

## Lu pour vous : La gouvernance du secteur des hydrocarbures par : Mustapha El Haddad

Il s'agit d'une étude de 194 pages, menée en 2020 dans le cadre de l'Association Tunisienne du Pétrole et du Gaz (ATPG). Elle traite dans une première partie de la gouvernance et, dans une seconde, du mode de fonctionnement du secteur des hydrocarbures : cadre réglementaire et fiscal, cadre institutionnel et organisation, secteur de l'énergie dans l'économie nationale.

La gouvernance est un concept « récent » et multidimensionnel adopté par les institutions internationales

La bonne gouvernance des activités pétrolières et gazières, en particulier, est à l'interface de la bonne gouvernance des affaires publiques (bon exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays), de la bonne gouvernance d'entreprises (protection efficace du droit des actionnaires) et de la bonne gouvernance des industries extractives (développement équitable et durable des ressources minières).

Depuis 2011, suite à la mise en cause récurrente de la gouvernance du secteur des hydrocarbures en Tunisie, plusieurs textes de loi ont introduit les principes de bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques.

Le code de conduite et de déontologie de l'agent public et la loi organique sur le droit à l'accès à l'information constituent des acquis certains pour une meilleure gouvernance du secteur.

Les réformes introduites ont, certes, privilégié deux axes de la bonne gouvernance, la transparence et l'intégrité tout particulièrement, mais au détriment de l'efficacité et de la primauté du droit.

Il en a résulté une forte détérioration de la sécurité énergétique et de l'attractivité du secteur avec de graves répercussions sur les équilibres financiers de la Nation.

L'impact des réformes introduites, durant la dernière décennie, a été analysé par différentes institutions internationales (Banque Mondiale, OCDE) et organisations nationales (Centre tunisien de gouvernance d'entreprises, Haut comité de contrôle administratif et financier) selon les 5 principes de la bonne gouvernance que sont :

### - La primauté du droit.

Menace de remise en cause d'anciens accords d'exploitation des concessions d'hydrocarbures, agressions des installations pétrolières, mise à mal de l'autorité de l'Etat, érosion de la confiance des investisseurs étrangers.

### - La transparence.

Généralement insuffisante, avant 2011, concernant les données contractuelles des conventions relatives aux permis de recherche et aux concessions d'exploitation, ainsi que celles relatives à l'utilisation, par le Budget, des ressources pétrolières collectées.

Une amélioration réelle depuis 2011, avec la mise en ligne des statistiques et des contrats pétroliers. Elle ne concerne cependant pas l'utilisation des ressources financières collectées par l'Etat, ni l'accessibilité aux données publiques en général.

### - La redevabilité.

L'entreprise publique se caractérise par l'immixtion de l'Etat dans la plupart des domaines de gestion.

Le Conseil d'Administration est l'outil de base des structures de gouvernance.

La relation entre l'autorité de surveillance, le Conseil d'Administration et la Direction Générale nécessite une meilleure délimitation des responsabilités.

La redevabilité de l'exécutif est très faible en raison des limites des freins et contrepoids.

Le pouvoir discrétionnaire est considérable au niveau de l'application des lois, particulièrement avant 2011. Le principe de redevabilité sera difficile à appliquer tant que le champ des responsabilités n'est pas clairement établi entre l'autorité de tutelle, le Conseil d'Administration et le chef d'entreprise.

#### - L'efficacité.

Le rôle de l'Etat comme actionnaire des entreprises est faible. En revanche son rôle comme organe de contrôle est hypertrophié.

Le contrôle est davantage fondé sur le respect des réglementations que sur les dysfonctionnements de fond.

La défense des intérêts de l'Etat n'est pas toujours convenablement assurée au sein du Conseil d'Administration.

Le renforcement de la fonction-actionnaire, le retour à la responsabilisation des dirigeants et l'allègement des contrôles de conformité sont les clefs d'une amélioration de l'efficacité des entreprises publiques.

La capacité des dirigeants de l'entreprise publique à faire face à l'ingérence politique de l'Etat dans la détermination de la stratégie et dans la formulation des objectifs constitue le principal défi qui risque de créer des dysfonctionnements au niveau de l'organisation et de rendre inefficace le rôle des structures de gouvernance et de contrôle.

L'efficacité des entreprises publiques ou semi-publiques du secteur s'est notablement dégradée sur plusieurs plans au cours de la dernière décennie :

- . Sécurité énergétique détériorée.
- . Désertion de la moitié des compagnies d'exploration.
- . Situation financière dégradée.
- . Situation sociale tendue malgré les recrutements sociaux.

Face à cette situation, les mesures engagées par les pouvoirs exécutif et législatif n'ont permis ni de juguler la dégradation des indicateurs économiques et financiers des entreprises publiques du secteur, ni d'apaiser la situation sociale, ni de répondre aux problèmes les plus urgents de la gouvernance du secteur.

#### - La participation.

Elle implique la consultation des parties prenantes pour les décisions importantes du gouvernement et des grandes entreprises publiques concernant le secteur des hydrocarbures.

Depuis l'indépendance une longue tradition de centralisation technocratique a cours.

La consultation avec certaines parties prenantes n'est que symbolique.

Depuis 2011 le principe de participation semble privilégier une participation à l'échelle locale.

Par contre, la profession n'est plus représentée au CCH depuis 2013. Le regroupement des professionnels au sein d'une organisation de référence mériterait d'être envisagé.

#### - L'intégrité.

L'intégrité du secteur public comprend de nombreuses lacunes au niveau des lois, des institutions et des procédures.

Le sentiment général est que l'intégrité des entreprises s'est dégradée depuis les récents changements politiques qui se sont traduits par un affaiblissement des contrôles effectués.

La réglementation en matière de déclaration de patrimoine est brève et le dispositif qu'elle instaure est assez simple et la Cour des Comptes n'a ni le pouvoir, ni les moyens de mener une vérification.

La loi contre la corruption est considérée très bonne malgré une appréciation jugée très médiocre.

Les cadres régissant la divulgation des informations financières des fonctionnaires sont fragiles, surtout pour les hauts représentants de l'exécutif.

Le sentiment général qui prévaut dans la population est que la corruption est encore forte en Tunisie.

La gouvernance du secteur des hydrocarbures est qualifiée d'insuffisante.

Le cadre institutionnel et juridique est jugé satisfaisant alors que les pratiques de divulgation et les conditions générales de gouvernance sont qualifiées de médiocres par « Revenue Watch Institute » en 2014 et par « Natural Resources Governance Institute » en 2017.

**Barrières et prérequis à la bonne gouvernance.**

Le mode de représentation de l'Etat actionnaire au sein des entreprises publiques, l'interférence du pouvoir politique et de la haute administration dans la gestion courante des entreprises publiques et les modestes ressources dont disposent les institutions de contrôle, constituent actuellement les principales barrières à la bonne gouvernance du secteur des hydrocarbures d'autant plus que les contre-pouvoirs sont encore au stade embryonnaire.

La bonne gouvernance ne peut exister que dans des sociétés dotées d'institutions et de processus démocratiques, respectueux de la transparence et de la responsabilité et où les autorités appliquent l'ensemble des droits.

Référence : [www.kas.de/Tunisie](http://www.kas.de/Tunisie)