

I A C E

Instauring an Advocacy Champion for Economy

Évaluation du Système de Gouvernance de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP)

Avec l'assistance technique et le soutien financier du



Natural
Resource
Governance
Institute

Rédaction :

Mme. Imen DEROUICHE

Remerciements :

M. Majdi HASSEN, Directeur exécutif, IACE

M. Sabri Boubaker, Expert

M. Kamel GHAZOUENI, Expert

M. Patrick HELLER, Directeur du programme économique et Légal,
NRGI

Mme. Nadine Aboukhaled, Economiste Analyste Mena, NRGI

Note :

Le présent rapport a été élaboré dans le cadre du Projet d'étude sur la Gouvernance Publique et la Performance des Entreprises Pétrolières et Minières Publiques Tunisiennes.

Liste des acronymes

ARP : Assemblée des Représentants du Peuple

BCT : Banque Centrale de Tunisie

DGE : Direction Générale de l'Énergie

ETAP : Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières

HSE : Hygiène, Sécurité, Environnement

INS : Institut National des Statistiques

JORT : Journal Officiel de la République Tunisienne

PIB : Produit Intérieur Brut

MDT : Millions de dinars tunisiens

Million USD : Millions de dollars américains

NRGI : Natural Resources Governance Institute

Sommaire

Résumé	2
I. Introduction	5
II. Présentation de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP)	7
III. Évaluation de la performance des activités de l'ETAP	14
IV. Collecte des recettes fiscales.....	16
V. Structures et pratiques dédiées à la gouvernance	20
1. <i>Organes de contrôle</i>	20
2. <i>Reporting et divulgation d'informations</i>	25
3. <i>Pratiques d'audit</i>	30
4. <i>Cadre juridique et institutionnel</i>	32
5. <i>Reddition des comptes</i>	34
VI. Rôle de l'État actionnaire	34
VII. Relations avec les parties prenantes, responsabilité sociale et développement durable.....	37
VIII. Déontologie et comportement éthique.....	41
IX. Conclusions et recommandations	41
X. Références bibliographiques	49

Liste des figures

Figure 1 : Investissements de l'ETAP dans l'exploration.....	9
--	---

Liste des tableaux

Tableau 1. Effectifs de l'ETAP 2007, 2011–2013	11
Tableau 2. Portefeuille titres de l'ETAP en 2014	13

Résumé

L'Entreprise Tunisienne des Activités Pétrolières « ETAP » est une entreprise publique entièrement détenue par l'État et placée sous l'autorité de tutelle du ministère chargé des hydrocarbures. Elle est chargée des activités d'exploration, de développement et de commercialisation du pétrole et du gaz ainsi que de la réalisation des études technicoéconomiques des projets relatifs aux activités pétrolières. Elle opère avec des compagnies pétrolières privées, tunisiennes et étrangères, selon des contrats de partage des recettes, que ce soit sous le régime d'association ou le régime de partage de la production. Bien que la Tunisie soit un petit producteur de pétrole comparativement aux autres pays intervenant sur les marchés internationaux du pétrole, les revenus générés par l'ETAP représentent une part importante des recettes du pays, avec environ 13%¹ du total des revenus du Budget Central en 2013. Il est, par suite, essentiel de mettre en place les dispositifs suffisants et appropriés de surveillance permettant d'assurer une gestion saine et une répartition équitable des revenus pétroliers. En outre, la nouvelle Constitution de 2014 est venue renforcer les principes fondamentaux de l'État de droit dont notamment la transparence et la redevabilité et, par conséquent, mettre un terme à l'environnement informationnel « clos » et appauvri qui a toujours caractérisé le secteur pétrolier.

Le présent rapport consiste à analyser le système de gouvernance et de performance de L'ETAP en se basant sur les domaines de définitions des bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques pétrolières telles que retenues par le NRG (Natural Resource Governance Institute) dans le cadre de son rapport global élaboré sur l'étude de cas de 12 entreprises publiques pétrolières², ainsi que sur le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes³, élaborés par l'IACE (L'Institut Arabe des Chefs d'Entreprises). Les informations ont été recueillies grâce à un questionnaire administré auprès des responsables de l'ETAP et une analyse documentaire basée sur un ensemble de travaux et d'écrits disponibles.

L'évaluation du système de gouvernance de l'ETAP a permis de dégager plusieurs insuffisances non négligeables. Placée sous la tutelle de l'autorité exécutive, l'ETAP exerce dans un cadre juridique et institutionnel rigide devenu inadapté au contexte

¹ Représente le total des revenus de L'ETAP en 2013 sur le total des revenus budgétaires réalisés en 2013.

² Patrick Heller, Paasha Mahdavi, Johannes Schreuder (July 2014); Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations, NRG (http://www.resourcegovernance.org/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations).

³ Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes. (IACE-CTGE-UNDP-October 2014).

actuel de l'investissement. De plus, l'Entreprise Nationale⁴ évolue dans un milieu informationnel peu transparent, et ce notamment en ce qui concerne les contrats conclus avec les compagnies pétrolières privées, les informations financières et budgétaires, les transferts avec l'État ainsi que le rôle et responsabilités des mécanismes internes de gouvernance (conseil d'administration, comités d'audit, etc.). Au niveau des ressources humaines, L'ETAP souffre également de départs massifs de ses compétences et de l'absence d'une véritable stratégie de recrutement, de formation et de motivation de son personnel. De plus, il n'existe pas de dispositifs de responsabilisation des dirigeants et d'évaluation de leurs performances sur la base d'objectifs prédéfinis. L'ensemble de ces facteurs rend difficile une évaluation appropriée de l'efficacité de la démarche de développement durable menée par l'Entreprise Nationale.

Sur la base de ce diagnostic, un certain nombre de recommandations visant l'amélioration du système de gouvernance de l'ETAP peuvent être avancées. Il est, notamment, recommandé *de reconsidérer le statut et le rôle de l'ETAP* en définissant clairement les missions qui lui sont assignées dans le cadre de contrats-programmes afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux de rentabilité, de compétitivité et de responsabilité sociale qui profiteraient *in fine* à la population toute entière. La Tunisie étant un petit producteur de pétrole, il s'agira pour l'ETAP de *trouver l'équilibre entre sa stratégie commerciale et sa stratégie de spécialisation et de développement des compétences.*

Cette réforme devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie à long terme élaborée par des groupes de réflexion et de travail composés de cadres hautement qualifiés ayant une expertise dans le secteur pétrolier tant public que privé et appuyée par des réformes législatives profondes portant sur le Code des Hydrocarbures, le Code des Investissements, la réglementation de change et de commerce extérieur. Une partie de cette stratégie nationale devrait être dédiée à l'ETAP afin de s'assurer que l'État prenne en compte les objectifs et intérêts de l'Entreprise Nationale dans l'élaboration de la stratégie globale d'investissement dans le secteur pétrolier. En effet, l'Etat et à travers lui, l'ETAP ne peut assurer à lui seul le coût de financement des investissements.

De plus, l'ETAP est appelée à *adopter une stratégie de communication cohérente et globale et d'augmenter sa transparence* de manière à pouvoir rendre compte au public de l'efficacité avec laquelle les ressources pétrolières sont gérées. Il s'agit de renforcer la divulgation d'informations financières et budgétaires essentiellement celles portant

⁴ « Entreprise Nationale » désigne l'ETAP dans le présent rapport.

sur les recettes, fiscales et non fiscales, les activités quasi-budgétaires et les transferts avec l'État. Il s'agit également de mieux informer le public sur les caractéristiques et l'efficacité des mécanismes internes de gouvernance de l'entreprise. La Tunisie est invitée, dans cette perspective, à adhérer à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE).

Il est également recommandé à l'ETAP de *renforcer le rôle du conseil d'administration* en procédant à la nomination de représentants de la société civile et d'experts relevant du secteur privé. Il est également impératif de mettre en place une politique de gestion de risques à travers la création de comités spécialisés assurant le suivi et la maîtrise des différents risques encourus par l'entreprise.

L'ETAP est aussi appelé à *élaborer son propre code d'éthique et de conduite professionnelle* définissant les valeurs à développer et prévoyant les règles de conduite à adopter par l'ensemble des employés.

Sur le plan social, l'ETAP devrait *mettre en place une stratégie appropriée de recrutement et de formation de cadres*, en particulier, dans le domaine technique afin de remédier en partie aux nombreux départs de cadres compétents. Enfin, il est souhaitable de procéder à l'évaluation des résultats de la stratégie du développement durable mise en œuvre par l'ETAP.

« *Good Governance is the single most important way
to end poverty and support development* »

Kofi Annan

Ancien Secrétaire Général des Nations-Unies

I. Introduction

Le secteur extractif joue souvent un rôle important dans l'économie d'un pays étant donnée sa contribution significative à la richesse de la nation et aux recettes budgétaires de l'État. Ainsi, la valeur ajoutée aux prix courants du secteur d'extraction de pétrole et de gaz naturel, pris ensemble, s'élève à 4 861,7 MDT en 2013⁵, soit l'équivalent de 6.5% du PIB en 2013. Pour ce qui est du poids des exportations, l'énergie y représente 15% du total des recettes. Les revenus du pétrole et du gaz représentent près de 10% des ressources propres totales de l'État en 2013 contre 8% en 2010⁶. Les activités relevant de ce secteur devraient par suite être gérées efficacement dans le cadre d'un modèle économique qui favorise le développement durable et la répartition équitable de la richesse nationale. Or, une bonne gestion des ressources passe nécessairement par la mise en place d'un système efficace de gouvernance que ce soit au niveau du gouvernement central qu'au niveau des entreprises chargées des activités d'extraction. Dans cette perspective, la transparence dans le secteur des industries extractives est devenue, plus que jamais, une priorité pour une bonne gouvernance et la reddition des comptes. L'opacité dans ce secteur risquerait, par ailleurs, de priver l'État de revenus essentiels pour le financement des services publics et des infrastructures nécessaires au développement du pays.

Néanmoins, nul ne conteste le fait qu'en Tunisie la gestion du secteur pétrolier, en particulier, a été toujours conduite dans l'opacité aussi bien au niveau des relations avec les compagnies privées qu'au niveau de la gestion et de la collecte des revenus générés. La situation s'est sans doute améliorée depuis la Révolution de 2011 qui a été couronnée par la promulgation de la nouvelle Constitution de la République Tunisienne en 2014, venant renforcer les préalables de l'État de droit et des institutions essentiellement basés sur la transparence et la reddition des comptes. C'est dans ce contexte qu'une série de recommandations est proposée en 2014 par le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes pour une

⁵ Source: INS tunisie : http://www.ins.nat.tn/fr/serie_annuelle_cnat.php?Code_indicateur=1401091

⁶ Source: Z. Karray, A. Khouja, *Rapport sur l'évaluation de la gestion des revenus des ressources en Tunisie-MEF- Mars 2015.*

meilleure gouvernance des entreprises relevant du secteur public et pour un comportement éthique des agents publics.

L'État tunisien assure la gestion de ses activités pétrolières à travers l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières « ETAP », entreprise publique placée sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines. Bien que la Tunisie ne soit pas considérée comme étant un grand producteur de pétrole, il n'en demeure pas moins que les revenus pétroliers constituent jusque-là une source importante et continue de richesse pour l'État. Les revenus totaux de l'ETAP seule s'élevaient à 2 288 MDT en 2013 représentant 13% des revenus budgétaires de l'État⁷. La mission principale de l'ETAP s'articule autour de quatre grands objectifs, à savoir la promotion de l'exploration, la promotion du développement durable, la gestion de bases de données pour le compte de l'État et le développement du capital humain dans le secteur. Par ailleurs, la concrétisation de ces objectifs nécessite un cadre qui contribue, d'une part, à promouvoir la compétitivité et la performance économique de l'ETAP et, d'autre part, à garantir l'intervention de l'État. Ceci doit passer par une définition claire du rôle de l'État et d'une contractualisation de ses relations avec l'Entreprise Nationale.

Le présent rapport fournit une description du système de gouvernance de l'ETAP et entend développer une évaluation de ce système en analysant l'impact des différents organes assurant la bonne gouvernance sur la performance économique et le degré d'atteinte des objectifs sociaux. L'intérêt de ce rapport est de prendre en considération les défis et enjeux de la gouvernance des industries extractives afin d'identifier les voies d'amélioration envisageables au niveau de l'ETAP.

L'objectif de cette étude est ainsi double :

- Établir une description succincte du système de gouvernance de l'ETAP permettant une analyse critique de son fonctionnement et une évaluation de son efficacité ;
- Formuler des recommandations susceptibles d'améliorer les pratiques de gouvernance de l'ETAP et de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance des revenus pétroliers 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 à la Direction Générale de l'ETAP. Les réponses ont été recueillies dans le cadre d'une entrevue directe. 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

⁷ Rapports d'activité de l'ETAP 2013 et 2014.

du secteur pétrolier 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 suivante fournit une présentation de l'ETAP, sa mission, ses investissements et projets en insistant sur sa contribution à l'économie tunisienne. La section 3 présente une évaluation de la performance des activités de l'ETAP en distinguant les activités commerciales des activités non commerciales. La section 4 analyse le rôle de l'ETAP dans la gestion et la collecte des recettes fiscales. La section 5 expose et évalue les structures et pratiques dédiées à la gouvernance en analysant notamment, les organes internes et externes de contrôle, le *reporting* et la divulgation d'informations, les pratiques d'audit, le cadre légal et institutionnel et la reddition des comptes. La section 6 décrit et évalue la stratégie actionnariale de l'État. La section 7 évalue les relations avec les parties prenantes, la responsabilité sociale et la stratégie du développement durable. La dernière section expose les principales conclusions et recommandations proposées en vue d'améliorer la gouvernance dans le secteur pétrolier.

II. Présentation de l'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP)

La loi confère à l'ETAP le statut d'une entreprise publique à caractère non administratif et la place sous l'autorité de tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines⁸. L'entreprise a été créée par la Loi 72-22 du 10 mars 1972 dans le but de permettre à l'État d'instaurer un contrôle étroit et une participation active et directe dans les différentes activités de l'industrie pétrolière. L'ETAP n'a pas le statut juridique d'une société anonyme et ne peut de ce fait être cotée sur les places financières. Ses principales activités se rapportent à l'exploration, la production et la commercialisation du pétrole et de gaz et à la réalisation d'études technico- économiques de projets ayant trait aux activités pétrolières. Ces activités sont exercées conformément aux dispositions du Code des Hydrocarbures et à différents textes

⁸ L'« entreprise publique » est telle que définie par l'Article 8 de la loi 89-9 du 1^{er} février 1989 relatif aux participations, aux entreprises et aux établissements publics, tel que modifié et complété par la loi n° 96-74 du 29 juillet 1996. Sont considérées comme « entreprises publiques » :

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

réglementaires portant sur les droits et obligations de tous les intervenants au niveau des activités de prospection, de développement et d'exploitation des hydrocarbures.

L'ETAP est placée sous l'autorité de la Direction Générale de l'Énergie (DGE), un service spécialisé au sein du ministère chargé des hydrocarbures⁹. La DGE est chargée de la mise en œuvre de la politique de l'État dans le secteur de l'énergie, et ce notamment à travers l'ETAP et trois autres entreprises publiques, en l'occurrence la STIR (Société Tunisienne des Industries de Raffinage), la SNDP (Société Nationale de Distribution de Pétrole) et la STEG (Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz).

La production du pétrole demeure le monopole exclusif de l'État qui l'exerce à travers l'ETAP. Celle-ci opère avec des compagnies pétrolières privées, tunisiennes et étrangères, qui développent les gisements découverts selon des contrats de partage des recettes. Ces contrats sont conclus sous le régime d'association selon lequel les coûts d'exploitation ainsi que la production sont partagés avec la compagnie pétrolière privée (joint-venture) ou le régime de partage de la production selon lequel l'ETAP n'intervient pas dans le financement de la phase d'exploitation et partage la production avec la compagnie pétrolière privée. Le recours au secteur privé est essentiellement motivé par l'importance du coût des travaux notamment de prospection et d'exploration et dont les issues demeurent tout de même aléatoires. Les investissements de l'ETAP dans l'exploration étaient à 189,6 millions USD en 2014 alors qu'ils se sont élevés à 350 millions USD en 2013, soit un peu moins du double du montant enregistré en 2014¹⁰. Cette baisse d'investissement dans l'exploration fait que le nombre de nouvelles découvertes et de nouveaux puits s'est considérablement réduit. En effet, il n'y avait pas eu de nouvelles découvertes en 2014 contre 4

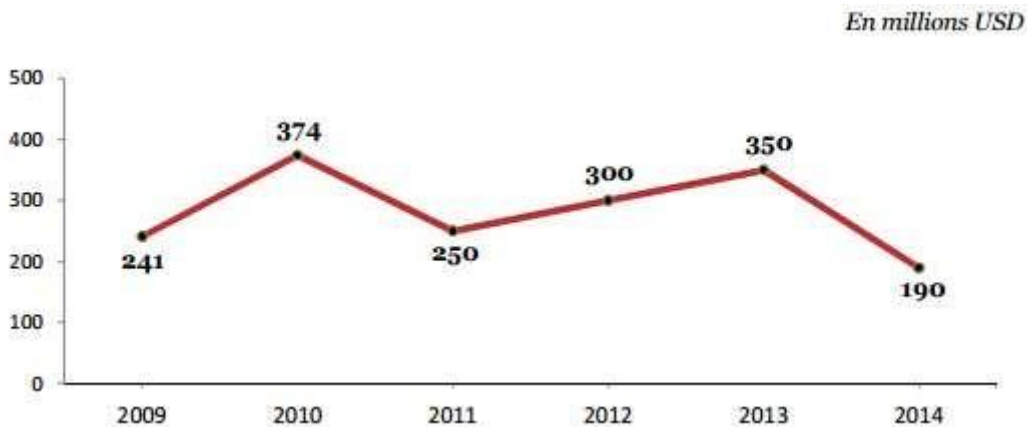
⁹ La DGE comprend quatre unités à savoir :

- La direction de la Prospection et de la Production des Hydrocarbures ;
- La direction du Raffinage, du Transport et de la Distribution des Hydrocarbures ;
- La direction de l'Electricité, du Gaz et de l'Efficacité Energétique ; et
- L'Observatoire National de l'Energie.

¹⁰ Ces investissements reflètent les coûts réels supportés par l'ETAP dans le cadre des contrats d'association. Il est à noter, cependant, que dans le régime d'association, le partenaire de l'ETAP supporte le risque et les coûts de prospection et d'exploration, mais dans certains cas l'ETAP peut contribuer à ces coûts après approbation du ministère chargé des hydrocarbures. En outre, dans le cas d'une découverte, l'ETAP peut exercer l'option de participer dans le contrat en remboursant sa part dans les coûts d'exploration supportés par son partenaire en régime d'association.

découvertes en 2013. En outre, l'année 2014 a vu le forage de seulement 3 nouveaux puits d'exploration contre 12 puits en 2013¹¹.

Figure 1 : Investissements de l'ETAP dans l'exploration



Source: Rapport annuel 2014-ETAP

Les investissements sur concession étaient de 314 MDT en 2013 et de 331 MDT en 2014¹². Les investissements de l'ETAP sont habituellement financés à hauteur de 35% par fonds propres et le reste par crédits bancaires¹³. L'ETAP reçoit des fonds de financement ou des subventions alloués dans le cadre de budget du ministère chargé des hydrocarbures pour financer une partie des investissements sur les concessions. L'autre partie est financée à partir des fonds propres provenant de l'affectation des bénéfices. Cette affectation est aléatoire et elle n'est pas prédéfinie. Elle est tributaire de la part du bénéfice que l'autorité exécutive décide de transférer annuellement au trésor public¹⁴.

Le nombre total des permis de prospection et de recherche en cours de validité en 2014 s'élève à 38 (dont 36 permis de recherche et 2 permis de prospection) alors qu'aucun nouveau permis n'a été attribué en 2014 contre 2 permis attribués en 2013. Le nombre total des concessions d'exploitation s'élève à 53 dont 40 sont en cours de production, le nombre de forage de puits d'exploration est de 3 alors que le nombre de puits de développement est de 11. En 2014, la production nationale de pétrole s'est élevée à 2,5 millions TM contre 2,8 millions TM en 2013, soit une baisse de 10.7%. L'information

¹¹ Rapport financier de l'ETAP de l'exercice 2014.

¹² Rapport financier de l'ETAP de l'exercice 2014.

¹³ C'est l'État qui est responsable de la dette de l'Entreprise Nationale.

¹⁴ D'après les responsables de l'ETAP, la part des bénéfices transférée annuellement au trésor public est généralement très élevée. Cependant, il n'existe pas d'informations publiques sur l'affectation du bénéfice de l'ETAP.

sur la production est fournie par concession au niveau du rapport d'activité de l'ETAP. Cette baisse de la production est pour l'essentiel causée par l'arrêt de la production dans certains gisements pour des travaux de maintenance, l'absence de nouvelles découvertes, la renonciation à certains permis de prospection et de recherche, la baisse des acquisitions sismiques 2D et 3D par les compagnies privées pétrolières, la chute du nombre de puits d'exploration forés et la stagnation du nombre de puits de développement forés.

Il est à signaler que l'ensemble des informations sur la production sont obtenues du rapport d'activité et du rapport financier de l'ETAP de l'année 2014 disponible sur son site web¹⁵. Ces informations sont également disponibles sur plusieurs années dans la plateforme des Open Data du ministère de l'Industrie¹⁶.

La commercialisation à travers l'ETAP des hydrocarbures issus de la production nationale pour propre compte et pour le compte de l'État se fait aussi bien sur les marchés internationaux que sur le marché local au profit de la raffinerie de Bizerte « STIR ». Le pétrole produit en Tunisie ne remplissant pas les critères de qualité requis par les produits consommés localement, l'exportation touche environ 67% de la production tunisienne. La valeur de ces exportations a atteint 1 005,38 millions USD en 2014 contre 1 040,81 millions USD en 2013, enregistrant ainsi une baisse de 3,40%.

Les revenus de l'ETAP (issus de la commercialisation du pétrole brut et de gaz confondus) au titre de l'exercice 2014 ont atteint 2 153 MDT contre 2 288 MDT en 2013, soit une baisse de 135 MDT dont 82 MDT provenant de la commercialisation du pétrole brut et qui est analysée comme suit¹⁷ :

- La baisse du prix de vente moyen du baril qui est passé de 110,22 dollars en 2013 à 101,97 dollars en 2014, soit un impact financier négatif de 112 MDT.
- La diminution des quantités commercialisées de 93 mille barils engendrant un impact financier négatif de 17 MDT.
- La variation du cours de change moyen du dollar a généré un impact financier positif de 48 MDT.

L'ETAP procède, en outre, à l'importation de plusieurs types de produits pétroliers raffinés à cause des réserves limitées de pétrole brut, la croissance de la demande interne et la limitation de la capacité de raffinage nationale.

¹⁵ <http://www.etap.com.tn>.

¹⁶ www.data.industrie.gov.tn.

¹⁷ Rapport annuel de l'exercice 2014.

En termes d'emploi, le secteur des mines et énergies représente 1% de la population active au titre du premier semestre 2015, selon les derniers chiffres de l'INS. Malheureusement, il n'est pas possible d'identifier avec précision le poids en termes d'emploi des activités d'extraction de pétrole en Tunisie puisqu'on ne dispose pas de données nécessaires pour isoler le taux d'emploi dans les activités pétrolières du taux fourni par l'INS et qui se rapporte aux industries extractives tous produits, minéraux, pétrole, gaz naturel, houille et minerais, confondus.

L'effectif de l'ETAP a connu des fluctuations au cours des dernières années pour atteindre son pic en 2012, passant de 614 à 800 employés permanents, soit une augmentation de près de 30%¹⁸. En 2011, l'année de la révolution, le nombre de contractuels a accusé une nette hausse reflétant un relâchement au niveau du processus de recrutement du personnel permanent. En outre, il est à souligner que près de 20% de l'effectif permanent de l'ETAP sont en détachement, exerçant une activité dans un autre organisme, ce qui insinue une attractivité de moins en moins importante des conditions d'emploi à l'ETAP.

Tableau 1. Effectifs de l'ETAP 2007, 2011–2013

	2007	2011	2012	2013
Effectif Total	614	789	800	768
Effectif permanent	550	640	780	754
<i>En activité à l'ETAP</i>	371	497	633	601
<i>détaché</i>	178	142	146	153
<i>mis en disponibilité</i>	1	1	1	0
Effectifs détachés auprès d'ETAP	19	14	14	10
Effectifs contractuels	45	135	6	4

Source : Rapport Bilan Social 2012–2013 –ETAP, département des ressources humaines

¹⁸ ww.etap.com.tn/rapports/bilan_social_2013.pdf.

Le budget alloué à l'ETAP est consigné dans le budget du ministère chargé des hydrocarbures. Il est préparé par l'ETAP en fonction de ses besoins puis transmis au ministère de tutelle pour être intégré dans son budget global. Ce budget est par la suite transmis à l'ARP pour approbation dans le cadre d'une séance plénière. Ce budget pourrait être révisé plusieurs fois au cours de l'année pour prendre en compte le changement dans les estimations des dépenses d'exploitation. Cette révision est discutée et approuvée au sein de la Commission de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement au sein de l'ARP mais elle n'est pas communiquée au public.

L'ETAP possède des participations dans les concessions et hors concessions. D'ailleurs, tout pétitionnaire de permis de recherche d'hydrocarbures en Tunisie doit offrir dans sa demande une option à l'ETAP en vue de sa participation dans toute concession d'exploitation, et ce dans les conditions précisées par le Code des Hydrocarbures¹⁹. L'ETAP a également des participations dans d'autres secteurs comme le secteur bancaire. Le site web de l'ETAP, son rapport d'activité et son rapport financier fournissent des informations sur l'identité des filiales, le taux et la valeur de participation de l'ETAP. Pour les concessions, ces mêmes informations sont également publiées au JORT à l'occasion de la publication du Décret d'approbation de la Convention Particulière et de l'arrêté d'institution et d'attribution du permis²⁰. Le Tableau 2 fournit le détail des titres de participations de l'ETAP au titre de l'année 2014.

¹⁹ Article 91 du Code des Hydrocarbures.

²⁰ Articles 17 et 19.5 du Code des Hydrocarbures.

Tableau 2. Portefeuille titres de l'ETAP en 2014

	Sociétés privées établies en Tunisie	Taux(%)	Valeur de la participation de l'ETAP (en dinars tunisiens)
EXPLORATION	1. JOINT OIL	50.0 %	476 250
PRODUCTION	2. NUMHYD	50.0 %	644 337
	3. SEREPT	50.0 %	3 608 660
	4. CTKCP	50.0 %	50 000
	5. MARETAP	50.0 %	150 000
	6. SODEPS	50.0 %	50 000
	7. TPS	50.0 %	50 000
	8. APO	50.0 %	250 000
	9. CTF	90.0 %	450 000
FORAGE TRANSPORT	10. SOTRAPIL	18.28 %	567 057
	11. SOTUGAT	99.8 %	199 600
STOCKAGE	12. SERGAZ	33.23 %	32 900
	13. TANKMED	24.0 %	115 385
BANQUES	14. BTS	1.25 %	500 000
	15. STUSID BANK	0.12 %	125 000
DIVERS	16. SOTULUB	27.09 %	1 490 084
	17. BITUMED	8.0 %	48 000
	18. SNDP	–	50
	19. TECI	4.8 %	36 000
	20. PAEZ	12.4 %	741 000
	21. T.A	0.1 %	835 812
	22. SNIPE	4.86 %	70 000
	23. ITF	0.4 %	40 000
	24. TSC	40.0%	400 000

Il est à noter que l'ETAP assure le suivi de la gestion de ses partenaires privés au niveau de l'audit des concessions qui est une sous-direction au sein de la Direction de contrôle de gestion²¹, ainsi qu'à travers les représentants de l'ETAP tant dans les comités d'audit et d'opérations que dans les filiales.

²¹ Pour plus de détail, se référer à la Section V.3 du présent rapport.

III. Évaluation de la performance des activités de l'ETAP

En général, les compagnies pétrolières évoluent dans un environnement international fortement concurrentiel ce qui met en avant leurs objectifs de rentabilité et de compétitivité. Les priorités de l'ETAP seraient ainsi d'optimiser la gestion de la richesse pétrolière du pays afin de maximiser les revenus générés et de réaliser des bénéfices à travers ses participations dans les concessions. En 2013, par exemple, les revenus de l'ETAP représentaient l'équivalent de 13% du total des revenus du Budget Central²². Cependant, le contexte actuel de forte baisse des prix du pétrole sur les marchés internationaux est susceptible d'accentuer considérablement les défis liés à l'attraction de nouveaux investissements et d'affecter sensiblement la stabilité des revenus pétroliers.

La commercialisation du pétrole par L'ETAP, assuré par sa direction commerciale rattachée à la Direction centrale de contrôle et finance, se fait principalement à l'export selon une procédure préétablie sur le marché spot et soumise à l'approbation de la commission des marchés des hydrocarbures. La rentabilité de cette activité est fortement tributaire du volume de production et du cours du pétrole sur les marchés internationaux ce qui augmente la volatilité de la rente pétrolière et par suite les revenus générés²³. En effet, la baisse du cours du baril en 2014 est la cause principale de la baisse des revenus par rapport à 2013, soit une perte de 13.6 MDT pour chaque baisse de un dollar du cours du baril²⁴.

Sur le marché local, l'ETAP approvisionne (directement et par importation) la raffinerie STIR du pétrole brut à 30% de son prix (prix de cession interne), soit moins d'un tiers du prix sur le marché international. Le différentiel entre le prix international et le prix de cession interne représente des subventions indirectes de l'État²⁵. Ces subventions indirectes entre ces deux entreprises relevant de la même autorité (la DGE) sont susceptibles de masquer l'éventuelle inefficacité et manque de performance de cette branche d'activité. En effet, le transfert à la STIR de la subvention aux prix des produits pétroliers est généralement effectué sans une véritable étude de l'efficacité

²² Total revenus de l'ETAP / total revenus du Budget central.

²³ En dépit de l'importance des risques liés à ces volatilités, il y n'y a aucune stratégie de maîtrise des risques liés à l'activité pétrolière.

²⁴ Calculé sur la base des chiffres de 2014 contenu dans le rapport financier de l'ETAP.

²⁵ Par ailleurs, il existe une subvention directe au prix des carburants raffinés due à la capacité limitée de la STIR à couvrir la demande du marché. La distribution des produits pétroliers sur le marché national est assurée par la Société Nationale de Distribution du Pétrole (SNDP).

des passations de marchés pour l'ETAP et engendre une perte d'une grande partie de ses recettes surtout que le coût de raffinage par la STIR est généralement inférieur au coût d'importation. À partir de l'année 2015, la STIR va commencer à importer pour son propre compte, ce qui permettra à l'ETAP de se soulager d'une branche d'activité déficitaire qui avait toujours pesé lourd sur ses résultats globalement positifs²⁶. Ce changement devrait, en principe, engendrer un impact positif sur les comptes financiers de l'ETAP à partir de l'année 2016 sauf que la chute des prix de pétrole risque de limiter l'ampleur de cet effet.

En tant que partenaire dans les concessions, l'ETAP participe dans le financement de l'exploitation selon les taux prévus par les contrats d'associations, ce qui nécessite l'engagement d'investissements très coûteux et dont la rentabilité doit être déterminée par concession. Effectivement, alors que l'ETAP a l'option de ne pas supporter les coûts d'investissements dans les activités d'exploration, dans le cas d'une découverte et d'une prise de participation de l'ETAP dans l'exploitation de la concession, elle se doit de rembourser son partenaire sa part des coûts supportés jusqu'à la date de notification de participation de l'ETAP. Le rapport financier de l'année 2014 permet d'identifier le résultat net, par concession, réalisé par l'ETAP.

L'ETAP constitue également un axe central de gestion des revenus pétroliers en ce sens qu'elle se charge de la collecte et du versement des recettes fiscales et non fiscales aussi bien pour son propre compte que pour le compte de l'État pour certains revenus comme les redevance²⁷. Elle n'est pas cependant impliquée directement dans des activités quasi-budgétaires²⁸.

Les champs d'intervention et les activités de l'ETAP sont aussi bien variés que complexes. Le rôle crucial de cette entreprise dans l'économie du pays rend plus que nécessaire et urgent la mise en place d'une stratégie claire, solide et durable assurant le développement du secteur. Bien que de grandes orientations stratégiques de long terme aient été établies dans le cadre d'outil de planification de moyen-terme utilisé par le gouvernement, tels que les plans quinquennaux qui sont traduits ensuite sous forme d'objectifs et de moyen à mettre en œuvre dans les contrats-programme, le manque de suivi des réalisations et la non responsabilisation des dirigeants réduisent

²⁶ Jusque-là, il n'existe pas d'informations sur l'impact de cette mesure sur les résultats de l'ETAP en 2015.

²⁷ Voir Section VI du présent rapport.

²⁸ Voir Section III du présent rapport.

énormément la portée de ces contrats et leur contribution à assurer un développement durable.

Le secteur pétrolier souffre essentiellement de l'absence d'une stratégie nationale à long terme basée sur une gestion efficace et durable des ressources²⁹. Cette stratégie est d'autant plus pressante que la production nationale n'arrive pas à satisfaire les besoins du marché local et que les cours du pétrole fluctuent fortement. Ainsi, le secteur dépend largement de projets isolés contrôlés par des entreprises privées (en particulier étrangères) qui risquent de suspendre ou d'arrêter leurs activités à chaque remaniement législatif ou soulèvement populaire. Le flou juridique constitue aussi un obstacle pour l'attribution de nouveaux permis ou la prolongation de ceux déjà en activité³⁰. Il est, dans ce cadre, impératif de pouvoir clarifier le type et la nature des permis d'investissement à soumettre au parlement et de fixer un délai raisonnablement court pour l'approbation des nouvelles conventions. Il y a lieu également d'améliorer le cadre juridique des conventions en cours et qui continuent à être régies par la réglementation en place au moment de leur conclusion.

Les sociétés des services pétroliers expertes dans l'exploration affrontent, elles aussi, des difficultés à conclure des contrats en Tunisie à cause de la complexité des procédures. Il est par suite nécessaire de pouvoir relever tous ces défis pour édifier des bases solides d'une stratégie durable pour le secteur pétrolier.

Il est à signaler qu'en, 1999, un conseil national de l'énergie est créé par le Décret n°99-2113 du 27 septembre 1999 portant création du conseil national de l'énergie et fixant sa composition et les modalités de son fonctionnement. Ce conseil est chargé de développer une stratégie nationale pour l'Énergie et de proposer des mesures pour le développement du secteur énergétique. Malheureusement, l'intervention de ce conseil sur ce plan précis n'est pas encore concrétisée.

IV. Collecte des recettes fiscales

Mis à part son rôle commercial, l'ETAP joue un rôle crucial dans la collecte des recettes fiscales. Les recettes fiscales de l'activité pétrolière représentent en 2013 11% du montant total des recettes fiscales revenant à l'État Tunisien. En 2014, la Loi des

²⁹ L'ETAP peut être qualifiée de branche technique de la DGE. De ce fait, il ne lui incombe pas une véritable responsabilité dans l'élaboration de stratégie nationale dans le secteur pétrolier.

³⁰ L'Article 13 de la Constitution en est un exemple.

finances estimait ces recettes à 17 897 MDT dont 1 552 MDT au titre des impôts sur les bénéfices des sociétés pétrolières³¹.

Toutes les obligations fiscales et parafiscales des titulaire de contrats pétroliers sont fixées par le Code des Hydrocarbures, par la Convention Particulière régie par le Décret de 1953 sur les mines ³² et par le Décret-loi n°85-9 du 14 septembre 1985 instituant des dispositions spéciales concernant la recherche et la production des hydrocarbures liquides et gazeux, tel que modifié par la Loi n°87-9 du 6 Mars 1987³³.

Les titulaires de contrats sont soumis à un régime fiscal mixte : le régime de droit commun (droits d'enregistrement, Taxe sur les Collectivités Locale, Taxe sur les Immeuble Bâtis, redevance de prestations douanières, etc.) et le régime propre aux Hydrocarbures (redevance proportionnelle, impôt pétrolier sur les bénéfices, etc.)

Les recettes fiscales issues du régime fiscal propre aux Hydrocarbures se rapportent essentiellement aux redevances et à l'impôt pétrolier sur les bénéfices.

Les redevances sont liquidées en nature ou en espèces, et ce au choix du Ministère chargé des hydrocarbures et dans les conditions prévues par la Convention Particulière.

Sous le régime d'association, l'ETAP partage les coûts d'exploitation avec la compagnie pétrolière privée selon le taux fixé par le contrat de concession et qui est généralement de 50% et plus. En passant à la phase de production, l'ETAP et la compagnie pétrolière privée – appelée également joint-venture – sont tenues d'acquitter la redevance proportionnellement à leur quote-part dans la production ainsi que de l'impôt sur les bénéfices réalisés par ces sociétés. Il est à noter que les redevances sur prestations douanières payées à l'occasion des ventes à l'exportation constituent une avance sur les impôts sur les bénéfices. En sus de ces obligations fiscales, la compagnie pétrolière privée est tenue de vendre sur le marché local 20% de sa quote-part dans la production à un prix préférentiel équivalent au prix international moins 10%³⁴. Sous le régime de partage de la production, la compagnie pétrolière privée s'acquitte de l'impôt sur les bénéfices moyennant la part de la production revenant à l'ETAP (profit-oil)

³¹ Rapport d'activité de la BCT (2014).

³² Sont régis par le Décret de 1953 sur les mines, les concessions d'exploitation instituées et développées avant la date d'entrée en vigueur du code des hydrocarbures et dont les titulaires n'ont pas opté pour l'application des dispositions du code des hydrocarbures.

³³ Ce Décret-loi est applicable pour les concessions d'exploitation développées avant l'entrée en vigueur du Code des Hydrocarbures et cela jusqu'à l'expiration de la validité desdits titres de concessions.

³⁴ Article 49.2 du Code des Hydrocarbures.

après déduction des quantités livrées à la compagnie pétrolière privée au titre de recouvrement des dépenses engagées par celle-ci (cost-oil) et au titre de sa quote-part dans le reste de la production selon le taux fixé par le contrat³⁵.

Dans la pratique, le partage des revenus issus des hydrocarbures entre l'État se fait en fonction de la rentabilité d'exploitation. Cette rentabilité est évaluée à travers le rapport « R » qui est proportionnel au revenu de la production et inversement proportionnel aux dépenses. Il est calculé pour chaque concession et pour chaque co-titulaire du permis par le rapport des revenus nets cumulés aux dépenses totales cumulés. Ainsi, plus le gisement est rentable plus la part de l'État est importante. Le rapport « R » de l'ETAP est déterminé par la direction production en concertation avec la direction de contrôle de gestion et communiqué à la DGE pour information. Il est calculé deux fois par an au début de l'année d'une manière provisoire et à la fin de l'exercice de manière définitive. Il est communiqué à la DGE pour information. Ce rapport est régulièrement suivi et mis à jour en prenant en considération le problème d'imputation et de phasage des charges. Les informations sur la valeur de ce rapport et de ses différentes composantes ne sont pas publiées. Le rapport « R » sert aussi bien à déterminer le taux de la redevance que le taux de l'impôt sur les bénéfices, et ce conformément à l'Article 101.2.4 du Code des Hydrocarbures.

Le calcul du bénéfice imposable, aussi bien au niveau de l'ETAP qu'au niveau des compagnies pétrolières privées, prend compte de la possibilité d'une constitution de provision d'abandon et de remise en état initial du site d'exploitation, et ce après approbation du ministère chargé des hydrocarbures³⁶. Il s'agit d'une provision déductible au titre de l'impôt sur les bénéfices dans le cas d'un régime d'association ou d'une provision recouvrable dans le cas d'un régime de partage de la production. Le bénéfice imposable peut également prendre en compte la constitution d'une réserve pour réinvestissement qui serait déductible dans la limite de 20% des bénéfices imposables³⁷.

³⁵ Article 114.1 du Code des Hydrocarbures.

³⁶ Cette provision est à constituer 5 ans avant l'abandon pour les concessions onshore et 3 ans avant l'abandon pour les concessions on shore.

³⁷ La réserve doit être investie dans les trois années qui suivent sa constitution dans les domaines suivants :

- Exploration pour financer à hauteur d'un maximum de 30% du programme de travaux de recherche et à hauteur de 50% des programmes de travaux de recherche pris en supplément des engagements contractuels ;
- L'établissement de canalisation de transport des hydrocarbures.

Étant donné que les prélèvements sur les bénéfices se font en franchise d'impôt, il est nécessaire de pouvoir les contrôler, et ce à travers une bonne coordination des efforts, d'une part, des comités techniques et de contrôle des opérations sur place et, d'autres part, des services d'audit financier et fiscal. Cependant, cette coordination est plutôt limitée par l'absence d'un système d'information intégré moderne ainsi que le manque de personnel ayant à la fois une expertise technique et des connaissances fiscales.

Les bénéfices nets de l'ETAP sont affectés par le conseil d'administration qui peut décider de les réinvestir en totalité, ou en partie, au sein de l'entreprise ou de reverser la totalité au Trésor public en cas de besoin. Il est à noter que les revenus retenus par l'ETAP n'apparaissent pas au solde des finances de l'État mais restent identifiables au niveau des comptes de l'ETAP.

L'ETAP procède à la collecte, pour le compte de l'État, de la redevance, des ventes sur marché local ainsi que de la part correspondant à la participation directe de l'État (notamment au niveau du gisement d'El Borma et celui de Sidi Litayem). Ces paiements en nature sont commercialisés par l'ETAP pour le compte de l'État ; les revenus générés sont versés directement au Trésor public. L'impôt sur les bénéfices est directement versé à la recette des finances ; bureau de collecte d'impôts et taxes du ministère des finances. Il est à souligner que, sous le régime de partage de la production, c'est l'ETAP qui procède à la collecte de la part de profit correspondant à l'impôt sur les bénéfices de la compagnie pétrolière privée et à son paiement à l'État.

Selon le rapport financier de 2014 de l'ETAP, les impôts et taxes, autres que les impôts sur les bénéfices, s'élèvent à 281 MDT au 31/12/2014 contre 309,7 MDT en 2013, ces impôts et taxes se composent essentiellement des redevances payées au titre de la production. Les impôts sur les bénéfices ont atteint, eux, 718,4 MDT au 31/12/2014 contre 695,5 MDT en 2013, soit une augmentation de 22,9 MDT.

Pour ce qui est des revenus des participations, il n'y a pas de pourcentage fixe des dividendes versés à l'État ; tout dépend du programme d'investissement de l'Entreprise Nationale et de la situation des finances publiques. Il n'y a pas aussi de règles pour fixer un pourcentage d'affectation des résultats à réinvestir. Cette

affectation dépend des priorités de l'État et de l'Entreprise Nationale. Les dividendes sont versés au Trésor³⁸.

Il est enfin à noter que, malgré l'importance des recettes fiscales et la relative complexité du système de génération et collecte de ces recettes, il n'existe pas un organe assurant une bonne communication et coordination entre l'ETAP et la Direction Générale des Impôts.

V. Structures et pratiques dédiées à la gouvernance

La bonne gouvernance du secteur pétrolier passe inévitablement par des organes de contrôle efficaces, une bonne politique de *reporting* et divulgation d'informations, de bonnes pratiques d'audit, un cadre juridique rigoureux et une obligation de reddition des comptes.

1. Organes de contrôle

- Le conseil d'administration

L'ETAP est administrée par un conseil d'administration présidé par le Président Directeur Général. Il est actuellement composé de 12 administrateurs qui sont tous nommés par le ministre de tutelle. Ils comptent parmi eux, un représentant du premier ministre, quatre représentants du ministère de tutelle, un représentant du ministère des finances, un représentant du ministère chargé des technologies de l'information et de la communication, un représentant de l'Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Énergie (Établissement Public à caractère Non Administratif placé sous la tutelle du ministère chargé des hydrocarbures), un représentant de la Banque Centrale de Tunisie et un représentant du personnel cadres de l'ETAP.

Cette composition souffre, par ailleurs, d'une représentation totale et unique de l'État (directement à travers les ministères et indirectement à travers des organismes publics). Le conseil ne comprend pas de représentants des collectivités publiques locales (municipalités, régions, etc.) ni de représentants de la société civile chargée notamment de la défense des consommateurs ou de l'environnement. Or, le secteur pétrolier présente des enjeux très importants pour les citoyens en termes de

³⁸ Le montant des dividendes versés par l'ETAP à l'État n'apparaît pas au niveau des informations publiées sur le budget de l'État.

transparence et de redistribution de revenus, de politique de subvention et de risques environnementaux. De plus, le conseil de l'ETAP souffre de l'absence de membres « indépendants » et de membres ayant une expérience dans le secteur privé des hydrocarbures³⁹.

Les attributions du conseil sont principalement le suivi et approbation des opérations courantes et des marchés pour les activités hors concession, l'approbation des budgets et des crédits et le suivi du tableau de bord mensuel. Le conseil procède annuellement à l'approbation des comptes de l'Entreprise, à l'affectation des résultats réalisés et à l'examen des recommandations de l'auditeur externe indépendant. Le conseil est par suite appelé à ne pas limiter son rôle au contrôle et à l'approbation des décisions mais de s'impliquer davantage dans le processus décisionnel relatif aux orientations générales de l'ETAP et à contribuer ainsi significativement à la phase de planification stratégique.

L'ETAP n'adopte pas une charte des administrateurs qui regroupe l'ensemble des droits et obligations s'attachant à la fonction d'administrateur et fixant les missions et les règles de fonctionnement du conseil d'administration conformément aux recommandations du Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques (2014)⁴⁰. La Direction Générale de l'ETAP a néanmoins émis une note générale à l'occasion de la publication dudit guide afin d'en adopter les recommandations. Jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de cadre officiel permettant l'opérationnalisation de ces recommandations au sein de l'ETAP.

- La commission interne de contrôle des marchés de l'entreprise

Comme dans toute entreprise publique, les marchés publics passés par l'ETAP sont soumis au contrôle de la commission interne de contrôle des marchés de l'entreprise. Le Décret 2014-1039⁴¹ du 13 mars 2014 portant règlement des marchés publics est venu renforcer les règles de bonne gouvernance dans les marchés publics en insistant sur la simplification et la clarification des procédures de conclusion des marchés, le respect des règles de concurrence loyale et la transparence dans la communication avec le public.

³⁹Selon 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* ».

⁴⁰ Chapitre 1, Partie 1, dudit guide.

⁴¹ <http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/documents/document.php?id=456&lang=fr>

- La commission des marchés des hydrocarbures

La commission des marchés des hydrocarbures, composée de représentants du ministère chargé des hydrocarbures et de représentants de l'État, assiste la direction commerciale de l'ETAP en procédant à l'examen et à l'approbation des marchés des hydrocarbures sur le marché international, et ce conformément à la réglementation des marchés publics ⁴² (consultation pour offres d'acheteurs qualifiés, opérateurs commerciaux et usagers finaux, etc.).

- La cellule de gouvernance

La création d'une cellule de gouvernance au sein de chaque entreprise publique est prévue par la circulaire n° 16 du 27 mars 2012 portant sur les moyens de favoriser la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Cette cellule est placée sous l'autorité directe du Président Directeur Général de l'entreprise et doit rendre compte à la présidence du gouvernement. Elle est dirigée par un cadre de l'entreprise ayant au moins la fonction de directeur d'administration centrale. Les attributions de cette cellule sont déterminées par la Circulaire n° 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.

L'ETAP a procédé à la création d'une cellule de gouvernance depuis l'année 2013. Cette cellule est placée sous l'autorité directe du Président Directeur Général de l'Entreprise et composée des directeurs centraux. Elle s'est réunie plusieurs fois depuis sa création. Cependant, aucun procès-verbal de ces réunions n'a été établi.

- Le comité d'opérations

Le comité d'opérations joue le rôle d'un conseil d'administration dans le domaine de la gestion de chaque concession. Il est composé de représentants de l'ETAP et de

⁴² Idem.

représentants des partenaires et d'opérateurs. Il se réunit deux fois par an, et ce juste après les réunions du comité technique afin de rédiger et d'approuver les résolutions techniques et de gestion prises par ledit comité tout en s'assurant de la régularité et de l'efficacité de ses résolutions. La composition de ces comités souffre néanmoins d'une mal représentation de l'ETAP en raison du manque de compétences technico- économiques au sein de l'entreprise surtout suite au départ en masse de compétences dans les domaines techniques clés et en absence d'une stratégie efficace d'une passation des connaissances et des expertises préalablement à ces départs⁴³.

- La Direction Générale de l'Énergie (DGE)

L'ETAP est placée sous l'autorité de la DGE, un service spécialisé rattaché au ministère chargé des hydrocarbures et de l'organisation du secteur de l'Énergie au niveau national. En plus de son rôle relevant de l'autorité exécutive, la DGE dispose également de missions de contrôle ayant pour objectif notamment d'approuver les plans de développement et budgets et de surveiller la conformité de la gestion de l'ETAP avec les aspects opérationnels des lois, conventions et contrats conclus avec les partenaires. Dans ce cadre, des rapports sur les revenus réalisés, recettes collectées et les dépenses d'exploitation sont régulièrement transmis à la DGE pour approbation et contrôle. Ainsi, l'essentiel des activités et des opérations de l'ETAP se trouvent sous l'œil de la DGE qui est représentée en permanence dans les différents conseils et comités rattachés à l'Entreprise Nationale comme le conseil d'administration, le Comité Consultatif des Hydrocarbures et la commission des marchés des hydrocarbures.

- Le Comité Consultatif des Hydrocarbures

Le Comité Consultatif des Hydrocarbures dispose d'un rôle consultatif au titre des décisions du ministère chargé des hydrocarbures d'accorder ou de renouveler des permis de prospection ou de recherche ou de concession d'exploitation ou de cession partielle ou totale d'intérêts et d'obligations dans la concession d'exploitation ou l'extension de la durée de validité et de renouvellement des permis de recherche. Ce

⁴³ L'efficacité du fonctionnement de ce comité ne peut pas être évaluée faute d'informations sur sa composition et ses comptes rendus.

comité émet son avis sur la base de rapports établis par la DGE⁴⁴. Il est actuellement présidé par le Directeur Général de l'Énergie⁴⁵.

- La Cour des comptes

La Cour des comptes représente l'institution suprême de contrôle des entreprises publiques ayant pour prérogative la lutte contre l'évasion fiscale, le respect de la souveraineté de l'État et le respect des priorités de l'économie nationale en dépensant l'argent public. Comme pour toute institution publique, la Cour des comptes procède périodiquement au contrôle des comptes de l'ETAP et de toutes les dépenses et recettes budgétaires. Elle s'assure également de la gestion saine et efficace de l'Entreprise et de la bonne qualité des contrôles internes exercés, principalement, ceux se rapportant aux recettes provenant des paiements des compagnies pétrolières privées. La Cour pourrait procéder d'office à des recherches et investigations sur l'entreprise et rendre compte à l'autorité législative. L'Article 117 de la Constitution oblige la Cour des comptes à publier ses rapports. Cependant, ces rapports ne sont rendus publics qu'à partir de 2012. Ils sont accessibles sur le site web de la Cour des Comptes⁴⁶.

- Les corps de contrôle relevant des ministères concernés

L'ETAP peut être soumise, à tout moment, à des contrôles ponctuels de la part des corps de contrôle suivants : Contrôleur général des services publics, dépendant de la Présidence du Gouvernement, contrôle général des finances relevant du ministère des Finances et contrôle général du ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières, en plus de l'inspection du ministère de tutelle. La portée de ces contrôles peut être limitée en raison du manque de coordination entre ces différents corps et leur appartenance à l'autorité exécutive.

⁴⁴ La composition et le fonctionnement du Comité Consultatif des Hydrocarbures sont prévus par le Décret n° 2000-713 du 5 avril 2000, fixant la composition et le fonctionnement du comité consultatif des hydrocarbures, tel que amendé par le Décret 2013-1514.

⁴⁵ En plus de son président qui doit être le ministre chargé des hydrocarbures ou son représentant, ce comité est composé des membres suivants :

- un représentant de la Présidence du gouvernement,
- un représentant du ministère de la défense nationale,
- un représentant du ministère de l'intérieur,
- un représentant du ministère des finances,
- un représentant du ministère des domaines de l'État et des affaires foncières,
- un représentant du ministère de l'industrie (la direction générale des mines), et
- un représentant de la Banque Centrale de Tunisie.

⁴⁶ www.courdescomptes.nat.tn.

- Le contrôleur de l'État

Le contrôleur de l'État dépend de la Présidence du Gouvernement. Il est chargé de contrôler toutes les opérations ayant un impact financier sur la situation de l'entreprise. Il est principalement appelé à assister aux réunions du conseil d'administration et celles de la commission interne de contrôle des marchés de l'entreprise et de veiller au respect de la réglementation en matière de marchés publics et de ressources humaines.

2. Reporting et divulgation d'informations

La publication régulière d'informations et l'amélioration du reporting sont incontestablement les préalables à une bonne gouvernance. Bien que la Tunisie soit déjà engagée en faveur de la transparence de l'action publique en adhérant depuis l'année 2014 à l'initiative « *Open Government Partnership* »⁴⁷, les entreprises publiques continuent à être réticentes en matière de *reporting* et de la divulgation d'informations relatives à leur gestion. Ceci constituerait inévitablement une entrave importante à tout engagement pour adopter les standards de la transparence les plus élevés.

- Les informations sur les contrats pétroliers

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. Par ailleurs, L'ETAP en tant qu'agent d'exécution publie sur son site web des informations se rapportant à l'identité des titulaires des contrats et au taux de participation de l'ETAP sans davantage de détails sur, entre autres, les conditions d'attribution des contrats, les suites des négociations, la valeur des investissements ou les études d'impact environnemental. Selon les responsables de l'ETAP, les réserves sur la communication sur ces contrats émanent des opérateurs étrangers, notamment les moyens et petits opérateurs, qui se financent sur les places financières et qui exigeraient dans des clauses de confidentialité que les modalités de leurs contrats et engagements ne soient pas exposées en public dans un

⁴⁷ Il s'agit d'une initiative internationale basée sur les principes de la transparence de l'action publique, participation citoyenne à l'élaboration des politiques publiques, intégrité de l'action publique, innovation et utilisation des nouvelles technologies pour moderniser l'action publique, notamment à travers l'ouverture des données publiques (« Open Data »).

marché souvent concurrentiel⁴⁸. En outre, il y a absence d'informations sur l'état des réserves et ressources disponibles en Tunisie pour chaque signature de contrats sur les hypothèses de prospection⁴⁹.

Les membres de commissions relevant de l'ARP, notamment la Commission de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement⁵⁰ et de la Commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de la gestion de l'argent public, ont accès aux différents conventions et contrats conclus par l'ETAP. Cependant, il n'existe pas de rapports diffusés au public à ce sujet par ces commissions.

En outre, et suite aux pressions de la société civile, le ministère chargé des hydrocarbures a procédé à la publication courant 2015 aussi bien sur la plateforme des Open Data du ministère de l'Industrie que dans des revues spécialisées, de la liste de tous les permis en exploitation, abandonnés ou fermés jusqu'à cette date ainsi que le volume de leurs productions respectives⁵¹. Seulement, ces informations sont jugées très insuffisantes car elles ne présentent pas de données chiffrées sur le coût de ces investissements ou encore sur les revenus profitant aux compagnies pétrolières privées et à l'État au titre de chaque permis.

- Les informations financières et budgétaires

Conformément à la réglementation applicable aux entreprises publiques, l'ETAP est tenue de publier avant le 31 août de chaque année au JORT son bilan et compte de

⁴⁸ Cet argument est de moins en moins convaincant vu que la divulgation des contrats pétroliers est aujourd'hui recommandée par les diverses normes internationales régissant les ressources naturelles comme les normes de l'EITI ou les normes du *IMF's Guide to Resource Revenue Transparency*. D'ailleurs, 762 contrats portant sur le pétrole, le gaz et les ressources minérales de 67 pays différents sont publiés à ce jour.

⁴⁹ Des informations et analyses sur la conjoncture du secteur de l'énergie sont régulièrement fournies dans le cadre de la revue mensuelle spécialisée, « Revue tunisienne de l'Énergie » publiée sur le site web du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines et comportant, entre autres, des données du secteur des hydrocarbures, comme la production mensuelle par concession, la moyenne de production journalière et le niveau des réserves en pétrole.

⁵⁰ Il est à noter que plusieurs membres de l'ARP sont des hommes/femmes d'affaires (contrairement à la période avant la révolution). Certains de ces membres sont dans les secteurs des hydrocarbures et également membres de cette commission ce qui risque d'être une source de conflits d'intérêts.

⁵¹ <http://catalog.industrie.gov.tn/dataset/concessions-d-exploitation-d-hydrocarbures-en-tunisie/resource/a589cf1d-5c18-4c11-9618-7cd1859af2c7>

gestion et de résultat relatifs à l'exercice écoulé⁵². Avant l'année 2013, l'ETAP ne procédait pas à la publication de ses rapports annuels. Mais avec les exigences de transparence de plus en plus pressantes, l'ETAP a commencé à rendre publique une synthèse de ces rapports sur son site web officiel. Les documents les plus récents qui sont disponibles sur le site sont le rapport financier de 2013, et le rapport d'activité et le rapport social de 2014. Cependant l'archive des rapports en question n'est pas disponible en ligne.

Une synthèse de huit pages du dernier rapport financier de l'ETAP relatif à l'année 2013 est publiée sur le site de l'entreprise ainsi que le rapport financier de 2014. L'ETAP présente ses états financiers conformément au Système Comptable des Entreprises Tunisiennes⁵³. Cette publication se limite au bilan et à l'état de résultat sans fournir les notes explicatives sur les rubriques significatives de chacun de ces états. Une analyse des variations par rapport à l'année précédente des produits d'exploitation et des charges d'exploitation est également fournie, accompagnée du détail des résultats générés par concession. L'état des flux de trésorerie ne figure pas sur le document en question. Le rapport général d'audit émettant l'avis de l'auditeur externe sur la régularité et la sincérité des comptes est également fourni. Le rapport du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées n'a cependant pas fait l'objet de publication.

Il convient aussi de noter que la quantité et qualité de l'information financière publiée par l'ETAP est très hétérogène et largement en-deçà du minimum nécessaire pour assurer un niveau adéquat de transparence et de reddition de comptes.

Les informations financières telles que suggérées par la publication⁵⁴ « *Reforming national oil companies : Nine recommendations* » du NRGI, et qui ne figurent pas dans les rapports de l'ETAP sont les suivantes :

- Les revenus générés et retenus par les filiales ou les joint-ventures, et les transferts qui se font entre l'ETAP et ses filiales.
- Les dépenses de la compagnie provenant d'activités parafiscales, directes ou indirectes. C'est le cas, par exemple, dans le cadre de ses participations, L'ETAP

⁵² Article 14 de la loi 89-09 du 1^{er} février 1989 relative aux participations, entreprises et établissements publics telle que modifiée et complétée par les lois n° 94-102 du 01 août 1994, n° 99-38 du 03 mai 1999 et la loi n° 2001-33 du 29 mars 2001.

⁵³ Les comptes des filiales ne sont pas consolidés à ceux de l'ETAP.

⁵⁴ <http://www.resourcegovernance.org/publications/reforming-national-oil-companies-nine-recommendations>.

finance des projets d'ordre social, ou bien consacre un budget provenant des réserves pour promouvoir les régions (L'ETAP et ses partenaires sont autorisés à constituer une réserve qui soit déductible dans la limite de 20% des bénéfices imposables réalisés)⁵⁵.

- Des informations détaillées sur les encours des emprunts.
- Une comptabilité détaillée des transferts entre la compagnie et l'État précisant leurs relations budgétaires et leur exécution durant une période donnée.

Le budget initial de l'ETAP est établi dans le cadre de la préparation du budget annuel du ministère chargé des hydrocarbures mais ne figure pas dans une rubrique séparée. Les budgets annuels de l'ETAP ne font pas l'objet de rapports publiés. Ils ne font pas l'objet également d'un examen ou d'une approbation de façon distincte par l'ARP.

Ce budget pourrait être révisé plusieurs fois au cours de l'année pour prendre en compte le changement dans les estimations des dépenses d'exploitation. Ces révisions sont discutées et approuvées au sein de la Commission de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement au sein de l'ARP mais ne sont pas rendues publiques.

- L'information sur les revenus

En Tunisie, il n'existe pas de rapports spécifiques sur les revenus qui soient publiés de manière à distinguer de manière détaillée les différentes sources de revenus pétroliers et gaziers, par types et par gisement. Les rapports annuels publiés et disponibles sur le site du ministère des finances, tels que la loi des finances ou la loi de règlement du budget, ou encore les rapports de la Banque Centrale de Tunisie, fournissent des agrégats. Les revenus issus des activités des hydrocarbures distinguent les recettes fiscales des activités pétrolières (impôts sur les bénéfices et redevances⁵⁶) et les recettes non fiscales pétrolières et gazières (revenus des participations). Cependant, les recettes fiscales ne sont pas distinguées par type de revenu de façon détaillée ou encore par gisement.

Pour ce qui est de l'ETAP, le rapport financier différencie les revenus de l'ETAP selon les ventes locales et internationales, produits versés au titre de la redevance, commissions sur vente et autres revenus. Pour ce qui est des charges, elle différencie

⁵⁵ Voir Section IV du présent rapport.

⁵⁶ Les redevances en espèces ont été classées depuis 2012 parmi les recettes fiscales.

les charges d'exploitation de celles des taxes et impôts, sans donner de précision sur les montants transférés à l'État pour ce qui est des bénéfices et impôts propres à l'ETAP ou bien les impôts sur le bénéfice collectés pour le compte de l'État dans le cadre de régime de partage de production.

Pour ce qui est des revenus provenant de la vente de pétrole, l'information sur les volumes, les types de brut et les acheteurs est manquante. Ces informations sont nécessaires pour une meilleure transparence⁵⁷.

En outre, l'INS divulgue des informations sous la rubrique « Commerce extérieur » sur les quantités et les valeurs des importations et exportations de pétrole et de gaz distinctement. Cependant, ces données sont groupées sans distinction de la quote-part de l'État de celle des compagnies pétrolières privées. Il s'agit de chiffres fournis sans explications, sans références et sans comparaisons.

Dans tous les cas, le pouvoir législatif dispose de toutes les attributions appropriées pour requérir du ministère chargé des hydrocarbures l'établissement et la soumission de rapports sur les revenus relatifs aux ressources.

- Les informations sur les activités et les projets

Dans son rapport annuel de 2014 l'ETAP publie les informations suivantes en relation avec ses différentes activités⁵⁸ :

- Les activités d'exploration de l'année 2014, ainsi que le statut des permis en cours, et les différentes études.
- Les activités de développement par concession et ou type de projet, durant l'année 2014.
- La production de pétrole et de gaz par concession avec et hors ETAP.
- Les résultats nets de l'exercice de l'année en cours par concession.

- L'information sur les organes internes de contrôle

Le rapport d'activité contient des informations sur la composition du conseil d'administration et sur ses travaux. Il n'y a cependant aucune information sur les autres organes internes de contrôle.

⁵⁷ Pour plus de détails, se référer à la NRG "Reforming national oil companies: Nine recommendations".

⁵⁸ <http://www.etap.com.tn/rapports/RapportAnnuel/fr/files/res/downloads/RA%20ETAP%202014%20fin.pdf>

3. Pratiques d'audit

- L'audit interne

L'ETAP est dirigée par un Président Directeur Général et un Directeur Général adjoint. Elle dispose de cinq directions centrales : Direction Centrale Stratégie et Communication, Direction Centrale Production, Direction Centrale d'exploration, Direction Centrale Ressources et Direction Centrale Contrôle et Finance. Comme pour toute entreprise publique, l'organigramme ainsi que les conditions et les modes de nomination aux emplois fonctionnels sont fixés par décret alors que la loi des cadres est approuvée par arrêté de l'autorité de tutelle. Sont rattachés à la direction générale, le secrétariat permanent des marchés, la cellule de gouvernance et le comité de veille technologique, en plus de la direction d'audit interne. Cette dernière est chargée de mettre en place les procédures de contrôle interne et d'instaurer un système d'information complet et intégré permettant de définir et de délimiter les responsabilités et de faciliter la communication aussi bien entre les différentes directions et services qu'au niveau du trio ETAP–DGE–ministère des finances. Les rapports d'évaluation des procédures, les conclusions et les propositions d'amélioration élaborés par le service d'audit interne ne font pas l'objet de publication. Notons que l'efficacité de la fonction audit interne au sein de l'ETAP n'est pas certaine, surtout en l'absence d'un comité d'audit rattaché au conseil d'administration. Les procédures de contrôle interne restent néanmoins soumises à un examen et une évaluation approfondie de la part de l'auditeur externe indépendant à l'occasion de la réalisation de sa mission annuelle d'audit des comptes.

- L'audit des concessions

L'audit des concessions est une sous-direction au sein de la Direction de contrôle de gestion à l'ETAP qui a pour fonction l'audit des comptes des concessions avec lesquelles l'ETAP est partenaire. Ce droit d'audit est donné par le contrat d'association qui lie les co-titulaires à l'opérateur.

Au niveau de l'ETAP, l'audit des concessions concerne trois catégories de dépenses : les dépenses d'exploration, celles de développement ou d'investissement et celles d'exploitation. L'audit des dépenses engagées lors de la phase d'exploration se fait suite à la mise en production de la concession et la décision de l'ETAP à participer dans la concession. L'audit des dépenses de développement et d'exploitation se fait d'une manière cyclique et doit se faire, dans tous les cas, dans un délai maximum de 24 mois suivant l'année de la dépense en question (selon les conventions). Les pratiques d'audit

pour les trois cas sont vraisemblablement identiques. Il s'agit de vérifier la véracité, l'exactitude et la justification de la dépense en s'appuyant sur des documents comptables (factures, bons d'achats, bons de livraison) et sur des rapports techniques (rapports de production, de forage, de maintenance, rapports de sismiques, etc.). Il s'agit en outre de s'assurer de l'approbation de l'ETAP de ces dépenses, approbation qui est matérialisée par les Procès-Verbaux des *workshop* et les Procès-Verbaux des comités techniques et des comités d'opérations qui se réunissent deux fois par an (en avril et en décembre). Il est à rappeler que le comité technique est chargé des décisions techniques et de gestion et que le comité d'opérations se charge de rédiger et d'approuver ces décisions. Cependant, les rapports établis au titre de l'audit des concessions ne sont pas rendus publics.

- L'audit externe indépendant

L'ETAP, comme toute entreprise publique, est soumise à des audits annuels menés par un professionnel externe indépendant, le réviseur légal, intervenant dans le cadre du Décret 87-529 définissant sa mission et les modalités de son intervention. Il est sélectionné par le biais d'appel d'offre. Sa mission est une mission de certification dans laquelle il émet son avis sur la qualité du système de contrôle interne et sur la sincérité et la régularité des comptes de l'entreprise sur la base du référentiel comptable tunisien. Les travaux d'audit des comptes sont conduits conformément aux normes professionnelles applicables en Tunisie à savoir les normes d'audit internationales (« ISA ») adoptées par l'Ordre des Experts Comptables Tunisiens.

Dans le cadre de sa mission, l'auditeur externe procède également à l'évaluation des procédures du contrôle interne de l'ETAP. Les recommandations d'amélioration des procédures de contrôle interne sont transmises à la Direction Générale. L'auditeur externe assure en outre un suivi rigoureux de l'application des anciennes recommandations émises lors des précédentes interventions d'audit externe. Le rapport général d'audit est publié avec la synthèse du rapport financier⁵⁹. Une opinion avec réserve est émise par le réviseur légal sur les derniers états financiers publiés relatifs à l'année 2013⁶⁰. Le rapport sur les conventions réglementées n'est pas rendu public.

⁵⁹ <http://www.etap.com.tn/rapports/RapportFin/fr/resultat%20fin%202014.pdf>.

⁶⁰ Cette réserve est émise par rapport à la surévaluation des capitaux propres de l'entreprise suite à la constatation en produits dans l'état de résultat et en immobilisations dans le bilan de la valeur des ventes des hydrocarbures livrés à une compagnie extractive en guise de remboursement du cost-oil. L'auditeur a jugé que cette opération comptable ne respecte pas la convention de la prééminence de la réalité sur l'apparence préconisée par le cadre conceptuel de la comptabilité des sociétés tunisiennes.

En absence d'Assemblée Générale des actionnaires, le réviseur légal, mandaté par l'État, rend compte de ses travaux et opinions sur les comptes au conseil d'administration. D'ailleurs, il est appelé, avec le contrôleur de l'État, à assister aux réunions du conseil et participer aux débats.

4. Cadre juridique et institutionnel

La Constitution et les lois réglementant le secteur des hydrocarbures en Tunisie attribuent la propriété de toutes les ressources minières et d'hydrocarbures dans le sol à l'état souverain et ne reconnaissent ni garantissent des droits de propriété privée sur les ressources en sol. Ainsi, l'Article 13 de la Constitution stipule que « *Les ressources naturelles sont la propriété du peuple tunisien. La souveraineté de l'État sur ces ressources est exercée en son nom* ». L'Article 4 du Code des Hydrocarbures préconise que « *Les gisements d'Hydrocarbures situés dans le sous-sol de l'ensemble du territoire national et dans les Espaces Maritimes tunisiens font partie de plein droit, en tant que richesses nationales, du domaine public de l'État Tunisien* »⁶¹.

La réglementation régissant l'attribution de permis de recherche a connu une évolution importante suite à la promulgation de la Constitution, notamment l'Article 13 qui stipule que : « *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* ». Ainsi, les permis attribués sous le régime du Code Hydrocarbures sont régis par des Conventions approuvées par décret et ne sont donc théoriquement pas soumis au pouvoir législatif. Cependant, les permis qui sont attribués avant la promulgation dudit code restent régis par des Conventions approuvées par loi et de ce fait tout amendement de la Convention est soumis au pouvoir législatif.

Dans ce cadre, le Code des Hydrocarbures promulgué en 1999 et ayant fait l'objet de modifications en 2002, 2004 et 2008, n'est pas actuellement en harmonie avec la Constitution, causant ainsi, d'importants problèmes juridiques liés, notamment, à l'ambiguïté des procédures spécifiques à l'octroi, à l'extension et au renouvellement des permis et le rôle de l'autorité législative dans ses procédures. Ceci est en mesure de prolonger et compliquer davantage les procédures relatives aux permis et contrats pétroliers et de présenter des contraintes supplémentaires aux compagnies pétrolières privées voulant investir en Tunisie. Un grand chantier de réformes du Code des

⁶¹ Le Code des Hydrocarbures, dans son Titre Sept, présente également le régime fiscal, le régime douanier, le régime de change et le régime de commerce extérieur qui régissent les activités pétrolières en Tunisie.

Hydrocarbures a été récemment lancé pour pallier à ces contraintes. Il est à noter que chacune des phases liées à l'exploitation des ressources naturelles (exploration, développement/investissement et exploitation) est soumise à une autorisation préalable du ministère chargé des hydrocarbures. Toute licence fait l'objet d'une procédure de soumission des offres publiée au niveau du site web de l'ETAP. Toute société peut déposer directement à la DGE la demande d'attribution, de renouvellement, d'extension de superficie, d'extension de durée, de cession, de réduction volontaire de surface ou de renonciation relative à un titre d'hydrocarbures en s'accordant à la réglementation en vigueur⁶². La DGE est chargée d'étudier les demandes de recherche, d'exploitation et de concession et de les attribuer ⁶³. L'autorisation de prospection ne peut être donnée que par décision du ministre chargé des hydrocarbures. Les permis de prospection et de concession sont donnés par arrêté du ministre pris sur avis conforme du Comité Consultatif des Hydrocarbures⁶⁴. La DGE intervient pour la signature de la Convention Particulière par le ministère chargé des hydrocarbures alors que l'ETAP intervient au niveau des contrats qui ne prennent effet qu'après approbation du ministre chargé des hydrocarbures. La convention particulière est approuvée par décret.

Les offres reçues pour les blocs pétroliers libres sont examinées par la DGE et accordées après des négociations avec la compagnie pétrolière privée. Au cas où une zone fait l'objet, en même temps, de deux demandes distinctes, le choix se fait selon des critères quantitatifs (taux de participation de l'ETAP, taux de profit-oil et cost-oil, nombre de puits et profondeurs, volume de sismiques, etc.) ou des critères subjectifs (capacités techniques, capacités financières, etc.).

Même si les pouvoirs du ministre chargé des hydrocarbures et ceux du Comité Consultatif des Hydrocarbures sont assez étendus en matière d'attribution de permis, ces décisions ne peuvent être ratifiées sans revenir au pouvoir législatif. C'est la Commission de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement au sein de l'ARP qui est chargée de l'examen des projets, propositions et questions relatifs, entre autres, à l'Énergie. Les conventions conclues avec les compagnies pétrolières privées seraient également soumises à l'ARP pour approbation (Article 13 de la Constitution). Le pouvoir législatif dispose également de l'autorité de surveiller la conformité des activités et opérations réalisées par l'ETAP aux lois en vigueur ainsi qu'aux conventions et contrats conclus avec les partenaires.

⁶² Arrêté du Ministre de l'Industrie du 15 février 2001.

⁶³ Décret n° 2000-134 du 18 janvier 2000 portant sur l'organisation du ministère de l'industrie.

⁶⁴ Articles 10.1 et 48.1 du Code des Hydrocarbures.

Ainsi, il existe un certain contrôle législatif. Le niveau d'intervention de l'autorité législative dépend de chaque contexte, ce qui est d'ailleurs recommandé par le NRG1 afin d'assurer un niveau efficace de contrôle, en d'autres termes, un niveau qui ne doit pas compromettre le processus d'une prise de décision efficace dans la gestion des affaires du secteur⁶⁵.

En tout état de cause, la Loi sur l'accès à l'information ⁶⁶ donne à toute personne physique ou morale le droit d'accéder aux documents administratifs des organismes publics, aussi bien par divulgation proactive que par divulgation sur demande de l'intéressé, sous réserve des exceptions prévues par ladite Loi.

5. Reddition des comptes

L'opacité qui a toujours caractérisée le secteur du pétrole a créé, dans le contexte politique et social actuel, des besoins accrus en termes de reddition des comptes. En tout état de cause, le pouvoir exécutif devrait rendre compte de ses activités et décisions au pouvoir législatif dans le cadre d'informations périodiques et continues.

C'est dans ce cadre que l'ARP a programmé, à la date du 08 Juin 2015, une séance d'audition du ministre chargée des hydrocarbures et du Président Directeur Général de l'ETAP et celui de la CPG (Compagnie des Phosphates de Gafsa) suite à une polémique créée autour de ces deux entreprises publiques relevant du secteur de l'extraction⁶⁷. Cette séance de questions-réponses a été d'ailleurs transmise en direct sur la première chaîne nationale et présentait une opportunité à l'autorité exécutive de rendre compte de ses actes au peuple qui l'a mandaté.

VI. Rôle de l'État actionnaire⁶⁸

En tant qu'actionnaire unique de l'ETAP, L'État est soucieux des performances économiques et financières de cette entreprise mais il est également une puissance

⁶⁵ Dans "Reforming national oil companies, Nine recommendations" de la NRG1, la 9^{ème} recommandation porte sur le « niveau de contrôle législatif efficace ».

⁶⁶ Décret-loi n° 2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics.

⁶⁷ majles.marsad.tn/2014/fr/chroniques/5576052f12bdaa7a6c4560a5.

⁶⁸ Le terme « État-actionnaire » s'applique aux entreprises publiques qui ont le statut d'une société anonyme ainsi qu'aux établissements publics à caractère non administratif (EPNAs) bien qu'ils n'ont pas de capital en actions.

publique et par suite garant de l'intérêt général. Par-là, il est tenu de contrôler les activités de l'ETAP tout en lui assurant une certaine autonomie de gestion.

Comme pour toute entreprise publique, les responsabilités de propriété de l'ETAP sont dispersées entre le ministère de tutelle, la Présidence du Gouvernement et la Direction Générale des Participations du ministère des finances. Le ministère chargé des hydrocarbures est chargée de piloter et de surveiller les activités de l'ETAP dans le cadre institutionnel actuel en Tunisie.

La Présidence du Gouvernement procède, quant à elle, au suivi des activités de l'ETAP à travers deux unités indépendantes en l'occurrence, l'Unité de Suivi de l'Organisation des Entreprises et Etablissements Publics et l'Unité de Suivi des Systèmes de Productivité dans les entreprises publiques. L'Unité de Suivi de l'Organisation des Entreprises et Établissements Publics est appelée à fournir un avis sur les projets de lois et règlements relatifs aux entreprises publiques ainsi que de participer à l'élaboration des organigrammes et des plans de rémunération dans les entreprises publiques. Elle est également chargée des propositions de nomination des représentants de l'État au sein du conseil d'administration de l'ETAP. L'Unité de Suivi des Systèmes de Productivité dans les entreprises Publiques est chargée de coordonner le processus d'élaboration des contrats-programme, suivre les performances de l'entreprise et produire des rapports internes sur les entreprises publiques.

La Direction Générale de Participations relevant du ministère des finances agit en tant qu'unité de soutien des ministères de tutelle et de coordination de l'ensemble du portefeuille des entreprises publiques. Elle est responsable de la gestion du « portefeuille » de l'État et de la mise en œuvre de la politique du gouvernement sur les opérations capitalistiques (achat, cession fusion, restructuration, etc.) des entreprises publiques.

Vu la complexité et la diversité des activités de l'ETAP, ses relations avec l'État doivent être claires et formelles. La contractualisation de ces relations dans le cadre de contrats-programmes est cruciale pour une meilleure clarification des attributions et des responsabilités et une délimitation des frontières du contrôle et de l'autonomie. Au niveau de L'ETAP, des contrats-programmes sur 5 ans sont établis par le comité directeur et examinés et approuvés par le conseil d'administration. Les objectifs

consignés dans ces contrats s'inscrivent dans le cadre des grandes orientations stratégiques de long terme, tels que les plans quinquennaux⁶⁹.

Cependant, ces contrats n'ont pas de caractère contraignant et ne sont pas assortis de sanctions au cas où les engagements contractuels ne sont pas respectés. Ces contrats ne sont pas également rendus publics ce qui réduirait les contraintes qui pèsent sur les dirigeants pour être plus responsables et mieux rendre compte l'autorité législative et aux différentes parties prenantes. Néanmoins, les responsables de l'ETAP insistent sur le fait que les accords conclus avec les partenaires les incitent à atteindre les objectifs assignés et constituent un moteur qui leur impose un rythme soutenu de réalisations. L'insuffisance d'informations au titre de ces contrats-programmes rend impossible de pouvoir évaluer le degré d'atteinte des objectifs ou d'évaluer l'impact de la non atteinte des objectifs sur la stratégie globale de l'ETAP ainsi que ses retombées sur l'économie du pays⁷⁰.

Dans le cadre de sa stratégie actionnariale, L'État doit également veiller au renforcement du système de gouvernance de l'ETAP. Dans cette perspective, l'intervention continue et régulière de différents instances, organes, comités et commissions⁷¹ pour la supervision et le suivi des activités techniques, commerciales et de gestion de l'ETAP peut être jugée efficace et suffisante pour garantir le respect des lois et réglementations en vigueur. Cependant, et en absence d'Assemblée Générale des actionnaires, le conseil d'administration, exclusivement composé de représentants de l'État ou d'établissement publics, joue le double rôle d'approbation des décisions se rapportant aux activités et à la stratégie de l'ETAP et de contrôle de ces décisions. Les décisions prises au sein du conseil sont soumises à l'approbation du ministre de tutelle et ne deviennent applicables qu'après accord explicite de ce dernier. Plusieurs de ces décisions sont normalement considérées comme relevant de la responsabilité des actionnaires comme l'approbation des contrats de performance, des états financiers et l'approbation du budget et son exécution. Cette ingérence de l'État à tous les niveaux des activités de l'ETAP est en mesure de créer une confusion entre les

⁶⁹ Dans la pratique, ces contrats-programmes sont établis sous la responsabilité du Président Directeur Général de l'entreprise puis discutés par le conseil d'administration. Une fois approuvés par le ministère de tutelle et le ministère des Finances, ils sont signés par le Président Directeur Général et le ministre de tutelle puis adressés à la Direction du suivi des systèmes de productivité des établissements et entreprises publics rattachée à la Présidence du Gouvernement, et qui sera chargée du contrôle qualité et du suivi de leur réalisation.

⁷⁰ Il n'existe pas de système ou de mécanismes permettant l'évaluation des performances des responsables de l'Entreprise surtout en l'absence de contrats-objectifs entre les dirigeants et le ministère de tutelle.

⁷¹ Voir Section V.1 du présent rapport.

divers rôles de l'État et d'empêcher une surveillance active et étroite du fonctionnement du conseil d'administration.

Dans ce sens, le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisienne (2014) insiste sur le principe d'autonomie de la gestion de l'entreprise publique en stipulant que : « *La qualité d'actionnaire unique ou principal ne donne pas à l'État le droit ou la liberté de s'immiscer dans la gestion courante des affaires de l'entreprise publique. À ce titre, l'État est tenu de :*

- A- Respecter l'autonomie de la gestion de l'entreprise et d'œuvrer à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de l'entreprise ;*
- Justifier que toute revue ou modification des objectifs et plans d'actions de l'entreprise soit faite dans l'unique intérêt de l'entreprise nonobstant toute pression potentielle ou toute ingérence indue ;*
- Ne pas s'impliquer dans les missions de supervision et de suivi des actes de gestion attribués au conseil d'administration et s'assurer que cet organe puisse s'acquitter pleinement et en toute indépendance de ses responsabilités »⁷².*

La stratégie actionnariale ne semble pas, également, efficace en matière de diffusion d'informations suffisantes et conformes aux besoins et aux exigences des différentes parties prenantes et du public. Cette opacité dans le système d'information de l'ETAP est en mesure de causer un manque de redevabilité⁷³ et une impossibilité de pouvoir vérifier le respect des normes professionnelles et d'éthique⁷⁴.

En général, le rôle de l'« État actionnaire » n'est pas bien assuré au niveau de l'ETAP à cause de l'arsenal de contraintes imposées par le cadre institutionnel et de la prépondérance du rôle de l'autorité exécutive. L'ETAP risque ainsi d'être confrontée à un manque de suivi et d'évaluation de ses performances réelles et de l'absence d'une estimation de ses risques budgétaires.

VII. Relations avec les parties prenantes, responsabilité sociale et développement durable

⁷² Chapitre 5, Partie 1, dudit guide.

⁷³ Le terme « redevabilité » est la traduction du terme « accountability » et désigne l'obligation faite aux fonctionnaires d'information et explication de leurs actions. Cela implique la capacité pour des agences de contrôle d'imposer des sanctions aux gouvernants qui ont enfreint leurs obligations publiques.

⁷⁴ A juste titre, le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisienne (2014) recommande la création d'une « entité des participations publiques » qui devrait assurer un système de *reporting* fiable et transparent qui permettrait à ladite entité de suivre, d'examiner et d'évaluer en permanence les performances des entreprises publiques.

La politique de gestion des ressources humaines est retracée dans le bilan social préparé annuellement par la Direction des Ressources Humaines depuis 1992. Il est transmis conjointement au rapport financier au conseil d'administration. Il comporte un nombre d'indicateurs relatifs à la gestion des ressources humaines en termes notamment d'effectif, de répartition de l'effectif par catégorie, par qualification, par direction et par genre, de nouveaux recrutements, des départs à la retraite, d'absentéisme, du taux d'encadrement, d'avancement de carrières et de promotion. Il comprend également des informations sur la rémunération et les charges sociales, les actions de formation, les prestations sociales et la concertation et le dialogue social.

Il est à noter que l'ETAP souffre d'un manque important d'effectif au niveau de la majorité des directions et principalement au niveau des postes à pouvoir décisionnel. Il s'agit également d'une pénurie de compétences dans les domaines techniques clés sur lesquels reposent les activités pétrolières sur les lieux des gisements ce qui se traduit, entre autres, par le manque de représentation de l'ETAP au niveau du comité d'opérations. Ce manque est causé par les départs en retraite, les détachements auprès des filiales ou les départs pour des postes à l'étranger. En outre, l'ETAP souffre de l'absence d'une stratégie de passation des responsabilités entre les cadres en fin de carrière riches de longues années d'expérience et d'expertise et les nouveaux recrues inexpérimentés, pour la plupart, et confrontés à un secteur très spécifique. Jusqu'à nos jours, il n'y a aucun système d'évaluation de l'impact de ce manque de compétences sur les performances et le degré d'atteinte des objectifs par l'entreprise. Cependant, nous pensons que cela se traduit en termes de perte d'opportunités d'investissement et de faiblesse du pouvoir de négociation de l'ETAP avec ses associés relevant du secteur privé.

L'ETAP dispose d'un service chargée de la formation et qui organise, suivant la demande des différentes directions, des formations périodiques en interne et des formations à l'étranger organisées. Bien que le personnel de l'ETAP participe fréquemment à des séminaires d'informations et de formation, il n'existe pas une véritable stratégie de formation basée sur un plan détaillé préparé au préalable et qui tiendrait compte des exigences et besoins du personnel. L'ETAP a enregistré une augmentation du budget de formation qui est passé de 600 mille dinars en 2013 à 889 mille dinars en 2014⁷⁵. Cette progression s'explique par la croissance des formations

⁷⁵ Il y a lieu de préciser que l'ETAP a engagé, en 2012, un budget de 1,3 MDT pour financer des programmes de formation menés en coopération avec HEC Montréal, l'Institut Français du Pétrole, et la Faculté des Sciences de Tunis.

intra-entreprises de l'ETAP. En outre, la part du budget de formation allouée à la formation technique est passée de 55% du total du budget en 2013 à 83% en 2014⁷⁶.

L'ETAP dispose d'un département HSE (Hygiène, Sécurité, Environnement) qui est chargé de veiller au respect des normes de sécurité des employés et de la protection de l'environnement. Dans le cadre de ses responsabilités, le département HSE élabore des plans HSE au niveau des gouvernorats lieux d'extraction, participe aux réunions du comité technique et des différentes réunions organisées par les partenaires et les opérateurs afin d'examiner l'impact sur la sécurité et l'environnement des projets et marchés proposés et discuter de leur faisabilité, réalise des missions d'audit HSE et des enquêtes en matière d'incidents/accidents de travail au niveau des concessions, identifie les besoins en formation du personnel en concertation avec la Direction des Ressources Humaines pour la planification des thèmes de formation HSE, anime des réunions de la Commission de la santé et de sécurité au travail, informe sur la réglementation et des normes applicables aux activités de l'ETAP en matière de santé, de sécurité et d'environnement. Le bilan des activités et interventions annuelles du département HSE est reporté dans le rapport d'activité annuel⁷⁷.

L'ETAP a récemment concrétisé son engagement en matière de responsabilité sociale à travers son adhésion volontaire au Pacte Mondial des Nations Unies en décembre 2012. Le Pacte Mondial invite les entreprises à adopter, soutenir et appliquer dans leur sphère d'influence un ensemble de valeurs fondamentales, dans les domaines des droits de l'homme, des normes de travail et de l'environnement, et de lutte contre la corruption. Cette adhésion témoigne de la volonté de l'ETAP à adopter les standards internationaux en matière de développement durable.

Or, cette volonté doit se traduire par des efforts supplémentaires de la part de l'ETAP de communiquer clairement ses valeurs, ses pratiques et ses engagements et de vulgariser ses objectifs, actions, performances et défis. Si la communication à destination des fournisseurs, clients, partenaires commerciaux et professionnels est jugée suffisante, elle reste de loin insuffisante à destination des associations civiles, des citoyens et des médias même si elle commence à s'améliorer sous la pression de la société civile et des polémiques qui se déclenchent fréquemment au sujet du secteur pétrolier en Tunisie. Par exemple, les études d'impact sont réalisées par le titulaire du contrat lui-même alors que l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE) n'a pour rôle que de les valider. De plus, ces études ne sont pas publiées à défaut d'une réglementation autorisant cette publication ou la rendant obligatoire. La

⁷⁶ Rapport annuel ETAP 2014.

⁷⁷ <http://www.etap.com.tn/rapports/RapportAnnuel/fr/files/res/downloads/RA%20ETAP%202014%20fin.pdf>

législation n'exige pas non plus qu'une évaluation de l'impact social soit effectuée pour les nouveaux projets pétroliers⁷⁸.

La résolution des problèmes avec les parties prenantes se fait au cas par cas. Le syndicat et les associations civiles interviennent pour résoudre les problèmes sociaux et veiller à l'amélioration des conditions de travail.

Sur le plan social, un fonds social est créé au sein de l'ETAP et géré par un comité de gestion sous la responsabilité de la Direction Générale de l'entreprise avec pour objectif de pourvoir sur le long terme les besoins financiers des employés. En 2014, le fonds social a accordé des prêts (mariage, achat logement, achat terrain, construction, aménagement, etc.) pour un montant total de 1,37 MDT. Ce montant est comparable à celui de l'année 2013 qui s'est élevé à 1,4 MDT.

À l'échelle régionale, l'ETAP participe indirectement, et ce à travers sa participation dans les compagnies pétrolières privées, au financement des activités d'ordre social dans les zones d'activités d'extraction en absence d'un fonds de Trésor en liaison directe avec les activités extractives qui soit spécialement dédié à ces zones. En 2014, l'ETAP et ses partenaires ont alloué un budget de 4,830 MDT pour le développement économique local et ce à travers sa participation au financement des programmes d'emploi, l'accompagnement et le financement de microcrédits, le soutien des projets agricoles et d'irrigation, l'amélioration des systèmes d'alimentation en eau potable ainsi que le renforcement des infrastructures d'éducation, sportives et de santé⁷⁹. En 2013, l'ETAP et ses partenaires privés ont alloué un budget total de 5,006 MDT pour les communautés locales^{80 81}.

Bien que l'ETAP s'est engagée dans une stratégie de développement durable, il n'existe pas jusque-là des études permettant d'analyser et d'évaluer les économies réalisées grâce à cette démarche durable. L'entreprise manque parfois d'outils juridiques pour évaluer cette démarche à l'instar de l'absence de réglementation obligeant de rendre

⁷⁸ L'aspect impact social figurait dans le Décret n° 91-362 du 13 mars 1991, mais ce Décret a été abrogé par le Décret n° 2005-1991 qui ne prévoyait plus l'étude de l'impact social.

⁷⁹ Selon la Revue Tunisienne de l'Energie (N°92, Novembre 2015, p.37), l'ETAP et les sociétés pétrolières «ENI», «OMV» et «Medco S.A» ont signé récemment un accord d'un montant de 15,5 MDT permettant de procurer sur une période de trois années des financements aux associations de micro-crédits et de financer des projets dans dix gouvernorats et ce en partenariat avec la Banque Tunisienne de Solidarité (BTS).

⁸⁰ Rapports annuels 2013 et 2014.

⁸¹ Il n'existe pas d'informations publiées sur le planning de ces activités, leur mise en exécution,

publiques les études d'impact sur l'environnement et surtout de suivre et d'évaluer l'effet réel sur l'environnement au fur et à mesure des travaux.

VIII. Déontologie et comportement éthique

L'ETAP ne dispose pas d'un code d'éthique professionnelle ou d'un code de déontologie lui permettant de définir les valeurs à développer en son sein et de prévoir les règles de conduite à adopter par l'ensemble de ses employés (code d'éthique professionnelle, code de déontologie, etc)⁸².

IX. Conclusions et recommandations

Cette dernière partie du rapport récapitule l'ensemble des insuffisances relevées lors de cette évaluation du système de gouvernance de l'ETAP et propose quelques bases de réflexion sur des solutions pouvant servir de base pour des réformes en profondeur du secteur pétrolier. Les principaux axes de ces recommandations sont les suivants :

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

Comme toute entreprise pétrolière, l'ETAP évolue dans un environnement fortement concurrentiel avec des objectifs de rentabilité et de compétitivité. Ces objectifs ne sont cependant pas cohérents avec le statut actuel de l'ETAP qui est placée sous une tutelle de l'autorité exécutive et exerce ses activités dans un cadre juridique et institutionnel rigide et parfois inadapté à la nature de l'activité de l'ETAP et au contexte actuel de l'investissement. Ceci traduit parfois la faiblesse du pouvoir de négociation de l'ETAP avec ses associés relevant du secteur privé. Il devient par suite impératif de définir clairement les missions de l'ETAP et de reconsidérer son statut et son cadre juridique en conséquence. L'allègement des contrôles de conformité et le renforcement des mesures d'incitations aux entrepreneurs seraient les clés de l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise.

De plus, l'État pourrait donner une plus grande autonomie à l'ETAP notamment dans le processus d'attribution et de gestion des permis de recherche si les mécanismes de surveillances adéquats sont mis en place, sans pour autant se désengager totalement. En effet, bien que la Tunisie soit un petit producteur de pétrole et que le prix du baril ne soit pas trop élevé, les ressources engrangées du secteur pétrolier restent importantes et l'opinion publique demeure très sensible au sujet.

⁸² 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.

Par ailleurs, cette évolution dans les prérogatives de l'ETAP devrait se faire de manière progressive et passerait notamment par la création d'avantages compétitifs en se spécialisant dans certains domaines d'activités pétrolières et en s'engageant à développer les compétences nécessaires. Pour réussir cette mutation, l'ETAP est essentiellement tenue d'assurer l'équilibre entre sa stratégie commerciale et sa stratégie de spécialisation et de développement de compétences.

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

Le secteur des hydrocarbures souffre de l'absence d'une stratégie cohérente et de long terme pour un développement durable qui encourage l'investissement, d'un côté, et garantit la présence de l'État, de l'autre. Actuellement, les entrepreneurs évoluent dans un environnement politique et social mouvementé et un cadre réglementaire flou et rigide. Ajoutons à cela que la Tunisie est un importateur net de pétrole avec une production locale qui n'arrive pas à couvrir la consommation nationale, des puits épuisés et des réserves en baisse. Dans ce contexte, il est impératif de pouvoir maîtriser le secteur des hydrocarbures dans le cadre d'une stratégie de long terme qui assurerait la régularité et la stabilité des revenus et par suite le développement durable.

Cette stratégie doit être avant tout une stratégie d'information moderne visant à faire connaître les réserves nationales et de drainer davantage d'investissements aux niveaux de la recherche, de l'exploration et du développement. En effet, l'État et à travers lui, l'ETAP, ne peut pas assurer à lui seul le coût colossal des investissements en prospection et exploration, ni disposer des compétences nécessaires.

Il est à signaler qu'en, 1999, un conseil national de l'énergie a été créé dans le but de développer une stratégie nationale pour l'Énergie et de proposer des mesures pour le développement du secteur, des objectifs malheureusement restés sans suites. Dans ce cadre, il est recommandé d'activer le rôle de stratège du Conseil National de l'Énergie qui devrait fixer des choix stratégiques en concertation avec les parties prenantes servant de canevas pour une stratégie de long terme.

Les préalables de cette stratégie seraient d'engager de grandes réformes législatives afin de promouvoir des investissements stables dans le domaine d'exploration et d'exploitation notamment en prévoyant des réformes en profondeur du Code des Hydrocarbures, du code des investissements, de la réglementation de change et du commerce extérieur. Il serait également judicieux de former des groupes de réflexion et de travail composés de cadres hautement qualifiés ayant une expertise dans le secteur pétrolier tant public que privé et qui mettraient leurs connaissances au service

de l'élaboration d'une démarche globale et pertinente visant à optimiser la gestion des ressources énergétiques et à assurer une transition énergétique vers le développement durable qui permettrait de garantir un avenir acceptable aux générations futures. Le dialogue national sur l'énergie, qui est entamé depuis 2013, pourrait constituer une base idoine pour établir un plan d'orientation ou un modèle énergétique qui servira de guide aux différents intervenants dans ce domaine. Une partie de cette stratégie nationale devrait être dédiée à l'ETAP afin de s'assurer que l'État prenne en compte les objectifs et intérêts de l'Entreprise Nationale dans l'élaboration de la stratégie globale d'investissement dans le secteur pétrolier.

- Renforcer la transparence et la reddition des comptes

L'environnement informationnel du secteur pétrolier en Tunisie a toujours été caractérisé par une grande opacité, principalement en matière d'attribution de permis de recherche et de gestion des revenus. Cette opacité est en mesure d'écarter la société civile d'une quelconque participation ou représentation dans le processus de prise de décisions déterminantes relatives à la gestion de la richesse pétrolière et de la répartition des revenus, d'autant plus que le conseil d'administration de l'ETAP ne compte, parmi ses membres, aucun représentant des collectivités locales, de la société civile ou d'experts relevant du secteur privé des hydrocarbures. Un environnement informationnel transparent est également un des piliers du succès commercial de l'entreprise.

Dans le cadre du renforcement de la redevabilité envers le public, l'ETAP est appelée à adopter une stratégie de communication cohérente et globale qui permettrait d'évaluer l'efficacité avec laquelle la richesse au sol est gérée et d'assurer la reddition de comptes. La transparence devient ainsi une obligation et pas une option. En attendant la promulgation de la loi relative à l'accès à l'information (actuellement examinée à l'ARP), la Tunisie affiche déjà sa volonté d'intégrer les normes internationales de transparence en adhérant à l'« *Open Government Partnership* »⁸³ dans le cadre duquel le ministère chargé des hydrocarbures s'est engagé à publier les données nécessaires relatives au secteur pétrolier. La Tunisie est invitée à renforcer davantage son engagement pour la transparence dans le secteur pétrolier en adhérant à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) qui est une norme internationale ayant pour but de promouvoir une gestion ouverte et responsable des ressources naturelles à travers des mesures visant notamment à

⁸³ Un portail est élaboré en collaboration avec la société civile dans le cadre du programme « *Open Government Partnership* ».

renforcer les systèmes de gouvernance des entreprises extractives et d'améliorer l'accès des citoyens à des informations suffisantes et fiables. Il s'agit certes d'une recommandation à adresser au gouvernement mais qui servirait de véhicule permettant à l'ETAP d'améliorer la communication de ses informations et d'augmenter sa transparence.

En matière d'informations financières et budgétaires, il est recommandé d'améliorer la qualité des informations communiquées en publiant :

- Un rapport financier intégral comportant, notamment, l'état des flux de trésorerie et les notes annexes aux états financiers. Le rapport sur les conventions réglementées devrait être publié en même temps que le rapport général de l'auditeur externe indépendant.
- Les revenus générés et retenus par les filiales ou les joint-venture, et les transferts qui se font entre l'ETAP et ses filiales.
- Les dépenses de l'Entreprise Nationale provenant d'activités parafiscales, directes ou indirectes. Comme par exemple, dans le cadre de ses participations, L'ETAP financent des projets d'ordre social, ou bien le fait de consacrer un budget provenant des réserves (l'ETAP et ses partenaires sont autorisés à constituer une réserve qui soit déductible dans la limite de 20% des bénéfices imposables réalisés) pour promouvoir les régions⁸⁴.
- Des informations détaillées sur l'encours de la dette.
- Une comptabilité détaillée des transferts entre l'Entreprise Nationale et l'État détaillant leurs relations budgétaires et leur exécution durant une période donnée.
- Le Budget de l'ETAP tel qu'approuvé et exécuté : Le budget affecté à l'ETAP devrait figurer dans une rubrique séparée au niveau du budget du ministère chargé des hydrocarbures et soumis à l'approbation de l'autorité législative.
- Les revenus réalisés et collectés par l'ETAP doivent également faire l'objet d'un *reporting* mensuel en distinguant les recettes fiscales et les recettes non fiscales ; les différents types de recettes fiscales ; les recettes pour compte propre et les

⁸⁴ Voir Section IV du présent rapport.

recettes pour le compte de l'État ; les données sur les ventes de pétrole (identité des clients, types de produit, volumes et prix de vente).

- L'affectation des revenus générés en fournissant les informations nécessaires sur la part versée au Trésor Public sous forme de dividendes et la part retenue au sein de l'Entreprise Nationale⁸⁵.

L'ETAP est également invitée à améliorer sa communication sur les organes internes de contrôle notamment leur fonctionnement, interventions et politique de *reporting*.

- Améliorer l'audit des concessions

Le partage de la rente pétrolière d'une concession entre l'État et la compagnie pétrolière privée se fait en fonction du rapport « R » qui est inversement proportionnel aux dépenses engagées. Il est par conséquent impératif de pouvoir assurer un contrôle efficace et suivi permanent des dépenses engagées au niveau des concessions notamment par la vérification de la juste évaluation des dépenses déclarées au titre des travaux de prospection et d'exploration. Il est par suite important de pouvoir coordonner les efforts des services chargés de l'assistance technique et ceux des services de l'audit financier et fiscal afin d'éviter la prise en compte de dépenses injustifiées et de palier aux difficultés techniques –se rapportant au calcul du rapport « R » – liées notamment aux phasage des charges engagées. Il est en outre recommandé de renforcer la représentation de l'ETAP au sein des comités techniques et d'opérations et de créer un système incitatif adéquat afin de réduire le taux de rotation important des cadres compétents.

De plus, malgré l'importance des recettes fiscales et la relative complexité de leur système de collecte, il n'existe pas un organe assurant une bonne communication et coordination entre l'ETAP et la Direction Générale des Impôts. Il est par suite recommandé de créer, au sein de la Direction Financière, un comité spécialisé assurant l'échange facile et régulier entre l'ETAP et la Direction Générale des Impôts.

⁸⁵ En l'absence de ces informations, il est très difficile de pouvoir évaluer l'efficacité du modèle de financement de l'ETAP. D'une part, les responsables de l'Entreprise Nationale réclament plus de rétention de fonds afin de pouvoir augmenter les investissements et renforcer le capital humain. D'autres part, certains spécialistes jugent que l'ETAP est, de nos jours, peut sembler en excès de ressources financières vu le nombre réduit de nouvelles découvertes, le manque d'investissement et le départ massif des salariés.

- Renforcer la stratégie actionnariale de l'État

Comme dans toutes les entreprises publiques, l'ETAP souffre d'une confusion du rôle de l'État en tant qu'actionnaire, contrôleur et stratège. Cette confusion affaiblit considérablement la stratégie actionnariale de l'État aux dépens de ses fonctions de contrôle et de régulation ce qui empêche l'évaluation rigoureuse des performances économiques et de risques budgétaires et financiers.

Il est, par suite, recommandé de renforcer et de « professionnaliser » le rôle de l'« État actionnaire » dans le cadre de contrats-programmes, à communiquer au public, qui seraient judicieusement mis en œuvre et suivis. L'« État actionnaire » est appelé dans le cadre de ces contrats à clarifier les responsabilités et obligations qui engagent l'ETAP sur le plan commercial, social ou environnemental (fixation des prix des produits pétroliers sur le marché local, octroi de permis de recherche et de concessions, couverture territoriale, stratégie de recrutement et de rémunération, etc.) en mettant l'accent sur leur impact sur les ressources et la performance économique. Ce renforcement passe par la responsabilisation et la redevabilité des dirigeants, par une moindre ingérence de l'État et une autonomie de gestion ainsi que par une surveillance plus étroite du rôle et du fonctionnement du conseil d'administration.

- Renforcer le rôle du conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'ETAP est composé de représentants de différents ministères et organismes publics et d'un représentant du personnel. Les attributions du conseil ne sont pas prédéfinies et les pouvoirs et responsabilités des administrateurs ne sont pas délimités. Le conseil joue plutôt le rôle de l'actionnaire qui approuve les comptes et les budgets. Le conseil est appelé à avoir un rôle plus important dans processus décisionnel relatif aux orientations générales de l'ETAP et à contribuer ainsi davantage à la phase de planification stratégique. Ce rôle peut être clarifié dans le cadre d'une charte qui définirait clairement les prérogatives et attributions du conseil et du comité directeur afin de pouvoir en évaluer l'efficacité.

Il est également recommandé de procéder à la nomination d'administrateurs professionnels et indépendants ayant des connaissances techniques dans le domaine des hydrocarbures et ce conformément à la 5^{ème} recommandation de la NRG. Le Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (2014) ajoute qu'il est souhaitable que les administrateurs « indépendants » aient occupé des postes de direction dans d'autres entités économiques, de préférence relevant du secteur des hydrocarbures, afin de mettre à profit l'expertise et l'expérience acquises

dans ce cadre⁸⁶. La présence de ces administrateurs experts est en mesure de renforcer le rôle consultatif et de planification stratégique du conseil, au-delà de son rôle de contrôle et de limiter l'ingérence de l'État. Un système approprié d'incitation et d'évaluation des performances devrait éventuellement accompagner ces nominations.

- Améliorer la politique de gestion des ressources humaines

L'ETAP souffre de départs massifs aussi bien de personnel hautement qualifié, occupant des postes clés et qui constitue pour la plupart une vraie mémoire de l'entreprise que de jeunes techniciens diplômés et formés dans le secteur pétrolier par ETAP. Il est recommandé de procéder à l'élaboration d'une stratégie globale de gestion des ressources humaines basée sur la stabilité de l'emploi et la performance du personnel. En effet, c'est grâce à ses ressources humaines que l'ETAP pourrait jouer le rôle d'un vrai partenaire qui propose, décide et contrôle le secteur et veille à une allocation efficace des ressources financières.

Dans ce cadre, il y a lieu de développer une stratégie de passage de témoin entre les cadres en fin de carrière riches de longues années d'expérience et d'expertise et les nouveaux recrues inexpérimentés pour la plupart. Il est important par ailleurs de préciser que l'ETAP a déjà mise en place un programme de recrutement et de formation de jeunes cadres dans le domaine de l'exploration et de la production afin de remédier en partie aux nombreux départs des cadres⁸⁷.

Il faudrait également revoir les règles qui régissent l'organisation de l'entreprise, la prise de décision en son sein et la mise à disposition de moyens et de prérogatives pour les décideurs afin de pouvoir être réactifs et efficaces.

De plus, le système actuel de rémunération est en décalage par rapport aux incitations qu'offre le marché du travail international. Par exemple, le salaire d'un ingénieur chez un opérateur du secteur privé dans le domaine d'exploration et de production pétrolière peut atteindre jusqu'à trois fois le salaire d'un ingénieur de l'ETAP. De plus, l'ETAP opère dans un secteur très concurrentiel et les salariés formés au son sein intéresseraient les compagnies pétrolières étrangères opérant en Tunisie et ailleurs puisqu'ils connaissent les méandres de l'administration tunisienne et permettent de faciliter le traitement des dossiers grâce à leur expertise et connaissances techniques, juridiques et autres. Il est par suite impératif de prévoir un système d'incitation financière basé sur des évaluations régulières des compétences. Il serait, en outre,

⁸⁶ Chapitre 1, Partie 1, dudit guide.

⁸⁷ Revue Tunisienne de l'Energie (N°92, Novembre 2015, p.6)

Intéressant de reconsidérer le statut du personnel technique de l'ETAP dans un cadre légal qui lui est spécifique (et pas celui du fonctionnaire public). On pourrait également recommander, dans la mesure où le cadre juridique le permettrait, de faire signer des clauses de non concurrence ou des clauses confidentialité pour les employés de l'ETAP au moment du recrutement ainsi que des avenants de contrats pour les salariés actuels.

Il est aussi impératif de renforcer les compétences du personnel déjà en place en élaborant une véritable stratégie de formation basée sur un plan détaillé préparé au préalable et qui tient compte des exigences, tant internes qu'externes, d'informations et de formation du personnel à tous les niveaux de la hiérarchie.

Il y a lieu, en outre, de veiller à l'amélioration des conditions du travail en mettant en exécution les plans HSE au niveau de tous les lieux d'exploitation

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

L'ETAP encourt un nombre important de risques rendant nécessaire la mise en place d'une politique de gestion des risques. Parmi les risques les plus importants, on cite:

- * sensibilité aux paramètres d'environnement pétrolier (prix du pétrole, etc.)⁸⁸ ;
- * risques relatifs aux marchés des hydrocarbures ;
- * risques relatifs aux marchés financiers (risque de change et plus particulièrement celui lié au dollar, risque de taux d'intérêt, etc.) ;
- * risques politiques et juridiques dus au contexte d'opération et à la dimension contractuelle des activités (non-conformité de la réglementation en vigueur, corruption, etc.) ; et
- * risques environnementaux.

Dans ce cadre, et suivant les recommandations du Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (2014)⁸⁹, le comité directeur de l'ETAP, assisté de la fonction audit interne et contrôle de gestion, est appelé à créer un comité de gestion des risques afin de pouvoir maîtriser l'ensemble de ces risques et en évaluer l'impact sur la gestion des activités de l'entreprise.

- Élaborer un code de conduite et de comportement éthique

⁸⁸ L'ETAP subit la volatilité des prix de pétrole et de gaz à l'exportation et la volatilité des produits raffinés qu'elle importe au profit de la STIR et à laquelle elle les vend à prix fixe en subissant le différentiel de prix par rapport au prix international.

⁸⁹ Chapitre 2, Partie 1, dudit guide.

L'ETAP est appelée à élaborer son propre code de conduite et de comportement éthique suivant les recommandations du Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (2014) (Partie 2). Ce code servirait de cadre de référence des valeurs à développer au sein de l'entreprise et des règles de conduite à respecter par le personnel en tant qu'agents publics lors de l'exercice de leurs fonctions. Ce code constituerait également un cadre idéal pour la gestion des conflits d'intérêts, l'instauration du devoir de diligence et de dénonciation de faits répréhensibles. La cellule de gouvernance serait chargée de veiller à la conformité aux diverses dispositions dudit code.

- Procéder à l'évaluation des résultats du développement durable

La démarche du développement durable mise en œuvre par l'ETAP mérite d'être évaluée en mettant en place une méthode de programmation stratégique axée sur les enjeux du développement durable et la maîtrise des risques environnementaux et sociaux. Il y a lieu, par exemple, de prévoir une structure au sein du ministère chargé des hydrocarbures qui soit entièrement dédiée à l'évaluation et au suivi de l'engagement de l'ETAP vis-à-vis des communautés et la participation à leur développement.

X. Références bibliographiques

- Constitution de la République Tunisienne (2014).
- Code des Hydrocarbures promulgué par la Loi n°99-93 du 17 août 1999, portant promulgation du code des hydrocarbures telle que modifiée et complétée.
- Loi n° 72-22 du 10 mars 1972 portant création de l'Entreprise tunisienne d'activités pétrolières.
- Loi n° 89-9 du 1^{er} février 1989 relatif aux participations, aux entreprises et aux établissements publics telle que modifiée et complétée.
- Décret-loi n°85-9 du 14 septembre 1985 instituant des dispositions spéciales concernant la recherche et la production des hydrocarbures liquides et gazeux, tel que modifié par la loi n°87- 9 du 6 Mars 1987.
- 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 87–529 définissant sa mission et les modalités de son intervention
- Décret n° 99–2113 du 27 septembre 1999 portant création du conseil national de l'énergie et fixant sa composition et les modalités de son fonctionnement
- Décret n° 2000–134 du 18 janvier 2000 portant sur l'organisation du ministère de l'industrie.
- Décret n° 2000–713 du 5 avril 2000, fixant la composition et le fonctionnement du comité consultatif des hydrocarbures, tel que amendé par le Décret 2013–1514.
- Décret n 2005–1991 du 11 juillet 2005 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement.
- Décret n° 2014–1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics.
- Arrêté du Ministre de l'Industrie du 15 février 2001.
- Circulaire n° 16 du 27 mars 2012 portant sur les moyens de favoriser la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.
- Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (IACE, 2014)
- Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations (NRGI: Patrick Heller and Johannes Schreuder, 2014)
- Évaluation du système de gestion des revenus des ressources en Tunisie : secteurs des hydrocarbures et du phosphate (NRGI/MEF : Zouhour Karray et Asma Bouraoui Khouja, 2015)
- www.bct.gov.tn.
- www.courdescomptes.nat.tn.
- www.etap.com.tn.
- www.finances.gov.tn.

