPG pourrait approvisionner le GCT à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché mondial vu l'unification des organes de gestion et de délibération des deux entités et leurs liens de dépendance étroits, ce qui risquerait d'altérer les performances de la Compagnie Nationale et de réduire la part de richesse revenant à l'État.

Notons également que la CPG subit l'effet de l'état actuel du marché des phosphates qui devient de plus en plus concurrentiel suite à l'émergence de nouveaux grands producteurs, l'augmentation du potentiel d'extraction au Maroc et la baisse de la demande au niveau mondial<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Institut National de la Statistique.

<sup>23</sup> Institut National de la Statistique.

<sup>24</sup> [http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/mono\\_ich.pdf](http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/mono_ich.pdf)

<sup>25</sup> Institut National de la Statistique.

<sup>26</sup> Voir la section 2 du présent rapport.

Le Graphique 2 retrace l'évolution de la production du phosphate en Tunisie depuis l'année 1900 jusqu'en 2014.

### Graphique 2. Évolution de la production du phosphate en Tunisie sur la période 1900-2014



Source: Site web Open Data<sup>27</sup>

La fin de l'année 2014 a enregistré une rechute de la rentabilité économique de la CPG suite à la reprise des grèves qui ont notamment paralysé l'activité du transport des phosphates causant des pertes pour la Compagnie Nationale d'environ 20 MDT<sup>28</sup>. La production des phosphates s'est encore fléchi de 22,3% en 2015. D'ailleurs, la crise que traverse la CPG depuis la Révolution de 2011 s'est aggravée jusqu'au point de l'annonce, en mai 2015, par les syndicats des agents et des cadres de la Compagnie Nationale, de la suspension des activités administratives et sociales de la compagnie ainsi que l'arrêt du paiement des créances des fournisseurs et des sous-traitants.

En résumé, l'instabilité de la production minière depuis 2011 a fait que les exportations des minerais y compris le phosphate et les dérivés chimiques phosphatés sont en baisse continue, et ce en passant de 5,1% du total des exportations en 2014 à 3% en 2015 suite à la perte d'importants marchés à l'échelle mondiale<sup>29</sup>. En effet, la valeur des exportations des minerais qui s'élevait à 1618,2 MDT en 2014 a chuté en 2015 pour atteindre 1110,4 MDT, soit une diminution de 31,4% par rapport à 2014<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> <http://catalog.industrie.gov.tn/dataset/tn-production-du-phosphate-depuis-1900/resource/2e6398fd-9cd5-48e1-8551-21bb12f6e2ba>

<sup>28</sup> <http://www.leconomistemaghreb.com/2015/01/02/tunisie-production-phosphate-manque-gagner>

<sup>29</sup> [http://www.commerce.gov.tn/Fr/exportations-par-secteurs-d-activites\\_11\\_272](http://www.commerce.gov.tn/Fr/exportations-par-secteurs-d-activites_11_272)

<sup>30</sup> [http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Conjoncture\\_110\\_fr.pdf](http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Conjoncture_110_fr.pdf)

En 2010, le coût de production d'une tonne de phosphate marchand était de 46,8\$ alors que le prix de vente unitaire a été estimé à 75\$. En 2014, le coût de production d'une tonne de phosphate a plus que doublé en dépassant les 100\$ à cause, entre autres, du manque de nouveaux investissements, du sureffectif et du financement des déficits des filiales nouvellement créées. Cette augmentation du coût de production a été accompagnée par la baisse du cours du phosphate qui est descendu au-dessous de 75\$, conduisant ainsi à la dégradation de la situation financière de la Compagnie Nationale.<sup>31</sup>

Durant la période 2010–2013, les investissements réalisés dans le secteur des mines ont augmenté de 33% en passant de 68 MDT en 2011 à 120 MDT en 2013<sup>32</sup>.

Suite à la reprise graduelle de la production des phosphates, les experts estiment que la production peut être ramenée à 6 M Tonnes en 2016. La demande mondiale de phosphates à l'horizon 2016–2017 est également prévue à la hausse. Dans cette perspective, le ministère du Développement et de la Coopération Internationale a planifié plusieurs projets d'investissement dans le secteur des mines dont essentiellement :

- Un projet d'extraction, de transformation et d'exploitation du gisement de Sra Ouertane, gouvernorat du Kef, où les minerais phosphatés sont estimés à près de 5 000 M Tonnes. Ce projet prévoit, en plus des unités d'extraction et de transformation, l'implantation des infrastructures nécessaires à l'exportation (voies ferrées) pour un coût d'investissement de plus de 2 Mds€.
- Un projet d'extraction, de transformation et d'exploitation de la mine Nefta-Tozeur, pour un coût d'environ 780 M€. L'étude technique du projet d'exploitation de phosphate du Djerid est en cours d'élaboration par le ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines.
- Un projet de rénovation par la SNCFT des voies ferrées entre Gafsa et Sfax pour le transport des phosphates. Ce projet bénéficie d'un soutien financier de la part du gouvernement Tunisien par voie de crédits budgétaires. Le Trésor français pour les études a également contribué au financement de la portion Gafsa-Gabès pour environ 43 M€ à travers la Réserve Pays Émergent<sup>33</sup>.

Il est cependant à noter que les budgets de ces investissements sont établis dans une perspective où la production et le cours des phosphates soient à leur niveau normal.

---

<sup>31</sup> <http://www.leconomistemaghreb.com/2015/04/21/quand-fin-crise>

<sup>32</sup> [http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/mono\\_ich.pdf](http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/mono_ich.pdf)

<sup>33</sup> [http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/mono\\_ich.pdf](http://www.tunisieindustrie.nat.tn/fr/download/CEPI/mono_ich.pdf)

Pour ce qui est de la notation des crédits de la CPG, les perspectives des notes ont passé de Stables à Négatives en 2012 suite à la baisse de la note souveraine tunisienne. De plus, la CPG, ayant une plus forte marge que le GCT, pourrait approvisionner ce dernier à des prix favorables à cause de leurs liens actionnariaux alors que la CPG a besoin de financer ses investissements dans un contexte économique difficile. Le prélèvement de l'État sur les bénéfices de la CPG au titre des dividendes est estimé à 106 MDT en 2012 et à 200 MDT en 2013, représentant autour de 80% des bénéfices ce qui est susceptible de mettre en péril la Compagnie Nationale<sup>34</sup>.

Les agences de notation ont conservé en 2013 et en 2014 la perspective « Négative » associée à la note de la Compagnie Nationale à cause de la baisse de la rentabilité opérationnelle et l'augmentation des investissements contre la baisse de la production des phosphates marchands et des prix internationaux. En mars 2015, l'agence de notation Fitch Ratings a suspendu la notation des crédits de la CPG (et du GCT) faute d'informations suffisantes sur les deux entreprises<sup>35</sup>.

La difficulté d'obtenir des données détaillées des sources primaires nous a empêché d'appréhender la performance économique de la CPG et de pouvoir évaluer l'efficacité avec laquelle elle gère les ressources du pays en phosphates.

## **5. Filiales de la Compagnie des Phosphates de Gafsa**

Depuis la Révolution de 2011, la structure de la CPG a connu un changement organisationnel profond suite à la création de sociétés affiliées chargées de la réalisation de services qui étaient auparavant donnés en sous-traitance comme le transport des phosphates ; la CPG étant actionnaire à 98% dans ces sociétés sans possibilité de négociation de leurs actions. En outre, un partenariat avec l'Inde, l'un des principaux clients de la CPG, a permis la création d'une nouvelle filiale dans laquelle la CPG détient une participation majoritaire. Ainsi, la CPG a les filiales suivantes :

- Fonds de Reconversion et de Développement des Centres Miniers (FRDCM) : C'est un fond de capital-risque au capital de 32 MDT. Ce fond, créé en 1991 par la CPG, a pour vocation l'investissement dans de nouveaux projets de développement dans le gouvernorat de Gafsa. La moitié de ces fonds est réservée au financement des projets à réaliser dans les quatre centres miniers de la CPG. Suite à un rapport récent de la Cour des

---

<sup>34</sup> <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=812709>

<sup>35</sup> <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=981875>



comptes<sup>36</sup>, le FRDCM a financé, jusqu'à fin juin 2013, 138 projets pour un montant total de 23,4 MDT. Selon le même rapport, la situation financière du fonds en question s'est gravement détériorée entre 2010 et 2012, avec des pertes cumulées de 7 MDT en 2012 contre seulement 3,8 MDT en 2010.

- La Société Tunisienne de Transport des Produits Miniers (STTPM) : Cette société a été créée en 2011 par la CPG suite à l'annulation des méthodes de travail par la sous-traitance. Suite aux multiples grèves du personnel de cette société afin d'intégrer la CPG et d'avoir le même statut que les employés de la CPG, la STTPM s'est trouvée à maintes reprises incapable d'acheminer toutes les quantités extraites de phosphate vers les chaînes de lavage, et ce, en plus du manque d'eaux industrielles à Om Larayess et Redayef. Cette société est devenue une institution à participation publique depuis février 2015 et elle se retrouve, ainsi, sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines.

- Les sociétés de l'environnement : Deux nouvelles sociétés d'environnement (La société d'Environnement et de Plantation de Moulares et la Société d'Environnement et de Plantation et de Jardinage de Gafsa) sont créées après la Révolution de 2011 et employant plus de 2500 personnes<sup>37</sup>. Sept nouveaux projets de création de sociétés d'environnement et de plantation appartenant au secteur phosphatier sont déjà approuvés et soumis à des appels d'offre en fin 2015<sup>38</sup>.

- Tunisian Indian Fertilizers (TIFERT) : cette usine a été constituée entre le groupe CPG-GCT et deux sociétés indiennes, et ce pour un capital total de 90 MDT détenu à 70% par la CPG et le GCT et une enveloppe d'investissement de 479 M\$. Cette joint-venture Tuniso-Indienne a été créée en 2006. L'objet de TIFERT est d'assurer la production et la commercialisation sur le marché indien de 360 000 tonnes d'acide phosphorique par an. Elle a réalisé un projet de production d'acide phosphorique à la Skhira avec un investissement de 750 MDT. L'usine de TIFERT nécessite 1,4 M Tonnes de phosphates naturels qui seront approvisionnés par la CPG, ce qui ouvre de nouvelles perspectives pour le marché de phosphates en Tunisie.

---

<sup>36</sup> [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/thematiques\\_58\\_4\\_-1\\_0\\_0\\_0000\\_0000\\_fonds-de-reconversion-et-de-developpement-des-centres-miniers\\_\\_225#?](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/thematiques_58_4_-1_0_0_0000_0000_fonds-de-reconversion-et-de-developpement-des-centres-miniers__225#?)

<sup>37</sup> Certaines voix dénoncent des pratiques de la mal gestion de ces sociétés d'environnement, notamment celles relatives au paiement de salaires d'employés inactifs (<http://www.espacemanager.com/la-majorite-des-employes-de-la-compagnie-de-phosphate-de-gafsa-percoivent-des-salaires-sans.html>).

<sup>38</sup> [http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/appeldoffre/viewappeldoffrefront.php?lang=fr&ID\\_appeldoffre=30805](http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/appeldoffre/viewappeldoffrefront.php?lang=fr&ID_appeldoffre=30805)

Ce projet permet aussi de se conformer aux standards internationaux de l'environnement en réservant le tiers des investissements qui lui sont alloués aux aspects environnementaux. Il permet également la création de 500 nouveaux postes d'emploi<sup>39</sup>.

## 6. Ressources humaines

Sur le plan de l'emploi, l'extraction minière est une activité hautement capitalistique et fortement consommatrice de main d'œuvre. La CPG a été à l'origine d'une grande migration car il n'y avait pas suffisamment de main-d'œuvre locale au début du 20ème siècle. Il y eut un recrutement international important à partir de 1912 dont des Français (cadres), Italiens, Kabyles, Tripolitains et Marocains. Les premières grèves au bassin minier datent de 1914, et ce, pour des revendications salariales ou pour protester contre les conditions de travail<sup>40</sup>. Avec le temps, les mouvements syndicalistes se forment et deviennent de plus en plus puissants et déterminants pour l'activité phosphatière.

Un événement marquant de l'évolution structurelle de la CPG est les restructurations imposées en 1986 par le FMI et la Banque Mondiale dans le cadre du Plan d'Ajustement Structurel, ce qui a été à l'origine de l'arrêt de l'extraction souterraine et de l'utilisation d'engins. Ceci a amené la CPG à passer d'un effectif de 14 000 employés dans les années 1980 à seulement 5 300 en 2007. Il s'ensuit une forte augmentation du chômage dans la région et une tension sociale qui débouchera sur les émeutes sanglantes de 2008.

Après les tensions de 2008, la CPG et ses filiales ont subi les pressions sociales de la Révolution de 2011 en l'absence d'alternatives d'emploi dans le pays. Ainsi, la Compagnie Nationale avait été poussée à recruter plus de 6 000 personnes que ce soit en procédant à la titularisation des sous-traitants ou bien à la création de sociétés affiliées, en l'occurrence une société spécialisée dans le transport minier (environ 1600 emplois) et des sociétés opérant dans le domaine de l'environnement (environ 4700 emplois).

Selon les derniers chiffres publiés, la CPG comptait jusqu'à 7036 employés en 2014 (Taux d'encadrement de 9,4%) et 6682 employés fin 2015<sup>41</sup>. L'effectif a ainsi connu une croissance de 38% depuis 2011, tandis que l'encadrement a régressé de 1,9%<sup>42</sup>. Cette augmentation d'effectifs est principalement causée par le recrutement en masse de personnel non cadres (ouvriers pour l'essentiel) malgré le fléchissement du niveau de production. La CPG souffre, par contre, d'un départ massif à la retraite de compétences, générateur de gap vu

---

<sup>39</sup> [http://www.tunisieindustrie.gov.tn/evennement\\_details.php?code=31&evennement=200](http://www.tunisieindustrie.gov.tn/evennement_details.php?code=31&evennement=200)

<sup>40</sup> [http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1980-19\\_57.pdf](http://aan.mmsh.univ-aix.fr/Pdf/AAN-1980-19_57.pdf)

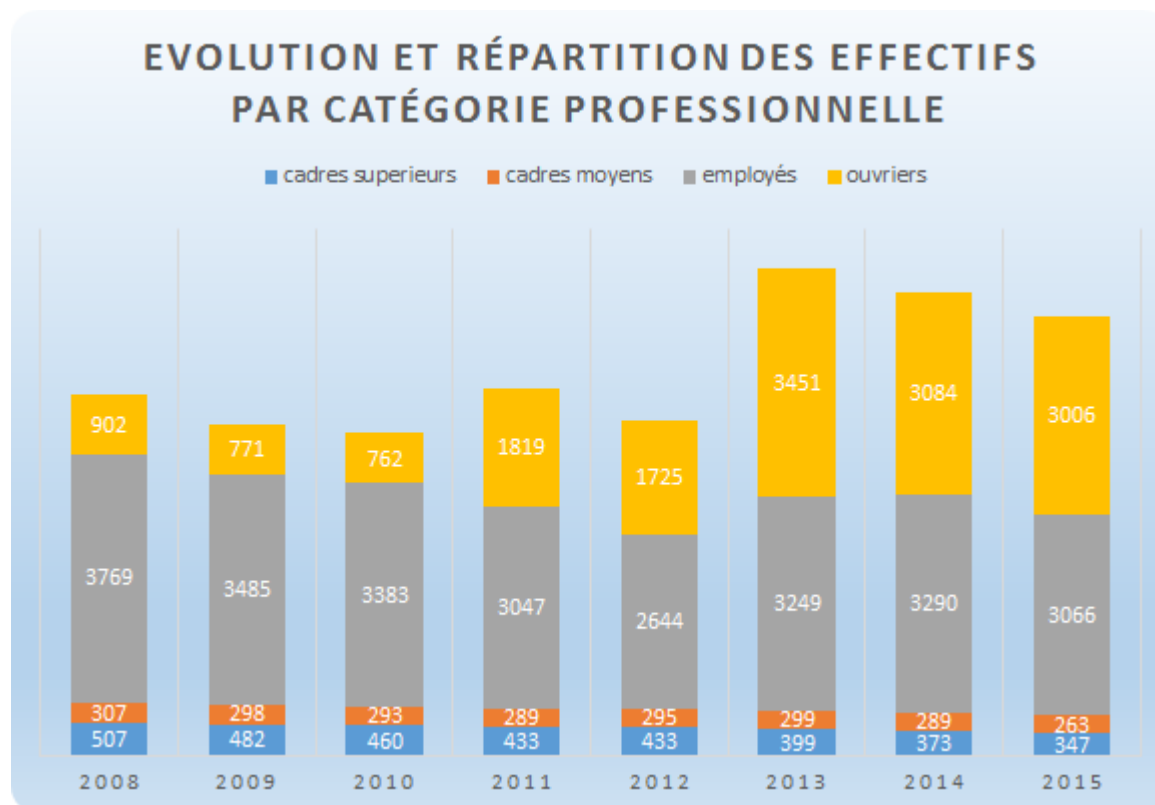
<sup>41</sup> [http://www.cpg.com.tn/Fr/l-effectif\\_11\\_32](http://www.cpg.com.tn/Fr/l-effectif_11_32)

<sup>42</sup> « Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques Tunisiennes » -Banque Mondiale -Mars 2014.

l'absence de planification des départs (cadres moyens et supérieurs). Cette situation suscite des interrogations sur la performance de la société depuis la Révolution en l'absence de chiffres officiels publiés.

L'évolution de l'effectif de la CPG entre 2008 et 2015 est reportée dans le Graphique 3.

**Graphique 3. Évolution de l'effectif de la CPG sur le période 2008-2015**



Source : Site web CPG

La CPG dispose d'un statut spécifique à son personnel réglementant leurs rémunérations et promotions. L'Article 20 de la Loi n°66-65 du 4 juillet 1966, relative au statut du personnel des entreprises minières, constitue le cadre légal en la matière.

## 7. Cadre juridique de l'extraction minière en Tunisie

La CPG est sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines. L'activité des phosphates relève de la direction générale des mines qui est un service spécialisé au sein du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines. Cette direction a essentiellement comme missions la mise en œuvre de la politique de l'État dans le domaine



des mines et de la transformation des phosphates et la coordination entre les secteurs de l'extraction, de la transformation et de la commercialisation des minerais.

Les activités d'extraction et de production des phosphates relèvent de la direction de la recherche et de l'exploitation minière au sein de la Direction Générale des Mines<sup>43</sup>. Cette direction est chargée notamment :

« - d'étudier les demandes des permis de recherche, d'exploitation et de concession dans le domaine minier et de les attribuer ;

- de contrôler les travaux d'exploitation des gisements de minerais sur les plans de l'efficacité des méthodes utilisées et de l'optimisation de la productivité des moyens mis en œuvre ;

- d'élaborer avec les organismes concernés les programmes de redressement et de développement du secteur de l'extraction des minerais, et d'approuver les programmes d'investissement et de production y afférents ;

- d'évaluer les études relatives aux projets d'extraction et d'enrichissement de minerais et de suivre leur réalisation ;

- d'approuver les programmes relatifs à la réalisation de la carte géologique nationale et de contrôler leur exécution ; et

- d'étudier les demandes des permis de recherche, d'exploitation et de concession concernant les substances utiles et de les attribuer »<sup>44</sup>.

Les activités des phosphates sont bien régies par un cadre juridique approuvé et publié, fixant les principes clés et les obligations fiscales des acteurs du secteur de l'extraction. Les activités minières de la CPG sont ainsi régies par la nouvelle Constitution de 2014, le Décret du 1er janvier 1953 sur les mines, le Code Minier promulgué en 2003, et ce, en plus de la Loi n°89-9 relative aux entreprises publiques.

---

<sup>43</sup> La Direction de la recherche et de l'exploitation minière comprend deux sous-directions:

-La sous-direction de la recherche géologique et minière avec trois services :

\* le service de la géologie et des substances utiles,

\* le service de la recherche minière,

\* le service de la réglementation et de la conservation du domaine minier.

-La sous-direction de l'exploitation minière, avec deux services :

\* le service de l'exploitation des phosphates,

\* le service des minerais métalliques et assimilés.

<sup>44</sup> Décret n°2000-134 du 18 janvier 2000, portant organisation du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines.

L'exploitation minière se trouve, en particulier, régie par le décret Beylical du 1er janvier 1953 et le Code Minier dans sa version de la Loi n°2003-30 du 28 avril 2003 portant promulgation du Code Minier<sup>45</sup>.

Ce code indique que toutes les activités rattachées à la prospection, la recherche et l'exploitation des mines peuvent être réalisées par l'État tunisien ou par toute personne physique ou morale tunisienne ou étrangère se prévalant des capacités techniques et financières suffisantes à réaliser le programme des travaux prévus<sup>46</sup>. Les modalités de chaque permis et concession sont fixées par décret. Le ministre chargé des mines est la seule personne compétente à attribuer les permis de recherche (pour une durée initiale de 3 ans renouvelable deux fois successifs) et les concessions d'exploitation (pour une durée à apprécier selon les réserves exploitables et renouvelable avec une garantie d'exploitation en cas d'une découverte économique), et ce, après avoir pris obligatoirement l'accord du comité consultatif des mines.

Les permis de recherche et les concessions d'exploitation sont accordés par arrêté du ministre chargé des mines et sont publiés au JORT<sup>47</sup>. La préparation de ces arrêtés se fait au vu du procès-verbal de la réunion du comité consultatif des mines signé par le président du comité (un juge) ainsi que d'une note au ministre chargé des mines, l'informant des décisions prises par le comité concernant l'ordre du jour. Ainsi, le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution de titres miniers<sup>48</sup>. Ces permis sont susceptibles de cession, et ce, après approbation du ministère chargé des mines et avis du comité consultatif des mines.

En ce qui concerne le champ d'application du Code Minier, l'Article 2 de la Loi n°2003-30 portant promulgation du Code Minier précise que : « Les dispositions du Code Minier s'appliquent aux titres miniers octroyés après son entrée en vigueur ». En d'autres termes, ledit code couvre les titres miniers attribués après l'année 2003 et sont, par suite exclus les permis de recherche et les concessions d'exploitation attribués avant l'année 2003, sauf si les titulaires de ces titres optent pour être soumis aux dispositions du Code Minier.

L'Article 3 de la même loi précise que les permis d'exploitation en cours de validité restent régis par la législation en vertu de laquelle ils ont été octroyés, et ce, jusqu'à l'expiration

---

<sup>45</sup> Le Code Minier de 2003 régit les activités de prospection, de recherche et d'exploitation minière, sauf celles ayant trait aux hydrocarbures et qui sont régies par le Code des hydrocarbures promulgué par la Loi n°99-93 du 17 août 1999.

<sup>46</sup> Article 11 du Code Minier.

<sup>47</sup> Articles 29 et 52 du Code Minier.

<sup>48</sup> Les Titres miniers consistent en l'Autorisation de Prospection, le Permis de Recherche et la Concession d'Exploitation.

de ces permis, après quoi leurs titulaires peuvent demander leur transformation en concessions conformément aux dispositions du Code Minier. Ceci est également applicable aux permis de recherche en cours de validité et aux concessions d'exploitation établies à la date d'entrée en vigueur du Code Minier<sup>49</sup>.

La nouvelle Constitution de 2014, dans son Article 13 stipule que : « Les ressources naturelles sont la propriété du peuple tunisien, la souveraineté de l'État sur ces ressources est exercée en son nom. Les contrats d'exploitation relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spécialisée au sein de l'Assemblée des représentants du peuple. Les conventions ratifiées au sujet de ces ressources sont soumises à l'Assemblée pour approbation ». Cet article reste cependant flou quant au champ d'intervention du pouvoir législatif pour l'approbation des permis et contrats d'exploitation des gisements miniers. Qu'en est-il pour les permis régis par le Décret de 1953 ou par le Code Minier et de leur avenant et renouvellement ? Est-il nécessaire de les soumettre à l'approbation du pouvoir législatif ? A la lumière de cet article, il devient urgent de pouvoir modifier plusieurs dispositions du Code Minier afin d'harmoniser la législation sur les mines avec la Constitution.

## **8. Redevabilité et reporting**

La construction d'une bonne gouvernance, notamment pour les sociétés de l'État, repose sur la garantie du caractère d'intérêt public de ces sociétés tout en luttant contre la corruption, le clientélisme économique et la captation des marchés à travers, en particulier, le renforcement de la « redevabilité » de l'État.

Le terme « redevabilité » renvoie à l'idée de la responsabilité et de l'engagement envers les partenaires en permettant la reddition de comptes sur l'impact des actions engagées sur le plan financier, environnemental et social. La redevabilité est ainsi « à la fois un positionnement éthique et un outil au service de l'appropriation des politiques de responsabilité sociétale de l'organisation par les parties prenantes extérieures »<sup>50</sup>. Or, comme le précise un rapport récent de la Banque Mondiale : « 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 »<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Article 4 de la Loi n°2003-30.

<sup>50</sup> [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_1\\_-\\_Valeurs.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_1_-_Valeurs.pdf)

<sup>51</sup> « Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques Tunisiennes » -Banque Mondiale -Mars 2014.

En dépit de l'adoption des valeurs de la transparence et de redevabilité par la Constitution de 2014, la CPG n'a pas connu un changement de sa politique très « conservatrice » de vulgarisation. D'ailleurs, l'agence de notation Fitch Rating a arrêté en mars 2015 de noter la Compagnie Nationale faute d'informations suffisantes la concernant<sup>52</sup>.

À la base, le cadre juridique régissant l'extraction des phosphates ne favorise pas la transparence puisque, aussi bien le Décret de 1953 sur les mines que le Code Minier, ne prévoient aucune obligation de divulgation d'informations sur l'activité des sociétés extractives ou sur le processus d'octroi de titres miniers. Ainsi, bien que le processus d'octroi des permis soit établi par la législation, peu d'informations sont réellement disponibles sur les conditions et modalités d'octroi de ces permis par les autorités compétentes. Aucune information n'est publiée sur le processus d'octroi de permis après les négociations des contrats. Les contrats, accords et conditions de négociation, de prospection et de production ne sont pas communiqués au public.

De plus, la CPG ne se conforme pas aux obligations légales de publication de ses états financiers au JORT et dans la presse locale. D'ailleurs, son site web ne comporte aucune information financière.

La seule avancée en matière de divulgation d'information est la création d'une plateforme *Open Data* du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines. Cette plateforme fournit des informations relatives aux volumes (en quantités) de la production et des ventes locales et à l'exportation du phosphate et des dérivés phosphatés<sup>53</sup>. Cependant, il n'existe aucune information financière que ce soit concernant les coûts et dépenses liés à la production ou les revenus générés par l'activité des phosphates. Ainsi, les données publiées sur la plateforme *Open Data* ne peuvent pas être jugées suffisantes pour pouvoir évaluer la rentabilité économique de la CPG et pour pouvoir prétendre à une plus grande transparence et redevabilité.

Au niveau de l'autorité de tutelle, le ministère chargé des mines au niveau de la Direction Générale des Mines, est habilité à assurer la conformité de la Compagnie Nationale aux aspects opérationnels des lois et réglementations en vigueur. Sur le plan interne, les responsables de la CPG affirment que la tutelle et les différentes instances de contrôle disposent de toutes les informations nécessaires à l'exercice de leur autorité. Ils déclarent, dans ce cadre, que des rapports semestriels sur les revenus sont établis régulièrement et

---

<sup>52</sup> Voir la section 4 du présent rapport.

<sup>53</sup> [catalog.industrie.gov.tn/dataset?q=PHOSPHATE&sort=score+desc%2C+metadata\\_modified+desc&ext\\_bbox=&ext\\_prev\\_extent=-154.6874999999997%2C-80.17871349622823%2C154.6874999999997%2C80.17871349622823](http://catalog.industrie.gov.tn/dataset?q=PHOSPHATE&sort=score+desc%2C+metadata_modified+desc&ext_bbox=&ext_prev_extent=-154.6874999999997%2C-80.17871349622823%2C154.6874999999997%2C80.17871349622823)

communiqués au Conseil d'Administration et à la tutelle. Cependant, ces rapports ne sont pas rendus publics.

Le Conseil de la CPG rend compte à l'État en tant qu'unique actionnaire de la Compagnie Nationale à travers l'établissement et la communication à la tutelle de rapports d'activités semestriels, de procès-verbaux des réunions du conseil et des rapports établis par le contrôleur de l'État. À notre connaissance, il n'y a pas de procédures définies par le Conseil d'Administration de la CPG pour superviser la manière dont la Compagnie Nationale identifie et gère sa performance économique, environnementale et sociale ou maîtrise les risques et opportunités de son environnement interne et externe.

La CPG ne dispose pas également d'architecture de gouvernance ni de codes d'éthique permettant de définir les valeurs et les règles de conduite à adopter par l'ensemble de son personnel<sup>54</sup>. Selon les responsables de la CPG, les dirigeants de la Compagnie Nationale sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine personnel au début et à la fin de leur mandat. Aucune information sur la conformité des dirigeants à cette obligation n'est disponible.

Le système de reporting de la Compagnie Nationale souffre également d'insuffisances majeures dues à l'absence d'une communication contenant un minimum de détails sur les recettes et dépenses. En effet, la CPG ne publie pas d'informations sur :

- les recettes en distinguant les recettes fiscales et non fiscales pour compte propre et pour le compte de l'État ;
- les transferts effectués entre elle et le trésor public ainsi que ses filiales, y compris les montants prélevés par l'État au titre de redevances ;
- les dépenses d'investissements dans les activités parafiscales directement ou indirectement à travers ses filiales ;
- son budget tel qu'approuvé par l'autorité législative et devant figurer dans une rubrique séparée au niveau du budget du ministère chargé des mines.

Néanmoins, il est à noter que les flux monétaires de la Compagnie Nationale sont suivis par la Banque Centrale de Tunisie, sur la base du régime déclaratif à l'export<sup>55</sup>. Les bénéfices prélevés par l'État actionnaire doivent figurer dans la catégorie des revenus des participations dans les recettes budgétaires. Le budget des citoyens, qui est préparé

---

<sup>54</sup> Le site web du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines affiche, par ailleurs, le code de conduite de l'agent public promulgué par le Décret n°2014-4030.

<sup>55</sup> [http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Commerce\\_Exterieur\\_20160210\\_fr.pdf](http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Commerce_Exterieur_20160210_fr.pdf)



annuellement depuis 2014, publie une estimation du montant des bénéfices transférés de la CPG et de la CGT pour l'année budgétaire en cours mais sans précision des montants effectivement réalisés. Le budget 2016 estime le revenu des participations de la CPG et de la CGT à 100 MDT<sup>56</sup>.

## **9. Structures et pratiques liées à la Gouvernance**

Comme toute société nationale de grande envergure, la CPG doit se doter d'un système de gouvernance efficace et adéquat impliquant les différents organes de contrôle et de gestion internes et externes à la Compagnie Nationale.

### **9.1. Conseil d'Administration**

La CPG partage, depuis 1994, le Conseil d'Administration, la Direction Générale et la Direction Commerciale avec le GCT. Cette situation suscite des questions sur la clarté de la répartition et la délimitation des responsabilités des uns et des autres ainsi que sur les éventuelles situations de conflits d'intérêts pouvant nuire à l'intérêt public. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le rapport spécial des Commissaires aux comptes sur les transactions entre parties liées n'est pas publié. Ce rapport liste et évalue l'opportunité de tous les actes et opérations réalisés entre l'entreprise et ses dirigeants, les membres de son Conseil d'Administration ou ses filiales et qui sont, de toute manière, soumis à autorisation, approbation et audit<sup>57</sup>.

À l'exception de la publication au JORT des arrêtés relatifs à la nomination d'administrateurs au sein du conseil de la CPG, aucune information publique relative à la composition, fonctionnement ou responsabilités du conseil de la Compagnie Nationale n'est disponible. Selon les responsables de la CPG, le Conseil d'Administration se compose de 12 membres qui sont pour l'essentiel des représentants de l'État, notamment des représentants de la Présidence du Gouvernement, du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines, du ministère du Développement Économique et du ministère des Finances. Ces administrateurs sont désignés par la présidence du gouvernement sur proposition du ministre de tutelle, et ce, sans aucune prise en considération de leur profil, expérience ou compétences dans les affaires ou dans les domaines techniques de l'activité des phosphates.

---

<sup>56</sup>[http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=1062&catid=1&lang=fr](http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=1062&catid=1&lang=fr)

<sup>57</sup> Article 200 du Code des Sociétés Commerciales.

Bien que le secteur des phosphates présente des enjeux de taille sur tous les plans, le conseil de la CPG ne comprend pas de représentants des collectivités publiques locales (municipalités, régions, etc.) ni de représentants de la société civile chargée notamment de la défense de l'environnement ou des conditions de vie des citoyens. Le conseil ne comprend pas non plus des représentants du personnel de l'entreprise.

De plus, aucun des membres du conseil de la CPG n'est indépendant<sup>58</sup>, et ce, malgré les tensions endurées par la Compagnie Nationale à cause des pressions sociales et des attaques répétées des parties prenantes. En effet, l'exercice d'un mandat d'administrateur relève de l'exercice d'une profession à part entière qui nécessite des compétences particulières ainsi que le suivi de formations régulières. La présence de tels administrateurs est d'autant plus importante que l'entreprise évolue dans un environnement tourmenté et exposé en permanence à des situations de crises et de tensions.

L'assiduité aux réunions du conseil est garantie par la comptabilisation de la présence des administrateurs sur un registre de présence qui est communiqué à la tutelle. Cependant, l'efficacité de ces administrateurs est beaucoup plus difficile à apprécier en l'absence d'outils d'évaluation (internes ou externes) de la prestation de chaque membre du conseil.

La structure du conseil ne laisse pas transparaître une structure quelconque en charge du secrétariat du conseil, ni une personne physique totalement dédiée à cette activité. À ce niveau de taille, il est important de former des ressources compétentes pour organiser et dynamiser le Secrétariat du Conseil.

Aucune charte ne régit l'activité du Conseil qui ne dispose pas de règlement intérieur ou de code de déontologie.

En réalité, le Conseil d'Administration de la CPG revêt un rôle purement « consultatif » puisque toutes ses décisions sont encadrées et approuvées par la tutelle, en l'occurrence le ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines, et ce, bien que les prérogatives du Conseil d'Administration données par la loi (Loi 89-9) soient beaucoup plus étendues. Elles comprennent, entre autres, l'approbation des marchés passés par l'entreprise, l'arrêt des comptes et des budgets prévisionnels, le suivi des reportings, ainsi que l'arrêt et le

---

<sup>58</sup> Selon le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (2014) : « Un administrateur est réputé être « indépendant » s'il n'entretient pas de relation avec l'entreprise qui soit susceptible de nuire à la qualité de ses décisions et à sa capacité d'agir au mieux des intérêts de l'entreprise dans la cadre des objectifs fixés ».

suivi d'exécution de la stratégie en matières technique et commerciale consignée dans les contrats-programmes<sup>59</sup>.

## **9.2. Président-Directeur Général**

Au niveau de la CPG et à l'instar de toutes les entreprises publiques exception faite des banques publiques, aucune nomination de directeurs généraux d'entreprise ne se fait sur la base de critères prédéfinis et publiquement disponibles ou sur la base de programmes et d'objectifs préétablis. Le Président-Directeur Général de la CPG est nommé par le chef du gouvernement par décret sur proposition du ministre de l'Industrie et en conseil des ministres<sup>60</sup>.

Dans la configuration actuelle de la gouvernance des entreprises publiques, le Président-Directeur Général de la CPG détient un pouvoir discrétionnaire du fait de sa double position de directeur général et de président du Conseil d'Administration, bien qu'encadré par l'approbation de la tutelle. De plus, le Président-Directeur Général de la CPG est aussi celui du GCT.

Les rémunérations des chefs des établissements et entreprises publics et des sociétés à majorité publique sont fixées par l'Article 3 du décret n°2006-2563 du 29 septembre 2006 ainsi que les articles 7, 8 et 9 du décret n°90-1855 du 10 novembre 1990 fixant les avantages en nature attribués aux chefs d'entreprises publiques. Aucune information n'est disponible sur la rémunération ou le contrat-objectifs du Président-Directeur Général de la CPG.

## **9.3. Direction Générale des Mines**

Outre ses missions d'étude des demandes de titres miniers, la Direction Générale des Mines, au niveau de la Direction de la Recherche et de l'Exploitation Minière du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines, joue un rôle important dans le système de gouvernance de la CPG. En effet, cette direction est chargée, entre autres, du contrôle des travaux d'exploitation de phosphate en termes d'efficacité et d'optimisation de l'emploi des moyens mis en œuvre ainsi que de l'approbation et suivi de l'exécution des programmes d'investissement et de production des projets d'extraction de minerais et des programmes relatifs à la réalisation de la carte géologique nationale.

---

<sup>59</sup> Pour la définition du contrat-programme, le lecteur peut se référer à la section 12 du présent rapport « Rôle de l'État actionnaire ».

<sup>60</sup> Loi n°2015-33 du 17 août 2015 portant fixation des emplois civils supérieurs conformément aux dispositions de l'article 92 de la constitution.



#### 9.4. Comité consultatif des mines

Le comité consultatif des mines est créé par le Code Minier (Article 12) et il est obligatoirement consulté sur les décisions d'octroi de titres miniers et sur toute autre question relative aux Mines. Ce rôle « consultatif » est, en quelque sorte, une garantie d'un pouvoir de supervision de la politique générale de l'entreprise et de la bonne application de la réglementation régissant le domaine des mines. La place du comité consultatif des mines dans le système de gouvernance est d'autant plus importante qu'il est présidé par un juge, garant d'impartialité et d'objectivité. Les autres membres du comité sont des représentants de différents ministères (Présidence du Gouvernement, ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines, ministère de la Défense Nationale, et ministère de l'Environnement), un représentant de la CPG, un représentant de l'office national des mines et un professeur universitaire représentant la faculté des sciences de Tunis<sup>61</sup>.

Le secrétariat du comité consultatif des mines est assuré par la direction générale des mines qui sera chargée notamment d'établir l'ordre du jour des réunions du comité, de faire parvenir les convocations des réunions aux membres du comité, d'établir les procès-verbaux des réunions et de les consigner dans un registre spécial.

Nous n'avons pas pu malgré nos efforts disposer d'informations sur le nombre de réunions organisées par année du comité consultatif des mines ou accéder aux procès-verbaux de ses réunions.

#### 9.5. Cour des comptes

Au sommet de la hiérarchie de contrôle, la Cour des comptes, est habilitée à contrôler la véracité des comptes et la gestion des entreprises publiques en se référant aux trois critères d'économie, d'efficacité, et d'efficience<sup>62</sup>. La Cour des comptes relève les irrégularités constatées lors de son examen des comptes et en établit un rapport circonstancié servant de base pour le ministère public auprès de la Cour des comptes afin de prendre les mesures nécessaires. Ces irrégularités doivent également être communiquées par la Cour des comptes au pouvoir législatif, au pouvoir exécutif et à l'opinion publique.

Jusqu'en 2011, les rapports de la Cour des comptes étaient relativement « confidentiels ». Ils sont désormais accessibles au public et consultables en version intégrale sur le site web de la Cour.

---

<sup>61</sup> Décret n°2003-1726 du 11 août 2003, fixant la composition et les modalités de fonctionnement du comité consultatif des mines

<sup>62</sup> L'article 114 de la Constitution de 2014.

La Cour des comptes a rendu en 2014 un rapport d'examen portant sur le Fonds de Reconversion et de Développement des Centre Miniers (FRDCM), affilié à la CPG, soulevant plusieurs insuffisances au niveau de la gestion et de la gouvernance<sup>63</sup>. Ce rapport est rendu public et il est accessible sur le site web de la Cour des comptes. Néanmoins, des interrogations persistent quant à l'étendue du pouvoir de la Cour des comptes, en tant qu'instance suprême de contrôle de la bonne gestion des deniers publics, de se prévaloir de son autorité pour exiger des explications sur les points soulevés dans ses rapports et de saisir les autorités compétentes en cas de confirmation de l'existence d'infractions ou de malversations.

### **9.6. Contrôleur d'État**

Le contrôleur d'État est un fonctionnaire en activité rattaché à la Présidence du Gouvernement et placé auprès de toute entreprise publique<sup>64</sup>. Il exerce un contrôle permanent sur toutes les opérations de l'entreprise publique ayant un impact financier sur la situation de celle-ci, ce qui étend son pouvoir de contrôle aux décisions stratégiques et aux politiques d'investissement et de dépense. En effet, Il intervient à la fois *a priori* et *a posteriori* étant membre de droit du Conseil d'Administration et de la Commission des marchés publics, bien que son rôle n'est que consultatif dans ces organes de délibération. Son avis porte, en particulier, sur le budget prévisionnel de l'entreprise ainsi que sur les contrats-programmes. Il veille également au respect par l'entreprise contrôlée des obligations mises à sa charge et des décisions prises par ses organes délibérants. La CPG, dispose comme toute entreprise publique, d'un contrôleur d'État qui est également membre du Conseil d'Administration.

### **9.7. Contrôle à compétence horizontale**

La CPG peut être soumise, à tout moment de l'année, en plus des contrôles du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines, à des contrôles exercés par les trois corps de contrôle horizontaux suivants :

- Le contrôle général des services publics, dépendant de la Présidence du Gouvernement ;
- Le contrôle général des finances, relevant du ministère des Finances ; et

---

<sup>63</sup> Voir le dernier paragraphe de la présente section.

<sup>64</sup> La loi n°89-9 du 1er février 1989, relative aux participations et aux entreprises publiques a créé le contrôle d'État et l'a confié à un corps unique, celui des contrôleurs d'État, rattaché, depuis la loi n°96-74 du 29 juillet 1996 et du décret n°96-1225 du 1er juillet 1996, modifiant et complétant le décret n°96-270 du 14 février 1996 portant organisation du ministère du Développement Économique, au Premier Ministère.

- Le contrôle général par le ministère du Domaine de l'État et des Affaires Foncières.

Ces compétences horizontales de contrôle sont habilitées à effectuer tous les contrôles qu'elles jugent nécessaires dans les entreprises et établissements publics. Elles bénéficient de statuts très protecteurs destinés à leur garantir la plus grande autonomie dans l'exercice de leurs fonctions.

### **9.8. Gouvernance des filiales**

Depuis la Révolution de 2011, l'État, à travers la CPG, a procédé à la création de plusieurs entreprises filiales assurant des activités de services telles que le transport des phosphates et l'aménagement de l'environnement. Selon plusieurs spécialistes, ces filiales servent essentiellement à absorber le taux élevé de chômage dans la région plutôt que de chercher une quelconque performance ou rentabilité économique. Ainsi, soit l'activité de la filiale est créatrice de valeur, soit, au contraire, elle est durablement destructrice de valeur, auquel cas les motifs qui fondent la poursuite de l'activité et qui peuvent obéir à d'autres critères que ceux de la rentabilité doivent être explicités et formellement admis par les autorités publiques, responsables du bon emploi des capitaux investis.

Cette situation est symptomatique d'entreprises publiques qui, en l'absence de référentiels et de règles de gouvernance, présentent des comportements « erratiques » dans la filialisation. Nous ne disposons d'aucune information financière sur les filiales de la CPG permettant d'évaluer leur performance économique ou l'efficacité de l'utilisation des ressources à leur disposition. D'ailleurs, la démarche vers la diversification de la CPG laisse à penser qu'il y a une absence totale d'analyse stratégique approfondie tel le cas de la STTPM qui était restée depuis sa création en 2011 dans un flou au sujet de son autorité de tutelle avant de décider, quatre ans après, de l'affilier au ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines et sous la pression de longues grèves de son personnel.

En outre, les relations entre la CPG et ses filiales ne sont pas appuyées sur des conventions claires faisant apparaître le montant et la nature des prestations réciproques. La répartition des responsabilités en matière de stratégie, d'exécution opérationnelle et de contrôle des résultats n'est pas également précisée.

Au vu de l'importance des activités des phosphates et de leur impact économique et social, le système de gouvernance de la CPG et de ses filiales a fait l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement. Notamment, un conseil ministériel restreint réuni le 14 avril 2015 et le 18 mai 2015 a décidé la conduite d'un audit des modes de gestion de la CPG et de ses filiales, pour y consolider les attributs de la bonne gouvernance. Il a

procédé, en particulier, à la définition d'un plan de travail pour les sociétés d'environnement ainsi que les mécanismes de prestation de services au profit notamment des structures bénéficiaires du programme de reboisement des villes et des banlieues<sup>65</sup>. Cependant, à ce jour, on ne dispose d'aucune information ou de rapports assurant la concrétisation et l'opérationnalisation de ces décisions.

Les dirigeants des filiales sont nommés par décision du PDG de la CPG, après approbation du Conseil d'Administration. À l'instar de la Compagnie Nationale, il n'y a aucun critère ni grille pour la nomination des administrateurs et dirigeants au niveau des filiales. En l'absence de cadre législatif, ces nominations demeurent purement discrétionnaires et sur des bases « floues ».

En 2014, le Fonds de Reconversion et de Développement des Centres Miniers (FRDCM), filiale de la CPG, a fait l'objet d'une mission d'examen par la Cour des comptes dont le rapport, en date du 15/04/2014, a relevé plusieurs défaillances de gestion et de gouvernance, qui, selon les termes dudit rapport, sont :

- « - Une contribution limitée à l'effort de développement dans les zones minières dans les gouvernorats de Gafsa et du Kef (123 projets depuis sa création en 1991, pour une enveloppe de 23 MDT, dont 52 projets ont connu un échec) ;
- Des insuffisances au niveau de l'attribution des participations (absence d'orientations claires et de normes objectives, et non-respect des lois en vigueur) ;
- Des lacunes dans la gestion des dossiers de projets (absence de vérification des participations en nature ; relâchement dans le recouvrement des participations et un manque de suivi sur terrain) »<sup>66</sup>.

Cependant, ces points restent sans suite. En effet, aucune explication n'a été officiellement fournie par les responsables du FRDCM ou de la CPG sur ces insuffisances et aucune volonté n'a été manifestée pour demander de telles explications par les instances publiques ou civiles de contrôle<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Extraits du communiqué de la TAP du même jour.

<sup>66</sup> [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/thematiques\\_58\\_4\\_-1\\_0\\_0\\_0000\\_0000\\_fonds-de-reconversion-et-de-developpement-des-centres-miniers\\_\\_225#?](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/thematiques_58_4_-1_0_0_0000_0000_fonds-de-reconversion-et-de-developpement-des-centres-miniers__225#?)

<sup>67</sup> Instance publique telle que le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier qui est habilité à procéder à un audit financier approfondi ou instance civile telle que l'Instance nationale de lutte contre la corruption.

## 10. Audit interne et externe

Le système de gouvernance d'entreprise est, en général appuyé par des travaux d'audit, tant internes qu'externes, réalisés par des professionnels compétents et indépendants.

### 10.1. Audit externe

L'audit financier externe de la CPG est assuré par deux Commissaires aux Comptes sélectionnés par voie d'appel d'offres. L'appel d'offres fait l'objet d'un référentiel normalisé pour les entreprises publiques et le processus de nomination de ces professionnels indépendants est transparent. Les Commissaires aux Comptes doivent rendre compte au Conseil d'Administration et ils sont, en principe, garants de la régularité et la sincérité des comptes et de l'efficacité du système de contrôle interne et de gestion des risques.

Au niveau de la CPG, même si elle est obligée par la loi de publier ses états financiers au JORT et dans la presse locale, elle ne le fait pas ni sur ces deux supports ni sur son site web. Les responsables de la Compagnie Nationale déclarent simplement qu'ils adoptent intentionnellement cette démarche d'opacité informationnelle pour des raisons « stratégiques et pour ne pas donner des indications à la concurrence », même si ces pratiques ne sont pas conformes aux exigences légales et aux revendications sociales pour plus de transparence et de redevabilité. Cet argument est, à notre sens, non recevable puisque les états financiers ainsi que beaucoup d'autres informations à caractère financier et non financier d'entreprises concurrentes sont publiquement disponibles à l'instar du géant marocain OCP SA<sup>68</sup>. La Compagnie Nationale est ainsi encouragée à publier ses états financiers (y compris consolidés) sur son site internet afin de se conformer à la pratique usuelle en la matière au plan international.

En outre, les rapports d'audit sur les états financiers, la gestion et le système de contrôle interne de la Compagnie Nationale ne sont pas publiés et n'ont pas pu être consultés. Nous ne pouvons donc pas juger de la régularité et de la sincérité des comptes de la CPG, ni de l'efficacité de sa gestion ou de la pertinence de ses procédures de contrôle interne et de gestion des risques. Nous pensons, par ailleurs, à l'instar d'autres entreprises publiques, que les risques et incertitudes majeurs pesant sur la Compagnie Nationale sont potentiellement importants, ce qui exige la publication de rapports d'activité qui présentent suffisamment de détails sur les risques spécifiques tels que le cours du phosphate, le prix du carburant ou les risques sociaux.

---

<sup>68</sup> Voir, <http://www.ocpgroup.ma>

## 10.2. Audit interne

La Compagnie Nationale a, d'après son organigramme, une structure d'audit interne rattachée au Président Directeur Général. D'après les dires des responsables de la CPG, cette structure fournit à la Direction Générale un rapport semestriel qui est transmis au Conseil d'Administration et à la tutelle (ministère chargé des mines). Cependant, nous n'avons pas pu obtenir les documents et rapports nécessaires pour vérifier la structure et le fonctionnement du service d'audit interne ou apprécier le contenu et la qualité de ses comptes rendus.

La Compagnie Nationale dispose d'une entité chargée du contrôle de gestion rattachée à la Direction Centrale du Contrôle de Gestion, de l'informatique et de l'organisation et une autre chargée du budget rattachée à la Direction Centrale Financière. Ce fractionnement organisationnel des structures de contrôle interne est symptomatique de tous les travers qui peuvent rejaillir sur la qualité et la pertinence de l'information.

Nous soulignerons l'absence totale d'une stratégie de gestion des risques « risk management » dans toute l'organisation. Ainsi, il n'y a pas un département ou un comité du conseil dédié à la gestion des différents risques encourus par la CPG (cours du phosphates, prix du carburant, risques sociaux, risques environnementaux, etc.) ni une identification et évaluation de ces risques au niveau du rapport d'activité.

## 11. Recettes fiscales

Pesant près de 4% du PIB national à ses meilleures heures<sup>69</sup>, la CPG est un contribuable important aux recettes de l'État. Le Titre Six du Code Minier<sup>70</sup> présente la fiscalité spécifique aux sociétés minières et notamment les avantages et obligations spécifiques<sup>71</sup>.

Parmi les mesures incitatives du Code Minier, on cite<sup>72</sup> :

- L'impôt sur les bénéfices au taux de 25 % du bénéfice annuel avec exonération du paiement de l'impôt sur les bénéfices pendant les cinq premières années à partir du début de l'exploitation effective ;
- L'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée due à l'occasion des opérations réalisées en Tunisie ;

---

<sup>69</sup><http://www.jeuneafrique.com/230794/economie/tunisie-la-compagnie-des-phosphates-de-gafsa-baisse-le-rideau>

<sup>70</sup> Loi 2003 - 30, portant promulgation du Code Minier.

<sup>71</sup> Il est à noter que les titres miniers en cours de validité demeurent régis par les dispositions législatives en vertu desquels ils ont été octroyés.

<sup>72</sup> <http://www.tunisieindustrie.gov.tn/template.php?code=167&pere=157>



- L'importation en franchise de droits de douanes et de tout impôt ou taxe prélevés à l'occasion de l'importation de biens et équipements nécessaires à l'activité minière ;
- L'exonération des actionnaires de tout impôt et taxe sur les dividendes perçus ainsi que sur le rapatriement éventuel du capital investi ; et
- Les sociétés minières peuvent constituer une provision pour reconstituer le gisement (PRG) à hauteur de 50 % du bénéfice imposable pour développer la recherche minière en dehors de la concession et réaliser des projets de reconversion du personnel de la mine.

Une autre mesure d'incitation spécifique est celle se rapportant à la redevance des prestations douanières (RPD)<sup>73</sup> qui touche les déclarations en détails des marchandises à l'importation et à l'exportation. Ainsi, la RPD acquittée à l'occasion de l'exportation des minerais produits est considérée comme un acompte sur l'impôt sur les bénéfices et cela à compter de la sixième année du début de l'exploitation effective.

Les redevances minières sont des taxes perçues proportionnellement au produit brut dont la valeur est généralement estimée sur le carreau de mine, quelquefois au point d'exportation<sup>74</sup>. Les taux de cette redevance proportionnelle sont généralement fixes en pourcentage des produits bruts évalués en monnaie locale ou en unités de poids. Le régime fiscal institué par le Code Minier de 2003 prévoit une redevance minière égale à un pour cent (1%) du chiffre d'affaires des minerais carreau mine et dont le paiement s'effectue semestriellement<sup>75</sup>.

Pour le cas des phosphates et particulièrement la CPG, et selon les informations que nous avons pu obtenir, la redevance est négociée périodiquement (annuellement), sur la base du carreau exploité, avec la tutelle et plus précisément la Direction Générale des Mines.

Cette « faveur » peut être la conséquence de la situation de monopole de fait. La procédure de fixation de la redevance n'est pas transparente puisque non fixe ni publique dans ses règles. Au-delà du montant lui-même, il serait utile d'éliminer cette zone d'ombre.

La contribution de la CPG aux recettes fiscales n'est pas connue du public. Nous n'avons pas eu accès aux états financiers puisqu'ils ne sont publiés ni son site web, ni au JORT ni dans la presse quotidienne comme il est exigé par la loi pour les entreprises publiques. La

<sup>73</sup> Portail des douanes: RPD (Redevance sur les Prestations Douanières : code taxe 473) : Taux en % \* Assiette Y (montant de la somme des droits et taxes).

<sup>74</sup> <http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/7349/Bib-47480.pdf?sequence=5>

<sup>75</sup> Article 96 du Code Minier.

contribution de la CPG demeure du seul ressort de ses administrateurs et de la tutelle. Elle est inscrite au titre de l'impôt sur les sociétés des entreprises non pétrolières au budget de l'État.

Il est important de noter que, dans les lois de finances, ne figurent pas distinctement le montant versé ou prévu des recettes fiscales au titre du phosphate, et ce à contrario des hydrocarbures dont les recettes fiscales sont distinguées sans pour autant être désagrégées par type de taxes.

Dans un contexte d'absence de reporting sur les transferts de la CPG en termes de contributions fiscales et de bénéfices réalisés, (voir la section 8), il est impossible de mettre en évidence le poids de ces paiements sur les finances de la CPG ainsi que le coût d'opportunité que cela représenterait si une partie de ces fonds serait réinvestie. En effet, devant tant d'opacité, réinvestir une partie des transferts au sein de la CPG poserait inéluctablement un risque de gouvernance considérable.

## **12. Rôle de l'État actionnaire**

Suivant un modèle de décentralisation de l'actionnariat, les responsabilités de propriété de la CPG, comme toute entreprise publique, se trouvent diluées entre différents ministères, ce qui affaiblit le rôle de l'État actionnaire, appauvrit les dispositifs de contrôle et rend difficile la délimitation des pouvoirs et des responsabilités.

L'État fixe des objectifs globaux pour les organismes publics dans le cadre de contrats-programmes. Le contrat programme est un outil stratégique qui régit les relations de l'État avec les organismes se trouvant sous son autorité de tutelle. Il définit notamment les orientations stratégiques de l'organisme ainsi que les obligations de service public lui incombant et les modalités de leur mise en œuvre. Pour les activités d'extraction minière, les contrats-programmes sont élaborés sur la base des capacités d'extraction et de production ainsi que du potentiel de commercialisation de cette production. Il s'agit d'engagements quasi-contractuels sur le moyen terme, mais sans aucune force légale ni évaluation du degré d'atteinte des objectifs visés. D'ailleurs, les chefs d'entreprises publiques, qui se voient souvent propulsés à la tête de l'entité du jour au lendemain suite à un remaniement politique, ne sont pas impliqués dans l'élaboration de ces contrats de sorte qu'ils puissent contribuer à la détermination d'objectifs de productivité et de performances probables et réalistes.

De plus, les objectifs globaux peuvent être parfois contradictoires, notamment ceux concernant les entreprises à fort impact économique et social telles que la CPG. Dans ce



cadre, l'État doit établir ses priorités et aboutir à un certain équilibre entre création de valeur et intérêt public. La CPG supporte une charge d'utilité publique importante de par le maintien de l'emploi, les recrutements massifs et la création de plusieurs filiales sous formes de sociétés de service. La conséquence est une élévation des coûts d'exploitation au détriment de la rentabilité voire même de la pérennité au vu du faible niveau des cours des phosphates et de la baisse de la production.

D'ailleurs, la CPG est une compagnie très « politisée » et elle est gérée directement par le gouvernement, à travers le ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines, et ce, quelques fois au détriment Président-Directeur Général et du Conseil d'Administration. D'ailleurs, composés exclusivement de représentants de l'État, le Conseil d'Administration de la CPG tend essentiellement à préserver les intérêts de l'État en sa qualité d'actionnaire mais également de régulateur. Il est, en outre, très faiblement impliqué dans l'élaboration et le suivi d'exécution des contrats-programmes. D'ailleurs, La CPG est sans contrat programme depuis 2011.

### **13. Responsabilité sociétale de l'entreprise.**

La responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) est devenue indispensable pour garantir la compétitivité de l'entité et assurer sa rentabilité aussi bien au niveau économique, sociale et environnemental. Dans le contexte où elle évolue, la RSE est une variable clé de la stratégie future de la société.

L'intensification des activités liées aux phosphates (la valeur ajoutée du secteur des phosphates représente 70% de l'activité économique du Gouvernorat de Gafsa<sup>76</sup>) impose le renforcement de la responsabilité sociale des sociétés extractives vu l'impact considérable de ces activités sur l'environnement et les conditions de vie et d'hygiène de la population avoisinant les sites miniers. Par exemple, une production de 8 M Tonnes par an de phosphate marchand consomme, dans les laveries, environ 16 millions de m<sup>3</sup> d'eau qui provient en grande partie de la nappe fossile non renouvelable du continental intercalaire qui couvre tout le Sud tunisien et où une baisse importante du niveau de l'eau s'est déjà manifestée. En plus, le secteur minier contribue de façon significative à la pollution de l'eau, de l'air et des sols. Par exemple, la première séparation des phosphates est effectuée par un concassage à sec provoquant de la poussière et polluant les plantations et la population. Il est à noter qu'il existe 70 anciens sites miniers qui ont été fermés avant 2007 et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une remise en état.

---

<sup>76</sup> <http://www.tunisianindustry.nat.tn/fr/Download/CEPI/gafsa.pdf>

L'Article 71 du Code Minier impose l'étude d'impact des activités minières sur l'environnement par tout titulaire de permis de recherche ou d'une concession d'exploitation, sans aucune obligation de rendre public cette étude. Le même article requiert de prendre les mesures nécessaires de protection de l'environnement et de préservation de la santé et de bonnes conditions de travail des employés. Toutefois, et en l'absence d'exigences légales de divulgation de ces études, on dispose de très peu d'informations sur la pollution causée par les activités de phosphates, pour lesquelles il n'existe pas d'indicateurs environnementaux spécifiques.

La CPG a adhéré au Pacte Mondial des Nations-Unies en septembre 2015 afin de renforcer son engagement en matière de responsabilité sociale, du respect des droits de l'homme, de la conformité aux normes de travail et de l'environnement ainsi que de la lutte contre la corruption.

La CPG consacre un important budget à son environnement socio-économique par le soutien logistique à plusieurs activités citoyennes<sup>77</sup> :

- Sur le plan environnemental : abandon du procédé d'enrichissement du phosphate par dépoussiérage et généralisation du procédé de traitement par lavage, plantation d'arbres dans les anciens stocks de rejets des usines et à l'entrée des villes minières, généralisation des digues à boue, lancement du projet de phosphate humide par l'abandon du procédé de séchage en fuel ;
- Sur le plan de la formation : accueil et encadrement des étudiants et apprenants en milieu professionnel lors des stages ouvrier et technicien, encadrement des projets de fin d'études, mémoires et thèses, soutien logistique à l'université.
- Sur le plan social : soutien logistique des associations, organisations et différentes institutions, allocation de 60 MDT destinée à des projets de santé, d'éducation, d'agriculture et d'infrastructure dans la région de Gafsa.

Selon les déclarations des responsables de la CPG à la presse spécialisée, la Compagnie Nationale est engagée dans des activités liées à la responsabilité sociale de l'entreprise pour un coût total de 25 MDT. Le même montant sera réservé à ces activités au titre des années 2015 et 2016, toujours selon les dires des responsables de la compagnie<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> [www.cpg.com.tn](http://www.cpg.com.tn)

<sup>78</sup> <http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2015/09/03/166100/tunisie-onu-le-trio-cpg-gct-tifert-adhere-au-pacte-mondial-pour-le-developpement-durable-de-l-entreprise>

## 14. Conclusion et recommandations

À la lumière de la présente étude, nous consacrons cette dernière section à la récapitulation de l'essentiel des insuffisances soulevées tout en proposant certains éléments servant de base de réflexion sur les solutions envisageables. Les principaux axes de ces éléments sont les suivants :

### - Renforcer la culture de la bonne gouvernance à tous les niveaux de la CPG

Il est certes plus aisé de concevoir des principes et pratiques de bonne gouvernance que de les faire respecter par les différents acteurs de l'entreprise qui doivent prendre conscience de l'importance de leur implication volontaire dans la mise en place du système de gouvernance pour garantir son efficacité. À ce titre, il est recommandé de procéder à la sensibilisation et à la formation du personnel de la CPG, à tous les niveaux hiérarchiques, aux principes de la bonne gouvernance, en se référant notamment au Guide de Bonne Gouvernance et d'Intégrité des Entreprises Publiques publié par l'IACE en 2014.

La CPG est appelée à la création d'une cellule de gouvernance dans l'objectif de promouvoir la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Cette cellule devra être placée sous l'autorité du Président-Directeur Général et rendra compte à la présidence du gouvernement, conformément à la circulaire n°2012-16 du 27 mars 2012<sup>79</sup>.

### - Renforcer le rôle du Conseil d'Administration

La Compagnie Nationale est dirigée par un Conseil d'Administration dont le Président occupe également les fonctions de Directeur Général. Cette formule devrait être révisée pour assurer une séparation des fonctions de la gestion et du contrôle et alléger les responsabilités du dirigeant actuel, et ce, au vu de la taille de la CPG, des enjeux cruciaux auxquels elle fait face, de l'importance et des volumes des opérations (achats, ventes, investissements, etc.), de la nécessité d'un contrôle rigoureux et indépendant, et de l'importance et de la taille des filiales.

---

<sup>79</sup> Les attributions de cette cellule sont déterminées par la Circulaire n°2012-55 du 27 septembre 2012 comme suit :

- Réalisation des objectifs de la gouvernance et de la lutte contre la corruption ;
- Informer les instances compétentes sur toutes les affaires en cours concernant la corruption ;
- Permettre aux citoyens de prendre connaissance de toutes les données, informations, décisions, dépenses, programmes et rapports annuels de réalisation de la structure ou établissement concerné, et ce de façon directe ou à travers le site web ;
- Activer la mise en place d'un site web pour les administrations et les entreprises qui n'en ont pas.

Le Conseil d'Administration de la CPG est composé exclusivement de représentants de l'État et ne compte, parmi ses membres, aucun représentant des collectivités locales, de la société civile ou du personnel malgré les enjeux importants du secteur des phosphates sur le plan économique, social et environnemental. Le conseil ne comprend également aucun membre indépendant. De plus, le conseil se suffit à jouer le rôle de représentation de l'actionnaire public et se limite à approuver les comptes et les budgets et contrôle la mise en exécution des plans et programmes prédéfinis par la tutelle.

Par suite, il est recommandé d'impliquer la société civile dans les domaines de gestion des ressources de phosphates en désignant un ou plusieurs de ses représentants dans le Conseil d'Administration. La nomination de membres indépendants ayant des expertises spécifiques au domaine des mines est également souhaitable, et ce, afin de renforcer le rôle consultatif et de planification stratégique du conseil, conformément aux meilleures pratiques internationales présentées dans le rapport sur les entreprises publiques pétrolières publié par le NRCI<sup>80</sup> (5<sup>ème</sup> recommandation). Dans ce cadre, les nominations d'administrateurs se feront par appel à candidature en prenant en compte le profil personnel du candidat et son éventuelle contribution au poste à pourvoir.

Évidemment, un système d'incitation approprié pour ces administrateurs professionnels devrait être mis en place. Le Conseil est également appelé à se doter d'un secrétariat permanent qui pourrait prendre en charge, entre autres, l'organisation des conseils d'administration des filiales.

Il conviendrait, dans cette logique, de définir des procédures efficaces et rigoureuses par le Conseil d'Administration de la CPG lui permettant de superviser le processus décisionnel et de s'impliquer dans la phase de planification stratégique de manière à pouvoir identifier et gérer les performances de la Compagnie Nationale, maîtriser ses risques et saisir les opportunités qui lui sont offertes. L'ensemble de ces attributions peuvent être clarifiées et consignées dans une charte ou un code fixant les devoirs des administrateurs et les règles de fonctionnement du Conseil d'Administration.

Il est également recommandé de planifier des formations régulières et périodiques au profit des administrateurs de la CPG et de ceux représentant la CPG auprès de filiales, portant sur les principes de la bonne gouvernance et aux enjeux et risques économiques, sociaux et environnementaux de la Compagnie Nationale.

---

<sup>80</sup> Pour plus de détails, voir, Patrick Heller, Paasha Mahdavi, Johannes Schreuder (July 2014); *Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations*, NRCI ( <http://www.resourcegovernance.org/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations>”).

### **- Élaborer un code de conduite et de comportement éthique**

La CPG est appelée à élaborer un code de conduite et de comportement éthique au niveau interne et concernant son personnel à tous les niveaux hiérarchiques, et ce, suivant les recommandations du Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes<sup>81</sup>. Ce code serait la base des valeurs à développer et des règles de conduite à respecter par le personnel de la Compagnie Nationale en leur qualité d'agents publics lors de l'exercice de leurs fonctions. Ce code servirait également de guide orientant la mise en œuvre de la gestion des conflits d'intérêts, le devoir de diligence et de dénonciation de faits répréhensibles. La cellule de gouvernance serait chargée à ce titre de veiller à la conformité du personnel aux dispositions du code de conduite.

### **- Renforcer la « redevabilité » et la transparence**

Il n'existe pas d'informations publiques sur les modalités d'attribution des titres miniers par le ministre chargé des mines ni sur la valeur des contrats correspondants. En plus, il y a très peu d'informations financières sur l'activité de la CPG sont disponibles au public (notamment au niveau des rapports de la Banque Centrale de Tunisie). Il n'existe pas, en outre, d'informations sur l'utilisation des revenus générés qui ne sont pas reversés au Trésor public. Cette opacité affaiblit la redevabilité des organismes chargés de la gestion des phosphates et ne permet pas de s'assurer d'une gestion adéquate ou d'une répartition équitable de la richesse minière.

Afin de renforcer sa redevabilité, la CPG est appelée à adopter une stratégie exhaustive de divulgation. D'ailleurs, le ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines s'est conformé à l'orientation du pays à adhérer à l'« *Open Government Partnership* »<sup>82</sup> en créant une plateforme *Open Data* comprenant déjà des chiffres sur les volumes du phosphate et dérivés phosphatés produits et commercialisés. Cependant, cette plateforme ne publie pas d'informations financières sur le secteur des phosphates. De plus, les états financiers ainsi que les rapports de l'auditeur externe ne sont jamais publiés en dépit des exigences légales de le faire.

Ainsi, il est recommandé de procéder aux publications suivantes en matière d'informations financières et budgétaires :

- Rapport financier complet comportant, essentiellement les états financiers : bilan, état de résultat, état des flux de trésorerie et les notes annexes aux états financiers.

---

<sup>81</sup> Deuxième partie du Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes. (IACE-CTGE-UNDP-octobre 2014).

<sup>82</sup> Un portail est élaboré en collaboration avec la société civile dans le cadre du programme « *Open Government Partnership* ».



- Rapport général de l'auditeur externe indépendant exprimant son avis sur la régularité et la sincérité des comptes de la CPG (cet avis peut aller de la certification pure et simple ou de la certification avec réserve(s) jusqu'au refus de certification).
- Rapport de l'auditeur externe indépendant sur les conventions réglementées détaillant la nature et le montant des opérations et transactions conclues entre la CPG et l'un(e) de ses dirigeants, administrateurs ou filiales.
- Revenus générés par la CPG et transferts effectués entre la CPG et le trésor public sous forme de données désagrégées.
- Reporting mensuel des recettes fiscales et recettes non fiscales réalisées et collectées par la CPG, avec le détail sur les différents types de recettes fiscales : Recettes pour compte propre et recettes pour le compte de l'État.
- Reporting mensuel sur l'activité de la CPG, à savoir les données sur la production projetée et réalisée et les données sur les ventes de phosphates (identité des clients, types de produits, volumes et prix de vente).
- Budget de la CPG tel qu'approuvé par l'autorité législative et figurant dans une rubrique séparée au niveau du budget du ministère chargé des mines, ainsi que le budget exécuté.
- État des transferts effectués entre la CPG et ses filiales.
- État des investissements de la CPG dans les activités parafiscales directement ou indirectement à travers ses filiales.
- État détaillé sur les crédits contractés ainsi que l'encours des dettes.
- Affectation du bénéfice de la CPG en précisant les distributions à l'État sous forme de dividendes et la part retenue au sein de la Compagnie Nationale.

Il est en outre recommandé à la CPG de communiquer sur son Conseil d'Administration, en l'occurrence sa composition, son fonctionnement, ses travaux et ses reportings.

La Tunisie est encore invitée à exprimer sa volonté d'adopter les principes de la transparence et de la redevabilité pour le secteur des phosphates par son adhésion à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), norme internationale œuvrant pour renforcer les systèmes de gouvernance des entreprises relevant du secteur extractif et faciliter l'accès de la population aux informations essentielles sur les activités minières. La loi relative à l'accès à l'information<sup>83</sup>, adoptée par la ARP en Mars 2016, pourrait constituer également une percée de taille vers une meilleure

---

<sup>83</sup> Loi organique n°2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information.

transparence des organismes publics. Il est également recommandé de mettre en place une cellule de communication de toute sorte d'informations (financières, environnementales, sociales, etc.) comme support à la redevabilité.

### **- Améliorer la gouvernance des filiales**

Les circonstances de crise (crise du marché de l'emploi, protestations pour l'emploi dans la région et climat social tendu) qui ont entouré la création des sociétés de transport des produits miniers et celles de protection de l'environnement affiliées à la CPG, font couler beaucoup d'encre sur les retombées de cette « sur-filialisation » sur la rentabilité et la compétitivité de la CPG. Il est par suite recommandé de mettre en place un système de gouvernance adéquat à ces structures de manière à empêcher de faire subir à la Compagnie Nationale les dysfonctionnements de ces filiales.

À ce titre, il est recommandé d'améliorer les dispositifs de contrôle et le système de reporting des filiales, par la création, par exemple, d'une structure à même de garantir l'efficacité des mécanismes de gouvernance tels que le Conseil d'Administration, la remontée d'information des filiales à la Direction centrale et l'harmonisation de leur gestion, notamment, en se conformant aux principes et normes de consolidation.

Le Conseil de la Compagnie Nationale pourrait également passer en revue, au moins une fois dans l'année, de manière approfondie l'examen des filiales les plus importantes et ne pas se satisfaire de l'information les concernant présentée dans les comptes consolidés.

La SICAR FRDCM, filiale de la CPG, a été pointée du doigt par la Cour des comptes à cause de plusieurs lacunes et insuffisances dans la gestion de son portefeuille. À ce titre, il est recommandé à la Compagnie Nationale et à la tutelle de bien clarifier les orientations et stratégies du Fonds en question, de renforcer son système de gouvernance et de répondre au mieux aux points soulevés par la Cour des comptes.

### **- Réactiver les contrats-programmes au niveau de la CPG et de ses filiales**

La CPG, à l'instar de toute entreprise publique, souffre de la dominance du rôle de l'État contrôleur et régulateur aux dépens du rôle de l'État actionnaire, ce qui affaiblit la redevabilité, accentue les défaillances dans la gestion et détériore les performances économiques.

Il est, par suite, recommandé de réactiver les contrats-programmes de la CPG en concertation avec les organes de gestion et délibération de la Compagnie Nationale. Ces contrats fixeraient, essentiellement, les objectifs sociaux et les performances à attendre des



dirigeants tout en leur imposant de rendre des comptes de manière périodique et régulière. Ceci est applicable aussi bien pour la Compagnie Nationale que pour ses filiales.

En outre, l'unification de la Direction générale, de la Direction commerciale et du Conseil d'Administration de la CPG et du GCT suite à leur fusion en 1994 rend impératif la formalisation de la répartition des responsabilités et des pouvoirs en matière de stratégie, d'exécution opérationnelle et de contrôle des résultats entre les différentes directions, branches et filiales.

## 15. Références bibliographiques

### Textes réglementaires

- Constitution de la République Tunisienne (2014).
- Code des Sociétés Commerciales.
- Loi n°66-65 du 4 juillet 1966, relative au statut du personnel des entreprises minières.
- Loi n°89-9 du 1er février 1989 relatif aux participations, aux entreprises et aux établissements publics telle que modifiée et complétée.
- Loi n°2003-30 du 28 avril 2003 portant promulgation du Code Minier.
- Loi n°2015-33 du 17 août 2015 portant fixation des emplois civils supérieurs.
- Décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics.
- Décret du 1er janvier 1953 sur les mines.
- Décret n°87-529 du 1er avril 1987, fixant les conditions et les modalités de la révision des comptes des établissements publics à caractère industriel et commercial et des sociétés dont le capital est totalement détenu par l'Etat.
- Décret n°1990-1855 du 10 novembre 1990 fixant les avantages en nature attribués aux chefs d'entreprises publiques.
- Décret n°2000-134 du 18 janvier 2000 portant sur l'organisation du ministère de l'industrie.
- Décret n°2006-2579 du 2 octobre 2006 modifiant la liste des établissements publics à caractère non administratif considérés comme entreprises publiques.
- Décret n°2003-1726 du 11 août 2003, fixant la composition et les modalités de fonctionnement du comité consultatif des mines.
- Circulaire n°2012-16 du 27 mars 2012 portant sur les moyens de favoriser la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.
- Circulaire n°2012-55 du 27 septembre 2012 portant sur les attributions des cellules de la bonne gouvernance dans les établissements publics.

### Guides et Publications

- *Évaluation du système de gestion des revenus des ressources en Tunisie : secteurs des hydrocarbures et du phosphate* (Zouhour Karray et Asma Bouraoui Khouja, NRG/MEF, 2015)

- *Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes* (IACE-CTGE-UNDP-octobre 2014).
- *Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques Tunisiennes* (Banque Mondiale, mars 2014).
- *Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations* (P. Heller, P.Mahdavi and J. Schreuder, NRGI, 2014)

#### Sites internet

- [www.54etats.com](http://www.54etats.com)
- [www.aan.mmsh.univ-aix.fr](http://www.aan.mmsh.univ-aix.fr)
- [www.bct.gov.tn](http://www.bct.gov.tn)
- [www.commerce.gov.tn](http://www.commerce.gov.tn)
- [www.courdescomptes.nat.tn](http://www.courdescomptes.nat.tn)
- [www.cpg.com.tn](http://www.cpg.com.tn)
- [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)
- [www.espacemanager.com](http://www.espacemanager.com)
- [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)
- [www.fitchratings.com](http://www.fitchratings.com)
- [www.indexmundi.com](http://www.indexmundi.com)
- [www.ins.tn](http://www.ins.tn)
- [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com)
- [www.leconomistemaghrebin.com](http://www.leconomistemaghrebin.com)
- [www.marchespublics.gov.tn](http://www.marchespublics.gov.tn)
- [www.ocpgroup.ma](http://www.ocpgroup.ma)
- [www.planetoscope.com](http://www.planetoscope.com)
- [www.resourcegovernance.org](http://www.resourcegovernance.org)
- [www.repository.uneca.org](http://www.repository.uneca.org)
- [www.tunisieindustrie.nat.tn](http://www.tunisieindustrie.nat.tn)
- [www.webmanagercenter.com](http://www.webmanagercenter.com)

