



Maghreb
Economic
Forum

Rapport :

Evaluation du système de gestion des revenus des ressources en Tunisie : secteurs des hydrocarbures et du phosphate

20 Mars 2015

Auteurs:

Mme Zouhour Karray

Mme Asma Bouraoui Khouja

REMERCIEMENTS

Ce document de travail a pu être réalisé grâce au soutien financier et méthodologique du Natural Resource Governance Institute (NRGI).

Le Maghreb Economic Forum (MEF) assume l'entière responsabilité du contenu de ce rapport, lequel ne reflète pas nécessairement le point de vue de NRGI.

Le MEF tient à remercier sincèrement, pour leur précieuse contribution, tous les représentants des institutions gouvernementales et non gouvernementales et en particulier:

Abdelmalek Saadaoui, Habiba Louati et Nourredine Friaa, Directeurs Généraux au Ministère des Finances;

Fethi Ben Naceur, ancien Directeur Général à la CPG (Compagnie des Phosphates de Gafsa);

Abdelaziz Rassaa, ancien Ministre de l'Industrie et de la Technologie de la République Tunisienne;

Raouf Klibi, ancien Directeur Général au Ministère des Finances;

Jamila Ben Hassine, ancien directeur à la Direction Générale de l'Energie (Ministère de l'Industrie);

Moncef Matoussi, PDG de la SNDP (Société Nationale de Distribution des Pétroles).

Le MEF remercie particulièrement Nadine Abou Khaled, analyste économique MENA (NRGI), Andrew Bauer, analyste économique (NRGI) et toute l'équipe NRGI, pour le précieux soutien.

Liste des abréviations

BCT	Banque Centrale de Tunisie
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CGC	Caisse Générale de Compensation
CGF	Contrôle Général des Finances
CPG	Compagnie des Phosphates de Gafsa
CPP	Contrat de Partage de la Production
DTN	Dinar Tunisien
DGE	Direction Générale de l'Energie
DGM	Direction Générale des Mines
ETAP	Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières
FCCL	Fonds Commun des Collectivités Locales
GB0	Gestion Budgétaire par Objectif
GCT	Groupe Chimique Tunisien
LOB	Loi Organique du Budget
SNBP	Société Nationale de Distribution du Pétrole
STEG	Société Tunisienne de l'Electricité et du Gaz
STIR	Société Tunisienne des Industries de Raffinage
SOTUGAT	Société Tunisienne du Gazoduc Transméditerranéen
MEF	Maghreb Economic Forum
MENA	Middle East and North Africa
mDT	Milliers de Dinar Tunisien
mtep	Milliers de tonnes équivalent pétrole
MDT	Millions de Dinar Tunisien
Mtep	Millions de tonnes équivalent pétrole
NRGI	Natural Resource Governance Institute
PIB	Produit Intérieur Brut
RA	Régime d'Association

Table des matières

1. Introduction.....	6
2. Poids des activités extractives dans l'économie tunisienne	8
3. Cartographie du système de gestion de revenus des ressources extractives	16
4. Challenges du système de gestion de revenus des ressources naturelles.....	22
5. Evaluation qualitative des instruments et des institutions de gestion des revenus pétroliers et miniers en Tunisie	23
5.1. Performance budgétaire et revenus des hydrocarbures et des mines	24
5.2. Les mécanismes de partage des revenus	31
5.3. Les compagnies publiques du pétrole et des mines, un regard sur leur système de gestion des revenus.....	35
5.4. Les subventions directes et indirectes du gaz et du pétrole.....	40
6. Conclusion et recommandations	48
7. Références bibliographiques.....	52

Table des Figures

Figure 1. Contribution des activités extractives des ressources naturelles (pétrole, gaz et mines) au PIB (prix constants de l'année précédente), 1998-2012.....	9
Figure 2. Structure des exportations tunisiennes de marchandises, 1970-2011.....	10
Figure 3. Exportations et importations des ressources extractives (en % des exportations de marchandises), 1970-2011	10
Figure 4. Production des industries minières (en milliers de tonnes), 1990-2011	12
Figure 5. Principaux produits miniers exportés (en millions de dinars), 1993-2013	12
Figure 6. Principaux produits miniers importés (en millions de dinars), 1993-2013.....	13
Figure 7. Principaux produits hydrocarbures importés et exportés (en millions de dinars), 1993-2003.....	14
Figure 8. Rentes des ressources naturelles en % du PIB, 1970-2012	15
Figure 9. Cartographie des flux de revenus pétroliers et miniers.....	19
Figure 10. Cartographie des flux de revenus pétroliers en Régime d'Association	20
Figure 11. Cartographie des flux de revenus pétroliers en Contrat de Partage de Production	20
Figure 12. Production d'énergie (en milliers de tonnes), 2009-2014	23
Figure 13. Dépenses de compensation des produits énergétiques en Tunisie, 2004-2014	42
Figure 14. La balance énergétique en Tunisie (en mtep), 1990-2014.....	43
Figure 15. Structure des prix des produits pétroliers (en %), 2013.....	45

Table des Tableaux

Tableau 1. Structure de la population active occupée selon le secteur d'activité (en %)	11
Tableau 2. Recettes fiscales et non fiscales issues des activités pétrolières en MDT et en %, de 2004 à 2014	15
Tableau 3. Répartition des ressources du Fonds Commun des Collectivités Locales	33
Tableau 4. Dépenses de Compensation, 2012-2014	41
Tableau 5. Subvention directe des produits pétroliers importés, 2013	44
Tableau 6. Subvention indirecte du pétrole brut, 2013	45
Tableau 7. Subvention indirecte du gaz naturel, 2009-2013.....	46

1. Introduction

Le processus de démocratisation engagé en 2011 à la suite de ce qui est communément appelé « le Printemps Arabe » et l'adoption de la Constitution tunisienne en 2014 ouvrent de nouvelles perspectives pour la mise en œuvre de réformes institutionnelles et structurelles ambitieuses permettant une transition économique qui est désormais la priorité du pays. Un programme de réformes énergique et inclusif pourrait aboutir à rendre les institutions plus transparentes, plus responsables et plus efficaces, et aider à la formulation de politiques publiques propres à répondre aux attentes élevées des citoyens tunisiens en termes de partage des fruits de la prospérité et de bonne gouvernance.

En effet, au regard de l'évolution des pressions économiques durant les trois dernières années, plusieurs enjeux économiques et sociaux constitueront de véritables défis pour l'économie tunisienne durant les prochaines décennies notamment les questions relatives : **(i)** à la croissance économique (après avoir connu une chute importante pour atteindre -1,9% en 2011, l'activité économique a connu un rebond en 2012 (+3,6%) sous l'effet d'une forte augmentation des dépenses publiques puis une chute en 2013, soit un taux de croissance économique de 2,3%, qui s'est poursuivi en 2014, **(ii)** aux disparités régionales (les taux de chômage moyens des régions de l'intérieur sont entre 1,5 et 2 fois supérieurs à ceux de la moyenne nationale), **(iii)** aux taux de chômage élevés surtout celui des jeunes diplômés (dépassant les 30% à fin 2013) ; et **(iv)** aux finances publiques et aux grands équilibres macroéconomiques (le déficit budgétaire est passé de -1% en 2010 à -5,6% en 2012 pour atteindre -6,6% en 2013. Alors que le revenu de l'Etat n'a augmenté que lentement, les dépenses ont connu une augmentation fulgurante de plus de 40% en trois ans entre 2011 et 2013 et la facture des subventions - caisse de compensation des prix de l'énergie et des produits alimentaires - a plus que triplé entre 2010 et 2013. Tout ceci entraînant une augmentation de la dette publique de 40,7% du PIB en 2010 à environ 49% en 2013).

De la plupart des Etats africains et de la région MENA, la Tunisie est le pays qui a réussi une certaine diversification de son économie. En effet, depuis le milieu des années 1960, l'économie tunisienne a connu de profonds changements structurels : **(i)** une baisse relativement importante de la part, dans la production nationale, de l'agriculture et des matières premières (phosphate, pétrole et gaz) qui représentaient 13,9% du PIB en 1983 contre seulement 9,1% en 2011 (les activités extractives, à elles seules, représentent plus de 6% du PIB en 2011); **(ii)** une hausse relativement importante de la part des services dans le PIB, passant de 48,7 % en 1990 à 59,7 % en 2010; et **(iii)** dans une moindre mesure, le développement relatif du secteur privé et de l'industrie manufacturière, dont la part dans le PIB est passée de 14% en 1983 à 18,3% en 2011.

Parallèlement, et depuis l'indépendance, la Tunisie est passée du rang d'exportateur de pétrole, de phosphate et de denrées agricoles au statut de producteur et exportateur de produits manufacturés. De moins de 20% en 1970, la part des produits manufacturés dans le panier des exportations a atteint 82,3% en 1998 et oscille depuis entre 70 % et 80%. Il convient de souligner aussi que 80% de la production nationale de phosphate est transformée en produits à

base de minerais qui occupent une place importante dans les exportations des industries chimiques. En effet, entre 1993 et 2010, les exportations des principaux produits miniers ont été multipliées en moyenne par cinq. En revanche, le poids des exportations de carburants par rapport aux exportations de marchandises a sensiblement diminué en passant d'un pic de 54% atteint en 1981 à seulement 14,6% des exportations de marchandises en 2011¹. En termes d'emploi, la part des activités extractives dans l'emploi total s'élève à 2% en 2013 contre 2,8% en 1996.

Malgré cette diversification de l'économie, les activités extractives représentent un poids important dans l'économie tunisienne. Certes, comparée à ses deux pays voisins (la Libye et l'Algérie), la Tunisie ne dispose pas d'atouts en termes de ressources naturelles. Ses réserves pétrolières ne sont pas suffisamment importantes pour répondre à la demande intérieure. La Tunisie est donc un importateur net de pétrole. Cependant, la valeur nette du pétrole importé n'est pas trop importante comparée à celle d'autres pays importateurs de pétrole tels que le Maroc et la Jordanie, qui, en 2010, ont dépensé respectivement 8,7 % et 12,5 % du PIB en approvisionnement pétrolier contre seulement près de 2% pour la Tunisie; ce qui montre que la Tunisie est relativement moins vulnérable et dépendante envers l'extérieur en termes d'approvisionnement en pétrole. En revanche, la Tunisie est l'un des deux principaux exportateurs de phosphate au monde (avec le Maroc). Ce minerai, principalement utilisé pour produire de l'engrais, représente environ 80 % des exportations minières du pays. Les produits miniers ont constitué plus de 3 % du PIB et plus de 9 % des exportations en 2010. Ils ont atteint un sommet en 2008, avec des exportations de 2,6 milliards de dollars, mais s'établissent en moyenne à 2,8 % du PIB depuis 15 ans. L'industrie extractive contribue considérablement aux comptes du pays et est une source importante de devises étrangères, mais elle ne domine pas l'économie intérieure et n'est pas non plus une cause de distorsion. Les revenus du pétrole et du gaz représentent près de 10% des ressources propres totales de l'Etat en 2013 contre 8% en 2010.

Ainsi, il apparaît clairement que les activités extractives et les activités industrielles liées (production des engrais à partir du phosphate et des produits pétroliers raffinés à partir du pétrole brut) présentent un potentiel important pour jouer un rôle clé dans l'économie tunisienne. En particulier, pour le cas de la Tunisie, la gestion des revenus des secteurs pétrolier et minier devrait être repensée moins dans l'optique d'une maîtrise de la volatilité des revenus créant ainsi des défis importants pour la planification budgétaire du gouvernement (ce qui est particulièrement le cas des pays riches en ressources naturelles et dont le PIB en dépend de manière significative), que dans l'optique d'une meilleure gouvernance pouvant améliorer la transparence et la responsabilisation et conduire par la suite vers une meilleure inclusion économique et sociale.

¹ Ces statistiques sont calculées à partir des données de l'Institut National de la Statistique. Le calcul s'est arrêté à l'année 2011 dans le but d'éviter un biais introduit par les facteurs conjoncturels liés à la révolution.

La présente étude, entend développer une évaluation du système de gestion des revenus² des activités extractives, par des réponses à différents questionnements et en identifiant les forces et les faiblesses de ce système. L'intérêt de cette étude est de prendre en considération les défaillances du système de gestion des revenus des ressources naturelles afin d'identifier et de voir dans quelles mesures il est possible d'en améliorer la gouvernance, la responsabilisation et la transparence.

L'objectif de cette étude est ainsi double:

- Etablir la cartographie des flux de revenus des ressources naturelles (pétrole, gaz et phosphate) permettant une évaluation du système de gestion des revenus en Tunisie;
- Fournir une base de réflexion et des recommandations pour orienter et permettre aux décideurs publics et autres parties prenantes d'aboutir à un consensus au niveau des réformes et des politiques publiques à mettre en œuvre.

Ainsi, le reste du rapport est organisé comme suit. La section suivante présente le poids des ressources extractives dans l'économie tunisienne en termes de contribution au PIB, aux revenus et d'exportations. La section 3 développe une cartographie des flux de revenus des ressources extractives sur la base de la définition du système de gestion des flux. La section 4 synthétise les différents défis et challenges posés à l'économie tunisienne en matière de gestion des revenus. Il s'agit essentiellement des défis en termes de vulnérabilité, de développement régional et de compensation des carburants. La section 5 présente les résultats de l'évaluation qualitative du système de gestion des flux de revenus en Tunisie. Enfin, la dernière section conclut et fournit des pistes de recommandations.

2. Poids des activités extractives dans l'économie tunisienne

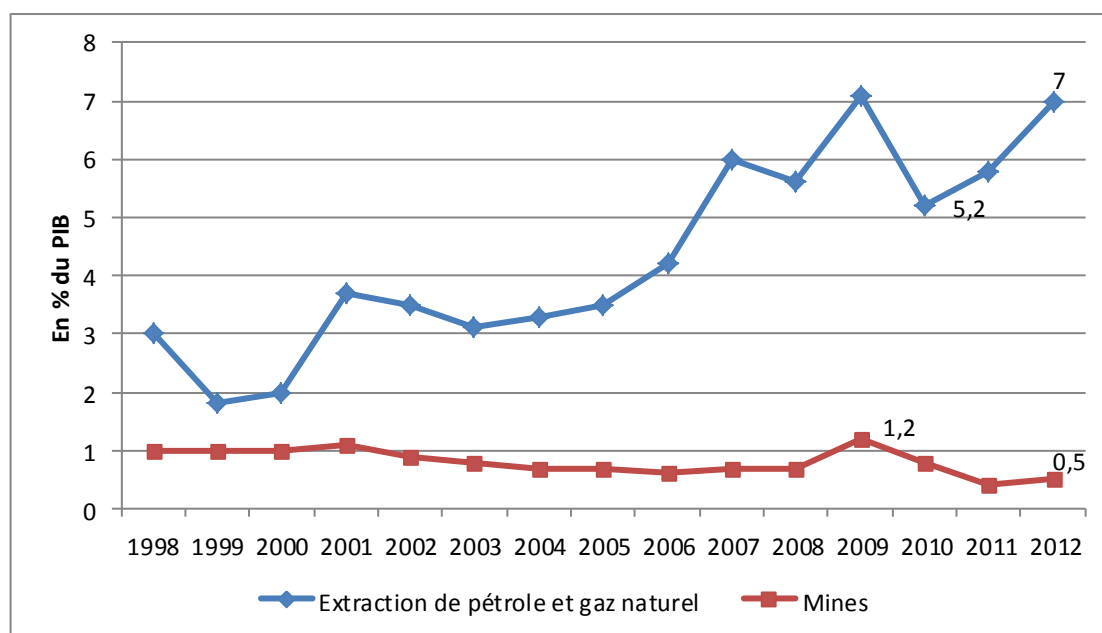
Poids des activités extractives : une économie diversifiée

Historiquement, l'économie tunisienne est liée à l'agriculture, aux activités extractives (grand producteur de phosphate et dans une moindre mesure d'hydrocarbures), au tourisme et aux industries manufacturières. Comme souligné plus haut, et grâce à une politique volontariste d'ouverture sur l'extérieur et de développement de l'investissement privé, le poids des activités extractives dans le PIB est relativement réduit. Ainsi, son économie diversifiée la distingue de celle de la plupart des États des régions africaine, nord-africaine et moyen-orientale. La figure 1 montre l'évolution de la contribution des activités extractives des ressources naturelles (pétrole, gaz et mines) au PIB. Nous pouvons constater que sur la période allant de 1998 à 2012, la part des activités extractives du pétrole et du gaz naturel connaît une croissance relativement régulière de 3% en 1998 à 7% en 2012 alors que celles des activités extractives des mines est relativement stable, de l'ordre de 1% jusqu'à 2010,

² Un système de gestion des revenus inclut tous les instruments, mécanismes et institutions mobilisés dans la collecte et la distribution des revenus des ressources extractives. Une présentation détaillée de la définition de ce concept est fournie à la section 3 de ce rapport.

mais baissant à 0,5% en 2012³. Ces pourcentages traduisent les contributions directes des activités extractives au PIB. Or, les activités de transformation de ressources brutes devraient être considérées dans la contribution au PIB. En effet, la production des produits pétroliers raffinés représente en 2012 plus de 1,1% du PIB. De même, 80% du phosphate extrait est transformé en engrais, acide phosphorique, etc. Or, il est difficile d'identifier la contribution de ces activités manufacturières au PIB car elles sont incluses dans l'industrie chimique.

Figure 1. Contribution des activités extractives des ressources naturelles (pétrole, gaz et mines) au PIB (prix constants de l'année précédente), 1998-2012



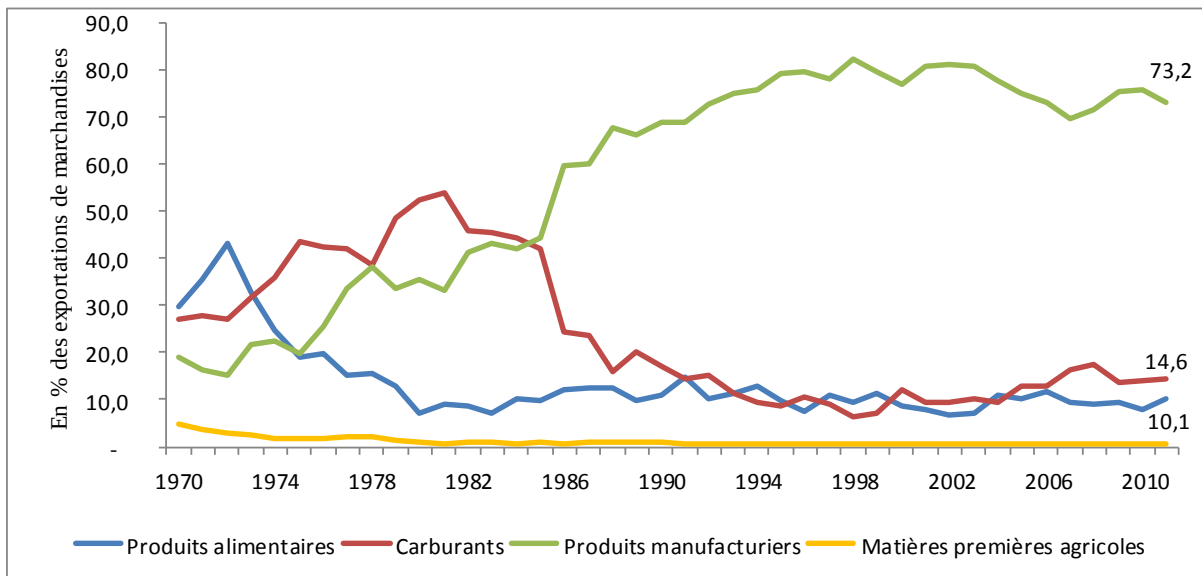
Source des données: Institut National de la Statistique (INS)

La politique de diversification des activités entamée par la Tunisie depuis les années 1970 afin de développer l'investissement privé et de promouvoir les exportations a permis d'éviter une dépendance étroite de l'économie vis-à-vis des recettes en devises issues des exportations des ressources extractives. En effet, selon la figure 2, la part des exportations de carburants dans les exportations de marchandises est passée de 54% en 1981 à seulement 14,6% en 2011. En revanche, les exportations de produits manufacturés a plus que triplé entre 1970 et 2011.

La comparaison des exportations et importations des carburants et des produits miniers sur la période allant de 1970 à 2011 (figure 3) montre que leurs parts respectives dans les exportations de marchandises se sont relativement alignées à partir des années 1990, que ce soit pour les carburants ou pour les minerais et métaux.

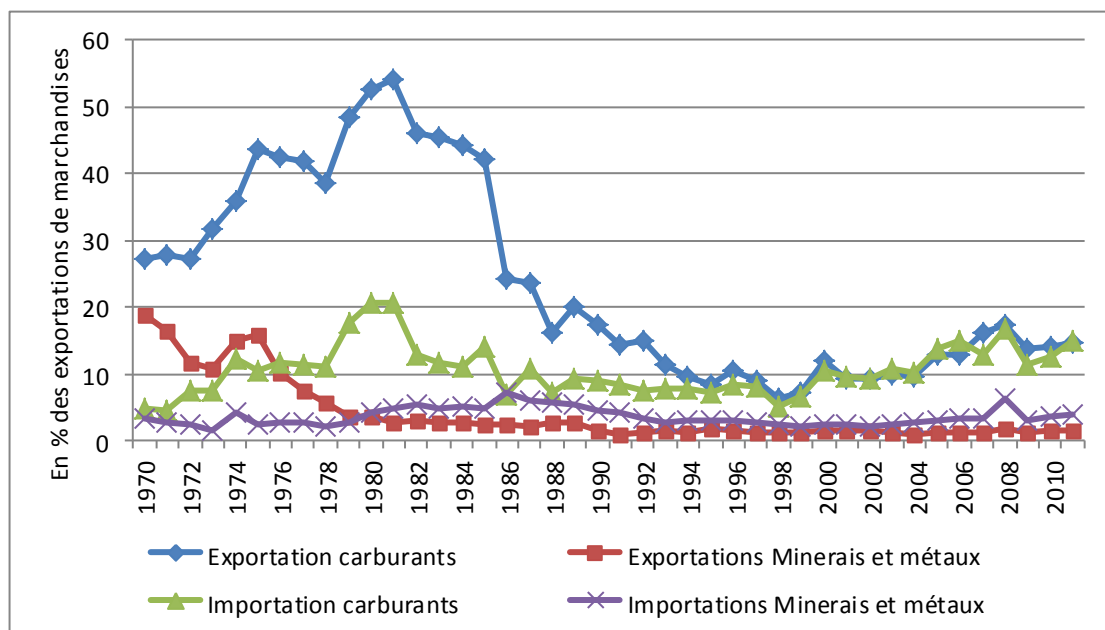
³ Etant donné que la structure du PIB est exprimée en termes des prix constants de l'année dernière, l'évolution entre 2008 et 2012 peut inclure un effet marginal d'accroissement des prix.

Figure 2. Structure des exportations tunisiennes de marchandises, 1970-2011



Source des données: World Development Indicators, World Bank

Figure 3. Exportations et importations des ressources extractives (en % des exportations de marchandises), 1970-2011



Source des données: World Development Indicators, World Bank

En termes d'emploi, le poids du secteur des mines et énergies est relativement stable. Il représente 1,3% de la population active en 2011 contre 1,1% en 2005 (voir tableau 1). Malheureusement, il n'est pas possible d'identifier avec précision le poids en termes d'emploi des activités minières et pétrolières en Tunisie dès lors qu'il faudrait intégrer l'emploi des industries manufacturières de raffinage du pétrole et de transformation du phosphate brut en divers engrais et produits chimiques.

Tableau 1. Structure de la population active occupée selon le secteur d'activité (en %)

Secteur / Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agriculture	18,5	19,3	18,3	17,7	18,1	17,6	16,3
Industries manufacturières	18,9	32,1	18,8	19,1	17,7	18,3	19,4
Mines et Energies	1,1		1,1	1,1	1,1	1,0	1,3
B.T.P.	12,0		12,3	12,3	12,9	13,4	14,1
Services	48,4	48,6	48,5	48,5	49,3	48,8	48,8
Non déclarés	1,0		0,9	0,9	0,9	0,9	0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête Nationale sur l'Emploi (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011), INS

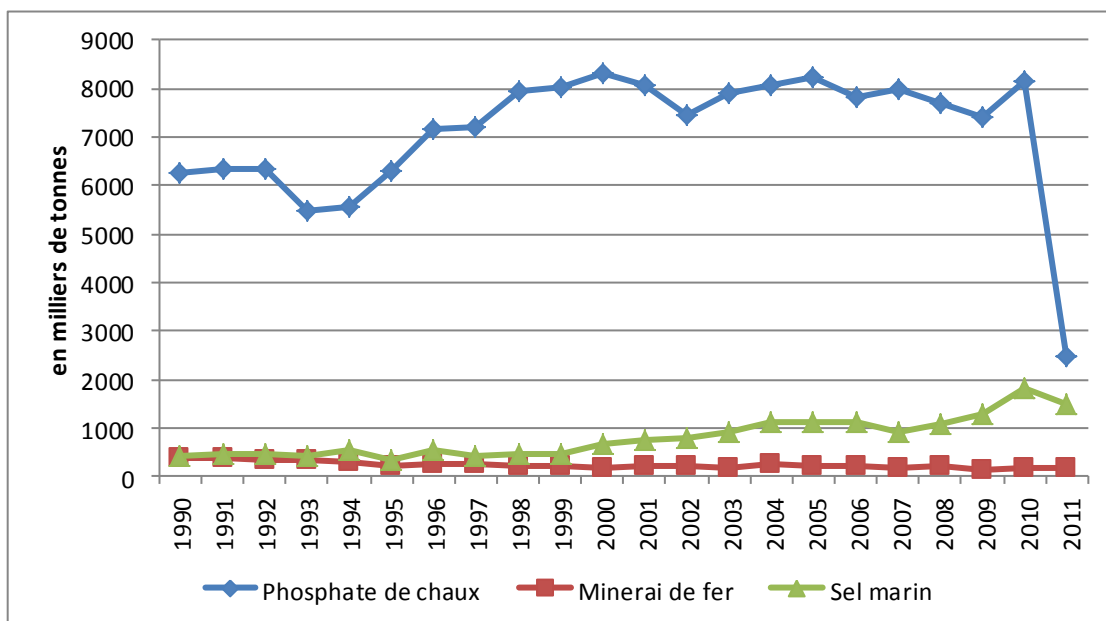
Activités minières : poids du phosphate

Sur le plan international, la production minière de la Tunisie a représenté près de 1,8% de la production mondiale en 2013, ce qui place le pays loin derrière le Maroc (12,5% de la production mondiale), mais devant l'Algérie (0,67% de la production mondiale). Les réserves minières de la Tunisie représentent 0,15% des réserves mondiales totales, à l'instar de l'Égypte. Comparée à ses voisins du Maghreb central, la Tunisie se place en troisième position; en effet, les réserves algériennes représentent 3,3% des réserves mondiales tandis que le Maroc, près de 75%.

Sur le plan national, les figures 4 à 6 illustrent le poids du phosphate dans les activités extractives minières en Tunisie.

La production de la Tunisie en mines (figure 4) est dominée en grande partie par la production de phosphate qui, en moyenne, représente plus de 86% des productions minières sur la période allant de 1990 à 2011. La chute de la production de phosphate à partir de 2011, passant de près de 8 millions de tonnes en moyenne par an au courant des années 1998-2010 à moins de 2,5 millions de tonnes par an ces dernières années, est liée aux soulèvements populaires et aux mouvements sociaux qui ont ralenti sensiblement l'activité extractive dans le bassin minier. De même, les exportations des produits miniers (figure 5) sont dominées par les produits transformés du phosphate (acide phosphorique, DAP et super phosphate triple). En revanche, l'exportation du zinc s'est arrêtée à partir de 2008 et celle du sel est restée relativement stable. L'exportation du phosphate brut est relativement réduite, plus de 80% de la production nationale en phosphate est transformée. Le pic des exportations en 2008 est lié à l'envolée des prix du phosphate pendant cette année (soit une multiplication par plus que 5 par rapport à 2007). Ce pic a eu des répercussions également sur les importations de soufre dont le prix a également augmenté (figure 6).

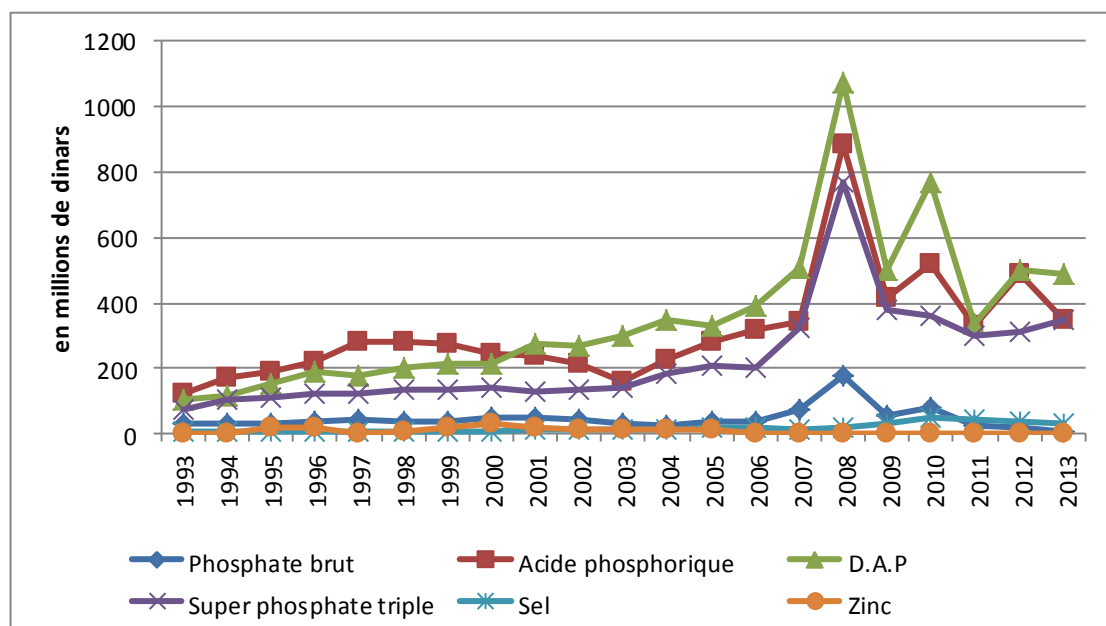
Figure 4. Production des industries minières (en milliers de tonnes), 1990-2011



Source des données: Institut National de la Statistique (INS)

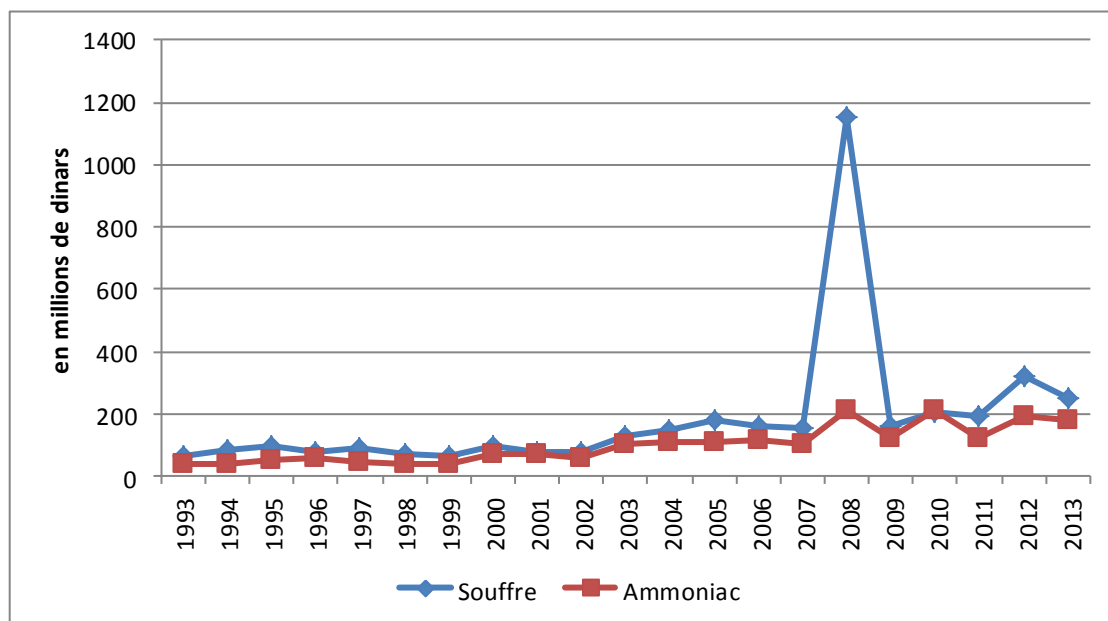
Ainsi, et vue la place occupée par le phosphate dans les activités minières en Tunisie, la présente étude sera focalisée sur le phosphate et ses produits dérivés. Le phosphate est le minerai qui a le poids économique le plus important parmi l'ensemble des ressources minières. Ce poids a été évalué aussi bien au niveau des activités d'extraction qu'au niveau des recettes et dépenses associées aux opérations de commerce extérieur.

Figure 5. Principaux produits miniers exportés (en millions de dinars), 1993-2013



Source des données: Institut National de la Statistique (INS)

Figure 6. Principaux produits miniers importés (en millions de dinars), 1993-2013

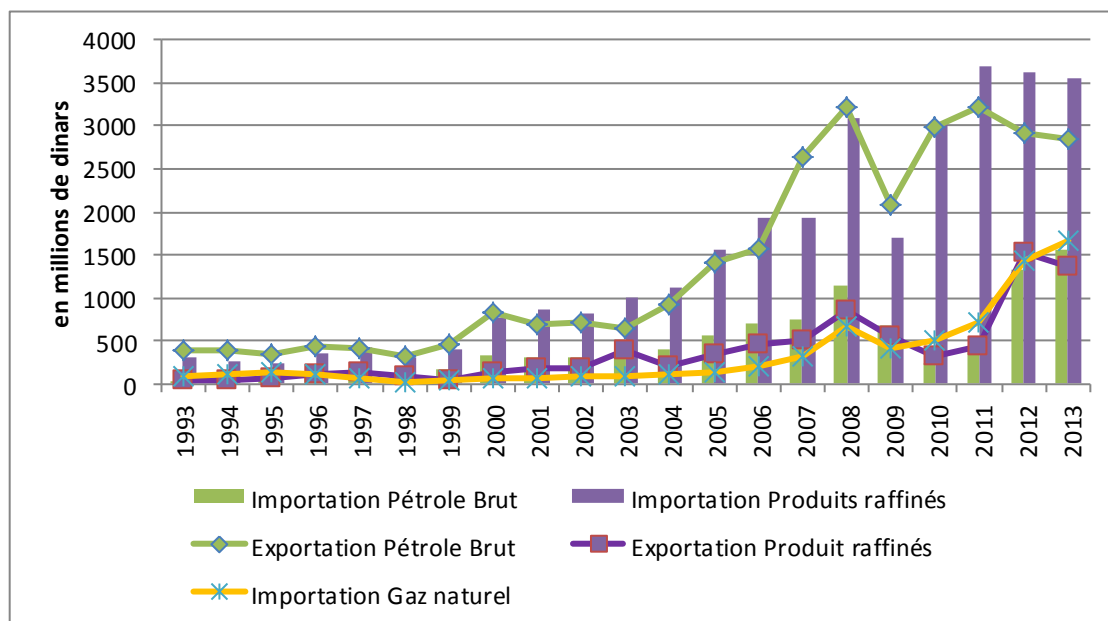


Source des données: Institut National de la Statistique (INS)

Activités hydrocarbures

La figure 7 présente l'évolution des importations et des exportations des hydrocarbures en Tunisie entre 1993 et 2013. Pour le pétrole brut, nous constatons un écart de plus en plus important entre les quantités exportées et importées (balance excédentaire pour le pétrole brut), ce qui se justifie par le développement des activités d'exploration et d'exploitation / production à partir des années 2000. En revanche, l'importation des produits raffinés ne cesse d'augmenter par rapport aux quantités produites. Ceci s'explique en grande partie par la croissance de la demande interne et la limitation de la capacité de raffinage nationale. Au total, malgré le fait que les exportations du pétrole brut dépassent les importations, la Tunisie demeure un importateur net de pétrole en raison de l'écart important en produits raffinés entre les quantités importées et exportées. Enfin, les besoins en gaz naturel connaissent une croissance remarquable sur les cinq dernières années conjuguée à une réduction du forfait fiscal lié au gaz algérien. En effet, les disponibilités nationales de la Tunisie en gaz naturel sont relativement limitées. Ceci se justifie par au moins deux raisons. D'une part, le déclin naturel des gisements en exploitation n'a pas été compensé par le développement de nouveaux champs. D'autre part, le volume de gaz en transit vers l'Italie a chuté de plus de moitié depuis 2010 ; d'où une diminution corrélative du forfait fiscal attaché au Gazoduc Trans-Tunisien, et par voie de conséquence, une forte baisse des quantités prélevées à ce titre par la STEG. D'où un recours de plus en plus important à l'importation du gaz naturel.

Figure 7. Principaux produits hydrocarbures importés et exportés (en millions de dinars), 1993-2003



Source des données: Institut National de la Statistique (INS)

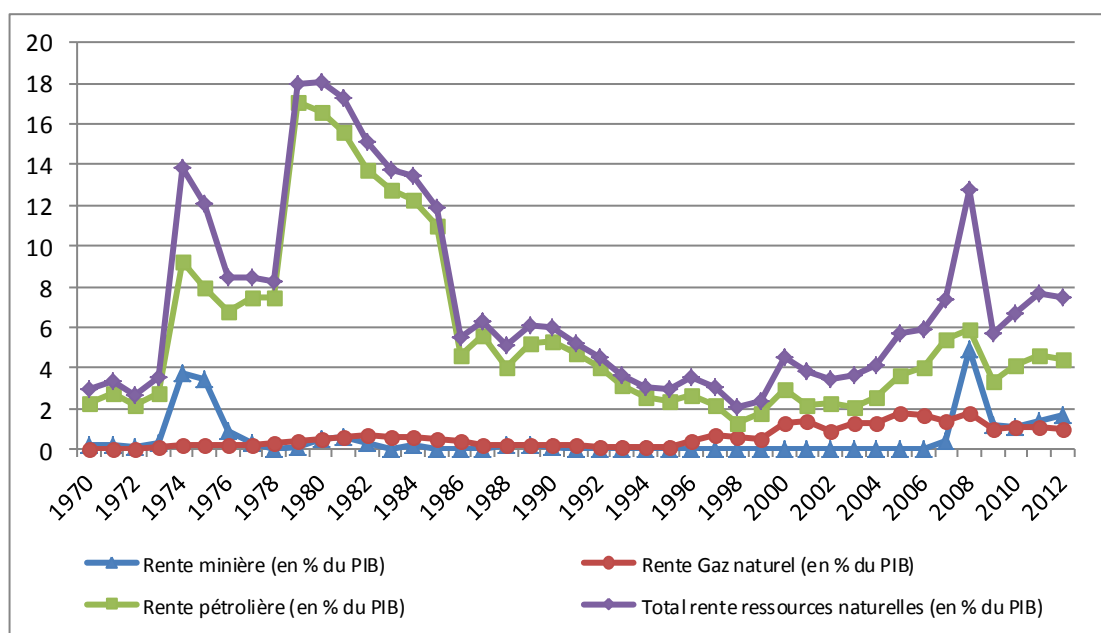
Rentes issues des ressources naturelles

Les ressources naturelles, en particulier les mines et les hydrocarbures, donnent lieu à des rentes dont les poids par rapport au PIB sont illustrés dans la figure 8. La rente associée à l'extraction d'une ressource naturelle est la différence entre la valeur de sa production aux prix mondiaux et les coûts totaux de production. Durant les années 1980 à 1985, les rentes issues des ressources naturelles s'élèvent à plus de 15% du PIB et ceci s'explique par le poids relatif qu'occupent les activités extractives dans l'économie tunisienne. Ce poids a été réduit, et par voie de conséquence celui des rentes, en raison de la diversification du tissu productif. Ainsi, nous constatons que, comparé à l'extraction du gaz et des mines, les produits pétroliers sont les ressources qui génèrent les niveaux de rentes (en % du PIB) les plus élevés sur la période de 1970 à 2012. Seule l'année 2008 est marquée par une contribution remarquable de l'activité minière à la rente totale. Comme expliqué précédemment, ce pic est dû à la montée en flèche des prix du phosphate et de ses dérivés. En revanche, depuis 2011, la rente issue des ressources naturelles connaît une légère baisse due à la transition politique et économique du pays, notamment pour le gaz naturel et le pétrole dont les rentes respectives passent de 1,1% et 4,4% du PIB à 0,9% et 4% du PIB entre 2010 et 2012.

Par ailleurs, même si la Tunisie n'est pas considérée comme un pays riche en ressources naturelles, les revenus issus de ces dernières contribuent aux recettes budgétaires du pays. Au regard du tableau 2, nous constatons que les recettes fiscales de l'activité pétrolière ne dépassent pas 11% des recettes fiscales totales (en 2013). Ce chiffre doit être considéré de manière relative; en effet, rapporté au nombre d'entreprises opérant dans le secteur, la contribution apparaît comme substantielle. D'un point de vue des recettes non fiscales, la part moyenne des revenus pétroliers et de gaz entre 2004 et 2011 est évaluée à 16,5% des recettes

non fiscales totales. La baisse drastique de cette part depuis 2012 est expliquée dans un sens par la diminution du forfait fiscal lié au gaz algérien ainsi que la baisse des dividendes perçus par l'ETAP à l'occasion de sa participation aux concessions; mais elle est surtout justifiée par un changement dans la méthodologie de calcul de ces ressources dans le sens où les revenus pétroliers sous forme de redevances en espèces et classés dans les recettes non fiscales sont, depuis 2012, reclassés en recettes fiscales. Enfin, il convient de souligner que les recettes budgétaires distinguent les revenus (fiscaux et non fiscaux) des activités pétrolières alors que les revenus issus des activités minières ne sont pas mis en évidence dans le budget de l'Etat.

Figure 8. Rentes des ressources naturelles en % du PIB, 1970-2012



Source des données: World Development Indicators, World Bank

Tableau 2. Recettes fiscales et non fiscales issues des activités pétrolières en MDT et en %, de 2004 à 2014

Recettes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes fiscales totales en MD	7252	7916,8	8469,9	9508	11320,9	11685,2	12698,7	13667,8	14864,6	16333,5	17897
<i>dont IS des sociétés pétrolières en MD (en %)</i>	240 (3,3)	459 (5,8)	550,4 (6,5)	884,1 (9,3)	1150 (10,1)	646,8 (5,5)	812,5 (6,4)	1014,4 (7,4)	1285 (8,6)	1800 (11)	1552 (8,7)
Recettes non fiscales totales en MD	1464,5	1373,7	2082,8	1935,9	2389,1	2076,8	2123,8	2952,2	3623,8	3626,2	2390
<i>dont Revenus pétroliers et gaz en MD (en %)</i>	221,2 (15,1)	284,4 (20,7)	289,3 (13,9)	290,3 (14,9)	370,4 (15,5)	423,3 (20,4)	415,4 (19,6)	351,2 (11,9)	210,5 (5,8)	109,7 (3,0)	130 (5,4)

Source des données: Rapports d'activité de la BCT (2005, 2008, 2010, 2011 et 2014)

3. Cartographie du système de gestion de revenus des ressources extractives

En dépit de la diversité des définitions de la gestion des revenus, pour les fins de la présente analyse, nous utilisons une définition qui a été développée par le Natural Resource Governance Institute, selon laquelle un système de gestion des revenus se définit comme⁴ :

« Les institutions, les instruments, procédures et principes qui guident le flux de revenus extractifs à partir des points de collecte par le gouvernement pour les citoyens, les entreprises privées, les étrangers, ou les budgets publics centraux ou locaux. Ces institutions et instruments peuvent inclure, mais ne sont pas limitées à, des règles budgétaires, les fonds de ressources naturelles / fonds souverains, les régimes de partage des recettes pétrolières et minières, des entreprises publiques, les transferts directs aux citoyens, et les subventions implicites. Les procédures peuvent comprendre le processus de planification, d'organisation, de dotation en ressources humaines, de direction ou de contrôle de l'une des institutions et des instruments. Les principes peuvent inclure les objectifs des institutions et des instruments ».

Cette définition est assez large et couvre plusieurs aspects liés au système de gestion des revenus des ressources extractives. En revanche, deux remarques s'imposent quant à l'utilisation de cette définition pour évaluer le système tunisien de gestion des revenus issus des ressources extractives.

- Cette définition néglige la phase *en amont* du système de gestion des revenus extractifs à savoir les institutions et les instruments qui régissent la collecte des impôts, les régimes fiscaux, les ventes de produits, etc. Elle met l'accent davantage sur la phase *en aval* qui concerne l'utilisation des revenus issus des activités extractives. Pour le cas de la Tunisie, la phase *en amont* revêt une importance remarquable dans le système de gestion et soulève des enjeux importants dans le sens où elle permet d'identifier clairement tous les acteurs du système de gestion des revenus. Elle permet également d'identifier l'ensemble des flux de revenus entre parties prenantes et en particulier les flux entrants et sortants du budget de l'Etat.
- Certains mécanismes et instruments soulevés par la définition dans la gestion des revenus ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation (ni qualitative ni quantitative) dans le système tunisien car ils sont soit inexistants (comme par exemple les fonds souverains) soit à l'état embryonnaire de création (tel que par exemple le régime de partage des revenus qui est en lien direct avec le principe de la décentralisation adoptée dans la nouvelle Constitution et qui n'a pas encore donné lieu à des textes d'application).

⁴ Assessing Oil, Gas and Mineral Revenue Management: An Advocate's Toolkit. Natural Resource Governance Institute, 2011.

La cartographie du système de gestion des revenus des ressources extractives sera illustrée à l'aide de trois figures 9, 10 et 11.

Le premier schéma (figure 9) fournit une vue d'ensemble des flux issus des activités extractives du phosphate et des hydrocarbures. Il montre globalement que les entreprises publiques, telles que l'ETAP pour les hydrocarbures et le groupe CPG-GCT pour le secteur minier, constituent l'axe central du système de gestion des revenus en ce sens que ce sont elles qui collectent l'ensemble des revenus pour le compte de l'Etat. Ces revenus servent à alimenter directement le budget de l'Etat. Outre le budget central, ils alimentent en particulier les collectivités locales et la caisse de compensation⁵. Les revenus collectés portent aussi bien sur les dividendes des participations de l'Etat dans ces entreprises que sur la fiscalité. Celle-ci est régie par le Code des Hydrocarbures et consiste pour l'essentiel en l'impôt pétrolier sur les bénéfices et le paiement d'une redevance⁶ proportionnelle. Dans un souci de clarté, nous avons choisi de représenter sur la figure 9, les flux de revenus issus des mines en pointillés, du fait de la différence importante par rapport aux revenus pétroliers.

Les deux schémas suivants retracent les flux de revenus dans le secteur des hydrocarbures, selon qu'il s'agisse d'un régime d'association (figure 10) ou d'un contrat de partage de production (figure 11). En régime d'association, l'ETAP supporte à parts égales⁷ les coûts d'exploitation avec la compagnie pétrolière étrangère. La production est également partagée entre les deux partenaires. La quasi-totalité des revenus sont ensuite reversés dans le budget de l'Etat. Les revenus issus de la part de la compagnie pétrolière étrangère (50% de la production) se décomposent comme suit: 20% sont vendus sur le marché local à un prix de cession moins 10%; 15% sont versés à l'Etat sous forme de redevance et le reste est issu de la fiscalité sur la part exportée. L'ETAP reverse la quasi-totalité de ses revenus à l'Etat sous forme de redevance et d'impôt sur les bénéfices issus de la vente sur le marché local et sur le marché spot. Il est cependant possible pour l'ETAP de déduire de son revenu imposable, une part au titre des provisions pour abandon et remise en l'état du site ou encore des réserves pour réinvestissement.

La figure 11 décrit le cheminement des flux de revenus dans un régime de contrat de partage de production. Dans ce type de régime, l'ETAP n'intervient pas dans le financement de la phase d'exploitation. En revanche elle partage avec la compagnie étrangère la production. Sur cette part, appelée Profit Oil, l'ETAP verse une partie à l'Etat sous forme de redevance. Le reste est en partie écoulé sur le marché local et en partie exporté. L'Etat prélève ainsi des impôts sur les revenus issus de la vente locale et de l'export (après déduction pour provisions et réserves). A ce niveau, l'ETAP, en plus des impôts qu'elle doit elle-même verser à l'Etat, se charge aussi de reverser les impôts de la compagnie pétrolière étrangère. Les dividendes de

⁵ La section 5, dans ses rubriques "Mécanismes de partage des revenus" et "Les subventions directes et indirectes du pétrole et gaz" fournit plus de détails et d'explications sur les revenus destinés à alimenter le budget local et la caisse de compensation.

⁶ Se référer dans le premier paragraphe de la section 5, le passage portant sur la "fiscalité pétrolière et performance budgétaire".

⁷ Le partage 50/50 prévaut dans la plupart des cas, sauf quelques exceptions.

l'ETAP sont enfin reversés en partie dans le budget central, le reste étant en général réinvesti. En cas de besoin de ressources, l'Etat peut récupérer la totalité des dividendes de l'ETAP.

Figure 9. Cartographie des flux de revenus pétroliers et miniers

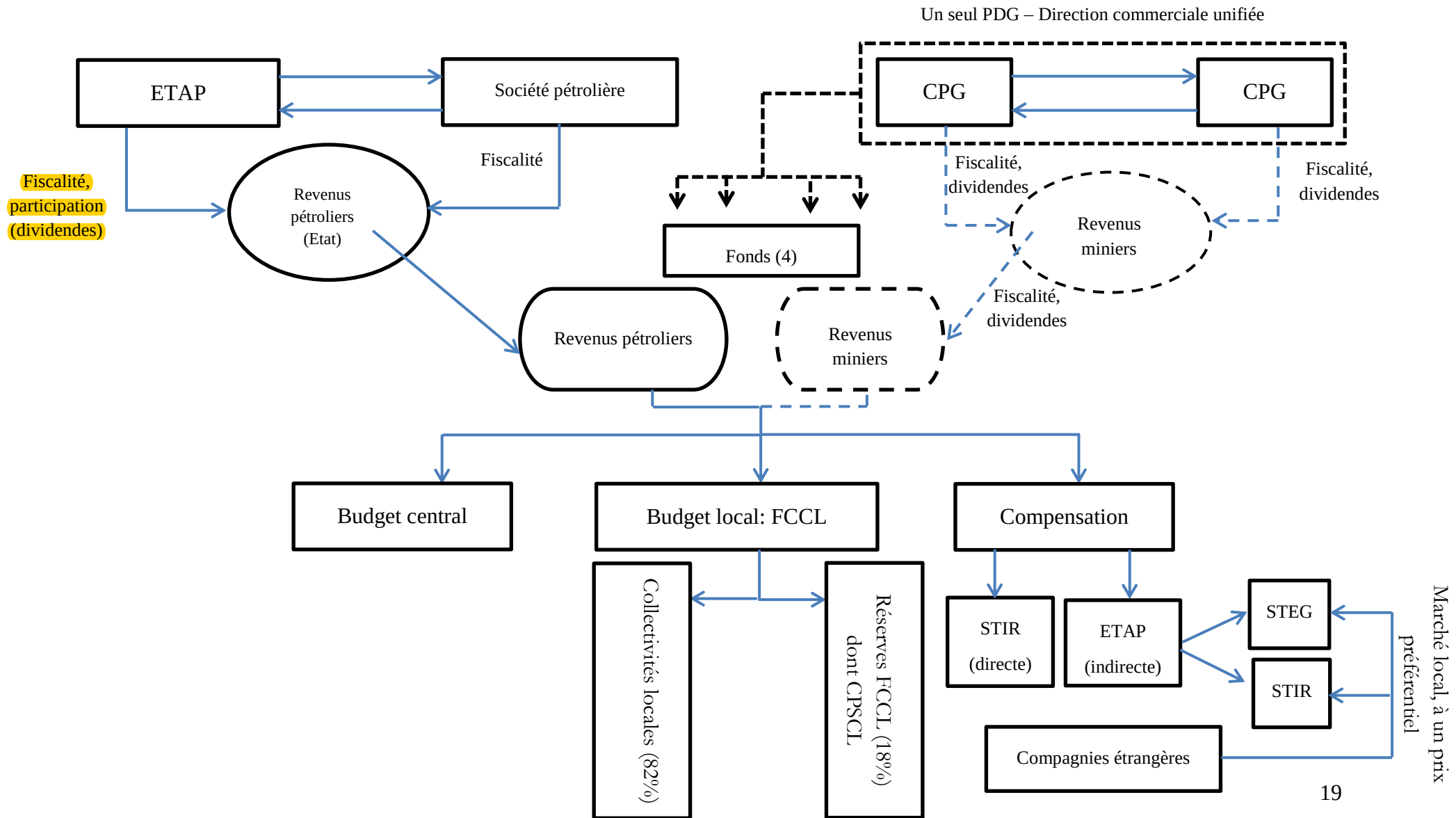
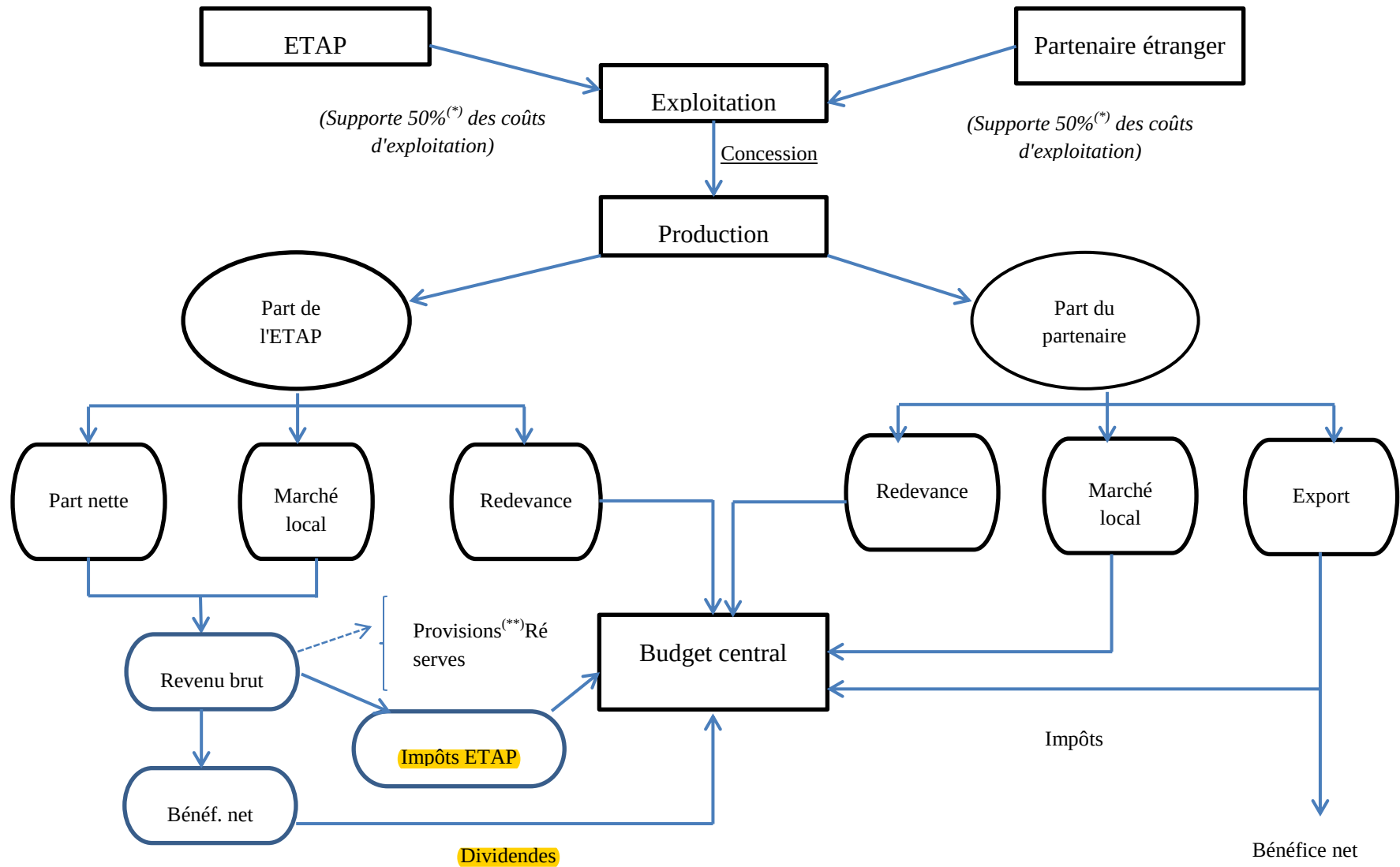


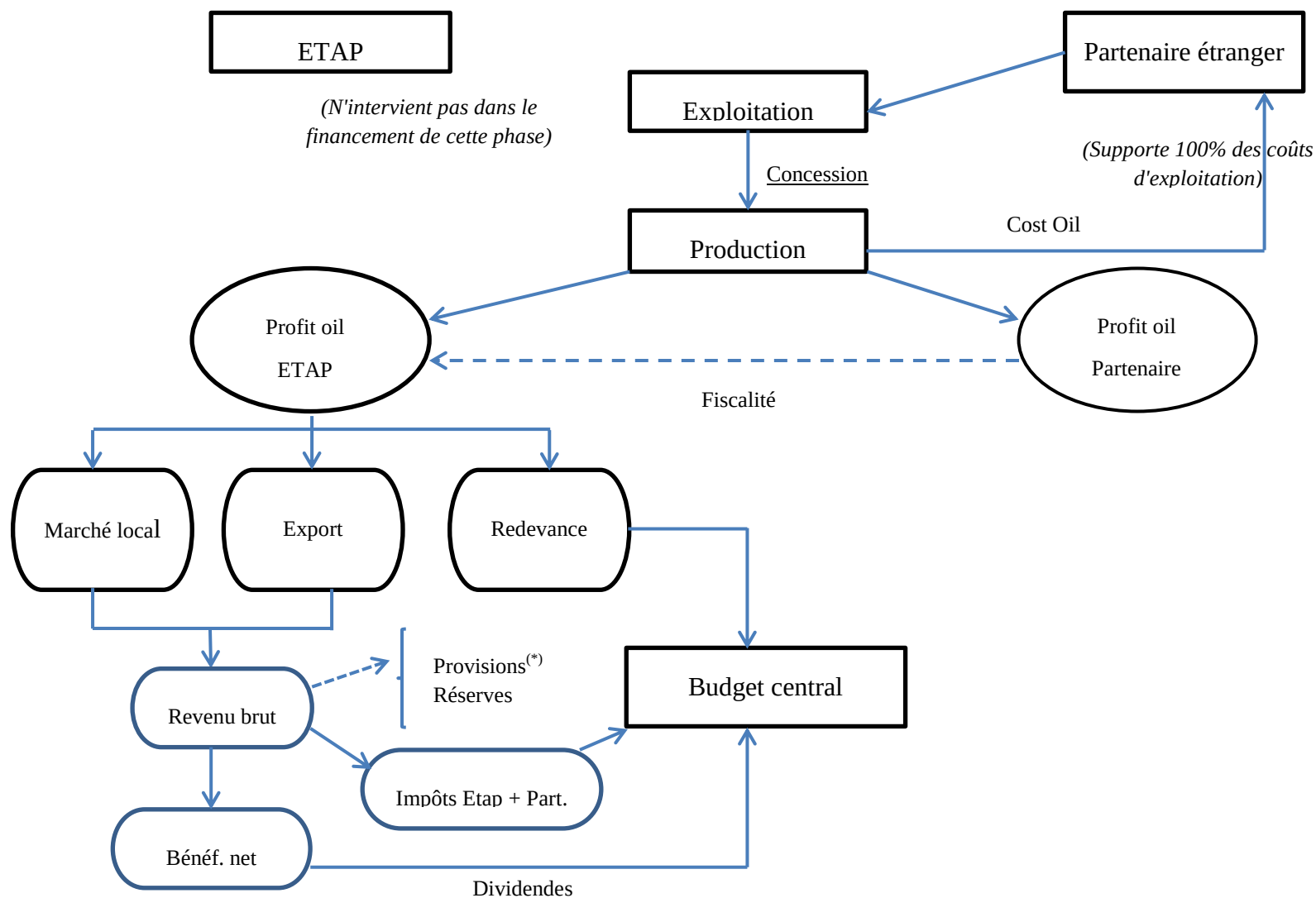
Figure 10. Cartographie des flux de revenus pétroliers en Régime d'Association



(*) Le partage 50/50 prévaut dans la plupart des cas, sauf quelques exceptions.

(**) Provisions pour abandon et remise en état initial du site et réserves en vue d'encourager les réinvestissements. Pour plus de détails, voir sous –section 5.1: Les règles budgétaires / La fiscalité pétrolière.

Figure 11. Cartographie des flux de revenus pétroliers en Contrat de Partage de Production



(*) Provisions pour abandon et remise en état initial du site et réserves en vue d'encourager les réinvestissements. Pour plus de détails, voir sous –section 5.1: Les règles budgétaires / La fiscalité pétrolière.

4. Challenges du système de gestion de revenus des ressources naturelles

Depuis plusieurs décennies, la Tunisie fait face à plusieurs challenges en matière de gestion des revenus issus des ressources naturelles. En effet, comparée à ses pays voisins, la Tunisie n'est pas considérée comme un pays riche en ressources naturelles. Cette situation soulève des enjeux importants pour le pays. D'une part, la diversification des sources de création de richesses permet d'éviter une situation de dépendance du pays vis-à-vis de ses ressources naturelles. D'autre part, ces ressources (hydrocarbures et mines notamment) sont non renouvelables et imposent par voie de conséquence une gestion rationnelle et équitable des revenus issus de ces ressources.

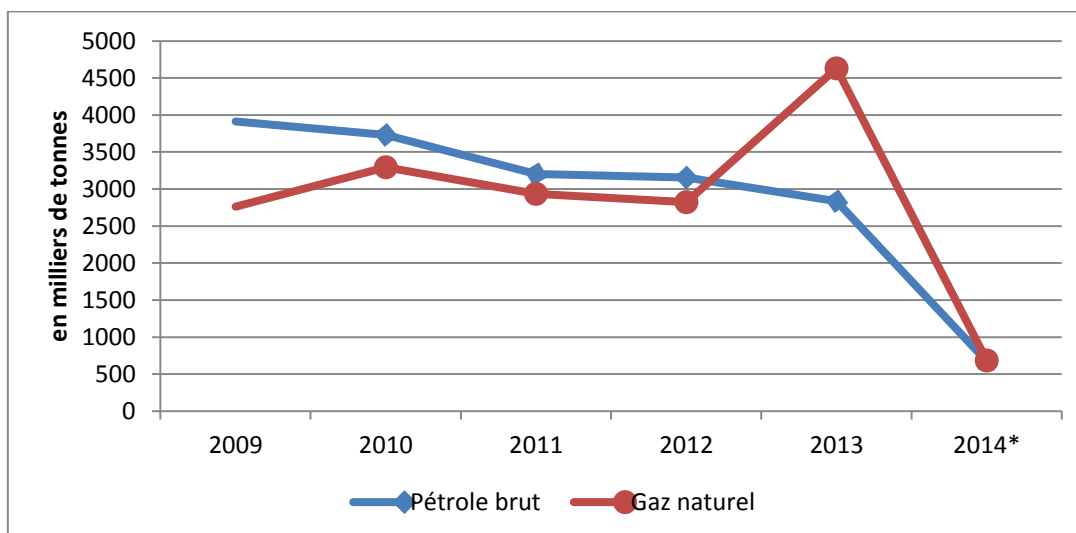
Le secteur de l'énergie joue un rôle important dans l'économie tunisienne, grâce aux ressources financières fournies tant au niveau des recettes en devises étrangères qu'au niveau des finances publiques. Le secteur de l'énergie a contribué dans la croissance économique et sociale du pays par une participation active dans la fourniture de services à tous les secteurs. Cependant, les ressources énergétiques ont connu ces dernières années une forte contraction en raison **(i)** de l'évolution rapide de la consommation d'énergie malgré les efforts déployés pour en contrôler l'utilisation et **(ii)** de la baisse enregistrée dans la production du pétrole brut du gaz en dépit de l'intensification des activités d'exploration et de recherche (figure 12). L'évolution en sens opposé de la demande et des ressources, conjuguée à une évolution des prix, est à l'origine de l'accroissement remarquable des dépenses de compensation⁸ ces dernières années. Ces dépenses, ayant dépassé en 2013 le budget consacré aux dépenses d'équipement ou du déficit budgétaire, exercent des pressions importantes sur les finances publiques⁹.

Les finances publiques sont également vulnérables à la variation des prix et de la production énergétiques, même si l'économie tunisienne n'est pas fortement tributaire de ce secteur. Le budget de l'Etat est en effet affecté par des variations à la hausse comme à la baisse, du prix du baril de pétrole et/ou du taux de change par rapport au dollar. Une hausse du prix du baril ou une appréciation du dollar vis-à-vis de la monnaie nationale se traduit ainsi par plusieurs dizaines de millions de dinars en plus, sur le déficit budgétaire. Par ailleurs, l'activité minière qui a longtemps constitué une manne pour l'économie tunisienne en particulier en termes de rentrées de devises a subi une chute brutale en 2011 suite aux soulèvements populaires et aux nombreux mouvements de grève et revendications sociales qui ont paralysé la production minière, la faisant passer d'environ 8 millions de tonnes par an avant 2011 à 2,5 millions de tonnes actuellement. Les réserves en devises sont, elles, passées en dessous de la barre des 100 jours d'importations en 2012 contre plus de 180 jours en 2009.

⁸ En Tunisie, l'Etat subventionne les produits de base, l'électricité et les hydrocarbures ainsi que le transport, afin de protéger les plus démunis d'une hausse des coûts de production et de préserver leur pouvoir d'achat.

⁹ Voir sous-section 5.4 pour plus de détails chiffrés sur le poids de la compensation.

Figure 12. Production d'énergie (en milliers de tonnes), 2009-2014



Source: INS in *Statistiques Financières de la BCT* (juillet 2014)

* Les trois premiers mois de 2014

Déclencher un processus de convergence régionale à travers la gestion des revenus issus des activités d'extraction minière constitue un défi de taille pour la Tunisie. Historiquement, en Tunisie, la richesse a été inégalement répartie entre les différentes régions du pays. Les activités d'extraction sont largement concentrées dans les régions intérieures qui, paradoxalement, souffrent le plus des taux de chômage les plus élevés.

La dépendance étroite vis-à-vis des activités minières dans les régions du centre-ouest n'est-elle pas liée à la gouvernance de ces ressources ? Ainsi, la gestion des revenus des activités extractives ne devrait-elle pas contribuer à une meilleure inclusion au niveau régional en Tunisie ? Une politique publique de gestion des revenus responsable, efficace et transparente ne peut-elle pas veiller à ce que les ressources soient transformées en avantages tangibles pour les citoyens ? Dans quelles mesures le principe de décentralisation adopté dans la Constitution de la II^{ème} République permet d'améliorer la gestion des revenus miniers pour assurer une plus grande équité sociale dans la répartition des richesses ?

5. Evaluation qualitative des instruments et des institutions de gestion des revenus pétroliers et miniers en Tunisie

Pour évaluer le système de gestion des revenus de l'exploitation minière en Tunisie, nous utiliserons la méthodologie développée par le *Natural Resource Governance Institute* (NRGI) avec une certaine adaptation aux spécificités du système tunisien. Le guide d'évaluation proposé par le NRGI vise à fournir des réponses à des indicateurs spécifiques et aux questions connexes qui aident à évaluer les objectifs et le fonctionnement des différentes institutions et des instruments de gestion des revenus. Ces indicateurs et questions ont été élaborés sur la base de l'étude des expériences des pays riches en ressources naturelles, et afin de les

rapprocher de la réalité tunisienne, la législation existante et la performance des institutions concernées ont été prises en compte.

Tout en se référant au guide méthodologique proposé par le NRGI, l'évaluation concerne les institutions et mécanismes suivants les plus impliqués dans le système de gestion des revenus des ressources extractives :

- 1) Les règles budgétaires
- 2) Les mécanismes de partage des revenus entre les autorités centrale et locale
- 3) Les compagnies nationales
- 4) Les subventions directes et indirectes du gaz et du pétrole

Ces institutions et instruments seront évalués sur la base du niveau de respect par ces institutions et instruments des principes clés de la bonne gouvernance. Les principes clés suivants seront considérés:

- Transparence et responsabilisation
- Réduction de la volatilité / lissage des recettes budgétaires
- Ressources non renouvelables et équité intergénérationnelle
- Promotion du développement régional

Les deux principales ressources naturelles qui seront considérées dans le cadre de cette étude sont : les hydrocarbures (pétrole et gaz) et le phosphate et ses produits dérivés. Après avoir présenté la méthodologie d'évaluation adoptée, le reste de la section sera organisé comme suit: chaque paragraphe sera consacré à l'évaluation de l'un des cinq mécanismes et institutions mentionnés ci-dessus et ce, par rapport aux principes clés retenus.

5.1. Performance budgétaire et revenus des hydrocarbures et des mines

Selon la méthodologie développée par le NRGI, une règle budgétaire est une contrainte permanente sur les finances publiques, définie par un indicateur de performance financière. Pour les pays riches en ressources naturelles, ces règles budgétaires ont pour principal objectif d'assurer et d'exprimer un engagement du gouvernement pour une gestion responsable des revenus générés par les ressources naturelles en introduisant des règles et des limites budgétaires spécifiques (telles que le taux de déficit budgétaire hors revenus des ressources naturelles, plafond de la dette, le taux d'affectation des revenus des ressources naturelles à des priorités de développement ou encore à des économies pour les générations futures, assurer la stabilité macroéconomique vis-à-vis de la volatilité des prix, etc.).

Pour le cas de la Tunisie, ce type de règle n'est pas adopté dans l'élaboration du budget dans la mesure où la Tunisie n'est pas considérée comme un pays riche en ressources naturelles. Le degré de dépendance de l'économie tunisienne vis-à-vis des revenus générés par les ressources naturelles est relativement limité et maîtrisé. Néanmoins, le gouvernement tunisien reste concerné par la responsabilisation budgétaire. Outre les principes généraux du droit

budgétaire qui commandent l'élaboration et la présentation du budget de l'Etat, trois principales hypothèses macroéconomiques sont généralement retenues par le gouvernement lors de l'élaboration du budget : les estimations de la croissance du PIB, le taux de change du DTN en \$ et le prix du baril de pétrole brut. Les principaux objectifs considérés dans l'élaboration du budget sont la maîtrise du déficit budgétaire et de l'endettement.

Trois questions essentielles seront abordées ici afin de voir dans quelles mesures le système de gestion des revenus des ressources naturelles affecte l'atteinte des objectifs de performance budgétaire poursuivis par le gouvernement. L'évaluation de ce système se fait notamment à travers la réponse aux questions liées **(i)** à la transparence et la gestion responsable dans l'élaboration du budget de l'Etat ; **(ii)** aux origines du déficit budgétaire en liaison directe avec les revenus des ressources naturelles et ; **(iii)** aux spécificités de la fiscalité pétrolière et de son incidence sur la performance budgétaire.

L'élaboration du budget de l'Etat : Responsabilisation et Transparence

Outre la Constitution de la République Tunisienne (2014) qui représente le texte de référence, la Loi Organique du Budget (LOB) et le Code de la Comptabilité Publique constituent le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques. La LOB du 13 mai 2004 a modernisé la gestion financière de l'Etat, autrefois régie par la loi du 8 décembre 1967. Elle a notamment introduit la définition de la gestion budgétaire par objectif (GBO). Cette loi a été modifiée par la suite pour permettre la présentation d'un budget par programme, avec des objectifs et indicateurs de performance, marquant ainsi le début de la réforme GBO. Depuis 2009, la planification est désormais de type glissant et un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global est généralement préparé pour assurer les ajustements nécessaires. Par ailleurs, il convient de souligner que jusqu'à l'année 2011, l'élaboration des budgets de l'Etat est étroitement liée aux plans quinquennaux de développement. Au vu des événements de janvier 2011 qu'a connu le pays, et de la période de transition politique entre 2011 et 2014, l'élaboration des budgets de l'Etat durant cette période a été dépourvue d'une vision économique.

Responsabilisation

Le processus de préparation budgétaire en Tunisie bénéficie dans l'ensemble d'un calendrier fixe qui est tout à fait respecté. Il convient de souligner que même pendant la période de transition politique, les délais de soumission et d'approbation auprès et par l'Assemblée des Représentants du Peuple ont pu être respectés. Ceci témoigne d'une responsabilisation dans l'élaboration du budget de l'Etat.

Toutes les dépenses et recettes budgétaires font l'objet d'un contrôle parlementaire exhaustif. De même, toute modification du budget en cours d'exercice par le pouvoir exécutif doit satisfaire les règles pour modification du budget qui sont très restrictives et détaillées dans la LOB¹⁰. Ces règles fixent des limites strictes pour la modification et la nature des

¹⁰ La Loi organique relative au budget de l'Etat est une loi à valeur quasi-constitutionnelle (on parle de "Constitution financière") qui définit les procédures d'élaboration et d'adoption des lois de finances et du budget de l'Etat.

modifications et sont observées de manière systématique. La nature organique et très détaillée de ces règles contraint fortement le développement d'une gestion budgétaire basée sur la performance et la responsabilisation des gestionnaires. En effet, d'après le dernier rapport d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques en Tunisie élaboré par la Banque Mondiale, l'Union Européenne et la Banque Africaine de Développement en 2010, le recours aux procédures simplifiées et d'exception (suite à des catastrophes naturelles par exemple) sans passer par des autorisations budgétaires réglementaires, demeure assez marginal et reste sous contrôle.

Transparence

Depuis 2011, le budget de l'Etat ainsi que les Lois de Finances sont accessibles au public via le site du Ministère de l'Economie et des Finances. Les écarts entre les dépenses totales réelles et les dépenses budgétisées sont relativement faibles et font l'objet d'ajustements¹¹ faits dans la transparence à travers l'adoption de Lois de Finances rectificatives et/ou complémentaires. De manière générale, et selon pratiquement tous les rapports d'évaluation relatifs à la gestion des finances publiques en Tunisie, les informations budgétaires sont transparentes et accessibles au public. A titre indicatif et non exhaustif, les documents suivants sont accessibles au public :

- Documents de budget annuel accessibles sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances¹². Ces documents sont récents puisque relatifs à l'année 2015¹³.
- Les bulletins d'exécution du budget sont mis à disposition sur demande
- Les états financiers de fin d'exercice sont accessibles au public après l'achèvement de la vérification des comptes¹⁴. La dernière loi de règlement du Budget de l'Etat date de 2011¹⁵. En effet, le projet de Loi de Règlement n'est pas accessible au public après l'achèvement de la vérification des comptes. Une fois vérifié, le projet de Loi de Règlement est immédiatement remis par la Cour des Comptes au Parlement pour adoption. Habituellement, l'adoption de la Loi de Règlement a lieu au plus tard dans les deux ou trois mois suivants la réception du projet de loi. Elle est ensuite publiée au Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT). Dans la pratique, la Loi de Règlement est donc généralement disponible au public dans les trois à quatre mois qui suivent sa vérification par la Cour des Comptes, mais environ deux ans après l'exercice couvert. Les retards accumulés récemment dans la publication de la Loi de Règlement s'expliquent par le processus de transition politique que connaît la Tunisie.

¹¹ Les principaux ajustements s'expliquent par (i) les chocs exogènes rencontrés tels que la crise des prix du pétrole, puis des produits alimentaires, ou encore les dépenses engendrées par la révolution de 2011 et (ii) la budgétisation d'un chapitre pour dépenses de développement/ d'intervention imprévues, allouées en cours d'exercice.

¹² www.portail.finances.gov.tn

¹³ http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=9&Itemid=306&lang=fr

¹⁴ www.courdescomptes.nat.tn

¹⁵ http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/publications_59_3_5_0_0_1980_2015_1_

- Un résumé du rapport annuel de la Cour des Comptes est disponible sur le site de l'institution¹⁶. Le dernier rapport annuel accessible sur le site est celui relatif à l'année judiciaire 2011-2012¹⁷.
- Le budget du citoyen est accessible au public pour la deuxième année consécutive¹⁸. Cette initiative s'inscrit dans le cadre du renforcement de la transparence dans le domaine des finances publiques et suite à l'adhésion de la Tunisie à la gouvernance ouverte. Elle a aussi pour finalité de simplifier la lecture et la compréhension de la loi de finance.

Par ailleurs, il convient de souligner que généralement, les estimations annuelles des prix et de la production du pétrole, du gaz et du phosphate sont accessibles au public et sont incluses dans le budget. En effet, les hypothèses considérées pour l'élaboration du budget font partie de la documentation budgétaire soumise à l'Assemblée des Représentants du Peuple. La note de conjoncture économique présente non seulement la situation économique du pays mais aussi l'ensemble des pressions nationales et internationales qui influent sur l'élaboration du budget de l'Etat. Ceci permet d'argumenter les hypothèses qui seront retenues (notamment les estimations de la croissance du PIB, les taux d'inflation et de change du DTN en \$ et en € et le prix du baril de pétrole brut)¹⁹. En revanche, deux insuffisances peuvent être mentionnées. D'une part, dans les tableaux de revenus relatifs au budget de l'Etat, et que ce soit pour les recettes fiscales ou pour les revenus de participation, on y identifie les revenus des entreprises pétrolières mais pas ceux de l'activité minière. De même, en dépit de l'importance des ressources minières en Tunisie, le prix du phosphate ne constitue pas une hypothèse importante de travail dans l'élaboration du budget de l'Etat. D'autre part, il n'existe pas d'informations publiées sur le niveau d'exécution du budget afin de comparer le budget voté par rapport à celui réalisé. Des rapports intra-annuels sur l'exécution budgétaire sont mis à disposition des universitaires (professeurs et étudiants) sur demande.

Performance budgétaire, volatilité des prix et de la production et dépenses de compensation

La situation des équilibres budgétaires s'est dégradée en Tunisie ces quatre dernières années où le déficit budgétaire, hors privatisations et dons, atteint un pic de 6,2% du PIB en 2013 et passe en dessous de 5% en 2014 (selon les prévisions) contre seulement 1,3% en 2010. Ce qui a provoqué une grande pression sur l'endettement. La dette publique s'élève à 52% du PIB en 2014 contre 41% en 2010. Cette dégradation de la performance budgétaire, en grande partie liée au ralentissement de l'activité économique et aux pressions sociales depuis les événements de janvier 2011, est également liée à la volatilité des prix et de l'activité de production dans les secteurs des hydrocarbures et du phosphate. En effet:

¹⁶ <http://www.courdescomptes.nat.tn/>

¹⁷ http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/publications_59_3_0_0_0_0000_0000_vingt-huitieme-rapport-annuel_37

¹⁸ http://www.finances.gov.tn/images/BUDGET_CITOYEN_2015_.pdf

¹⁹ http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=860&catid=1&lang=fr

http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=721&view=finish&cid=783&catid=9&lang=fr

- Les dépenses de compensation des produits énergétiques et alimentaires n'ont cessé de croître depuis la révolution. Environ 67% de l'accroissement des dépenses de fonctionnement est imputable à la hausse des dépenses de compensation qui ont cru à un rythme soutenu pour atteindre 5.514 MDT en 2013, soit un montant largement supérieur à celui des dépenses d'équipement ou du déficit budgétaire. Durant les trois dernières années, la compensation des produits énergétiques a représenté environ 60% du total des dépenses de compensation ;
- Mise à part la baisse exceptionnelle des prix pétroliers ces derniers mois, l'accroissement des prix est l'une des principales sources de dégradation de la performance budgétaire. En effet, une variation du prix du baril du pétrole de 1 \$ engendre une variation équivalente de 48 millions de dinars dans le budget de l'Etat. En outre, la baisse de la production nationale du pétrole brut et du gaz (et donc des exportations des produits énergétiques), conjuguée à un accroissement de la demande nationale, explique le creusement du déficit budgétaire de ces dernières années. En effet, le déficit budgétaire s'élève à 5% du PIB en 2014 contre 1% en 2010.
- La baisse des cours mondiaux du phosphate durant l'année 2013²⁰ (de plus de 20%), conjuguée aux perturbations sociales au niveau des sites de production et de l'activité de transport ferroviaire du phosphate brut, constitue une source de dégradation des revenus miniers. En dépit de la légère augmentation du prix du phosphate en septembre 2014, les cours demeurent largement en deçà de leur niveau d'avant 2013. Les cours mondiaux du phosphate n'ont pas un effet direct sur le budget de l'Etat et donc sur le déficit budgétaire car 80% de la production nationale de phosphate sont transformés en produits dérivés. Donc, l'impact est indirect via la réduction de la production et des exportations des produits dérivés (comme indiqué dans la figure 5), ce qui se traduit par un accroissement du transfert du budget pour couvrir cette baisse de revenus.

Les revenus issus des activités extractives (hydrocarbures et mines) sont comptabilisés séparément des autres sources de revenus dans le budget annuel de l'Etat. Dans le budget de l'Etat, il y a généralement séparation entre les recettes fiscales issues des entreprises pétrolières et les revenus des participations (pétroliers et gaziers) mais non par type de revenu de façon détaillée (impôts sur les sociétés, redevances, revenus de participations, etc.) ou encore par gisement. Un suivi régulier et rigoureux des prix et de la production du pétrole est assuré. En revanche, l'activité minière ne jouit pas d'un tel suivi, seules les grandes orientations en matière de rythme d'activité sont prises en considération. D'ailleurs, dans les documents budgétaires, tout comme dans les rapports annuels de la Banque Centrale de Tunisie (BCT), les revenus pétroliers et du gaz sont identifiés alors que les revenus miniers ne le sont pas. De même, l'impact des variations des prix pétroliers sur l'équilibre budgétaire est évalué alors qu'un impact équivalent des variations des cours internationaux du phosphate n'est pas mis en évidence malgré le poids économique de l'activité d'extraction du phosphate et de la production des produits dérivés en termes de contribution au PIB et d'exportations.

²⁰ Cette baisse est attribuée, en grande partie, à l'entrée de l'Arabie Saoudite sur le marché mondial de ce produit avec une offre de l'ordre de 6 millions de tonnes pendant sa première année d'exploitation.

Rappelons, et comme souligné plus haut, que l'impact des cours du phosphate sur les équilibres budgétaires est indirect.

Fiscalité pétrolière et performance budgétaire

En Tunisie, les entreprises pétrolières sont soumises d'une part au régime fiscal de droit commun pour certains droits et taxes, et d'autre part au régime fiscal spécifique aux hydrocarbures (régi par le *Code des Hydrocarbures*) et ce, à travers la soumission de ces entreprises à la redevance proportionnelle et à l'impôt pétrolier sur les bénéfices. Depuis les décrets lois n° 85-9 et n° 87-9, la réglementation pétrolière a introduit de nouveaux principes dans la fiscalité pétrolière selon lesquels les taux de la redevance et de l'impôt sur les bénéfices sont progressifs et indexés sur la rentabilité du gisement et non selon la quantité produite, et ce à travers le rapport « R ». Ce système permet d'atténuer le taux des prélèvements dès lors que les revenus bruts de la concession sont réduits par rapport aux dépenses nécessitées par la recherche, le développement et l'exploitation. Le rapport « R », rapport des revenus nets cumulés aux dépenses totales cumulées, est calculé chaque année n pour chaque concession par chacun des co-titulaires selon la formule suivante :

$$R_n = \frac{\sum_{i=1}^n (\text{Chiffre d'Affaires}) - \sum_{i=1}^{n-1} (\text{Redev.} + \text{Impôt/bén.} + \text{autres Impôts, taxes})}{\sum_{i=1}^n (\text{Dépenses d'explo.} + \text{Dépenses de dévelop. et exploit.} + \text{Charges d'intérêts})}$$

Ainsi, le taux de la redevance sur la production et le taux de l'impôt sur les bénéfices sont progressifs et indexés sur la rentabilité du projet selon un barème défini dans le Code des Hydrocarbures. Ce dernier montre un encouragement à la production du gaz à travers un prélèvement fiscal inférieur à celui appliqué à la production des hydrocarbures liquides. En effet, la fiscalité pétrolière se manifeste à travers le paiement de la redevance qui varie entre 2% et 15% en fonction du rapport « R », et le paiement de l'impôt sur les bénéfices qui varie entre 50% et 75% pour les hydrocarbures liquides et entre 50% et 65% pour les hydrocarbures gazeux. Les taux d'imposition varient également selon que l'ETAP participe ou non au développement d'une concession en cas de découverte. En effet, en cas de participation de l'ETAP à un taux supérieur ou égal à 40%, l'impôt sur les bénéfices sera fixé à un taux de 50% alors que la redevance est acquittée en fonction du rapport « R ». Dans le cas de non-participation de l'ETAP au développement d'une concession, le taux de redevance minimum est fixé à 10% pour les hydrocarbures liquides et à 8% pour le gaz et augmente en fonction du rapport « R », l'impôt sur les bénéfices est acquitté en fonction du rapport « R ».

Quel que soit le type de contrat pour la participation de l'ETAP (Régime d'Association ou Contrat de Partage de la Production), il apparaît clairement que les deux instruments fiscaux qui viennent d'être présentés (redevance sur la production et impôt sur les bénéfices) constituent une source d'assise financière importante pour le budget de l'Etat. Le rapport « R » permet d'identifier le partage de la rente entre la compagnie pétrolière et l'Etat. D'où, l'intérêt d'évaluer les mécanismes de contrôle et de vérification mis en place par les autorités publiques en Tunisie pour garantir la transparence et la gestion responsable dans les opérations de collecte de l'impôt pétrolier.

- Le suivi régulier des quantités produites par les différents gisements permet de faire un recoupement entre le rendement réel de l'activité de développement et d'exploitation et le rendement fiscal ;
- Pour chaque concession, il y a recoupement entre la déclaration du partenaire (ou de chaque partenaire si la concession implique plus d'un partenaire) et celle l'ETAP pour le rapport « R » ;
- Des audits techniques et financiers sont effectués auprès des entreprises pétrolières partenaires de l'ETAP avant la validation du rapport « R » par la Direction Générale de l'Energie. Par contre, la coordination entre le Ministère des Finances et la DGE pour l'examen des déclarations des impôts des opérateurs demeure limitée et témoigne d'un manque de transparence ;
- Le suivi du rapport « R » révèle certaines insuffisances liées à la nature des charges qui pourraient être imputées sur le rapport ainsi qu'au phasage des charges sur le rapport en question. En effet, le cumul des charges d'exploration et d'appréciation réalisées sur le permis et prises en compte pour la détermination du rapport « R » relatif à une concession donnée n'est plus à considérer pour la détermination dudit rapport relatif à d'autres concession ;
- Les statistiques par gisement sur les volumes de production des différentes variétés sont publiées dans la Revue de l'énergie et sont accessibles au public²¹. En revanche, il y a moins de transparence et d'accessibilité au niveau des données relatives à la fiscalité appliquée aux sociétés pétrolières.

Par ailleurs, et après approbation du ministère chargé des hydrocarbures, le titulaire d'une concession peut constituer une provision d'abandon et de remise en état initial du site d'exploitation. Il s'agit d'une provision déductible au titre de l'impôt sur les bénéfices dans le cas d'un RA ou d'une provision recouvrable dans le cas d'un CPP, constituées durant les 5 dernières années (ou plus si nécessaire et sur justification) pour un champ en mer et durant les 3 dernières années (ou plus sur justification) pour un champ à terre. Cette provision P est calculée selon la formule suivante :

$$P = \frac{A}{B} \times c$$

Où A est la production cumulée et ce à compter du premier exercice au cours duquel le titulaire a droit à la constitution de la provision ; B est la somme des réserves d'hydrocarbures totales récupérables de l'exploitation au cours de l'ensemble des exercices de constitution de la provision ; et c les frais estimés d'abandon et de remise en état du site, déduction faite éventuellement des valeurs réalisables et des installations, équipements et autres objets récupérables.

De même, le titulaire est autorisé à constituer une réserve déductible à hauteur de 20% des bénéfices imposables réalisés sur une concession quelconque. Cette réserve a pour objectif d'encourager les réinvestissements aussi bien dans l'exploration que dans les secteurs

²¹ http://www.tunisieindustrie.gov.tn/upload/download/revue_energie/revue_energie2014_fr.pdf

d'activités agricoles et industriels. La provision doit être utilisée dans les 3 années qui suivent sa constitution et peut être investie dans :

- L'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.

Par rapport aux autres secteurs de l'activité économique en Tunisie, le régime fiscal régissant le secteur des hydrocarbures est assez complexe²². C'est un système dualiste puisque à côté des dispositions de droit commun, on retrouve les dispositions originales telles que la redevance proportionnelle à la production et l'impôt pétrolier. L'accent a été mis ici sur les instruments de la fiscalité qui ont un impact relativement important sur la gestion des revenus des hydrocarbures en Tunisie.

Tout comme pour le rapport « R », le suivi de la construction de ces réserves (que ce soit pour la remise en état du site ou pour un réinvestissement) en franchise de l'impôt nécessite plus de transparence et de coordination entre les directions techniques chargées de l'audit technique et les directions fiscales chargées de l'audit financier. Le manque de transparence dans la collecte et la dépense des revenus rend plus difficile une responsabilisation quant à l'utilisation de ces revenus. La méthode de calcul de ces réserves est claire alors que sa mise en application soulève quelques insuffisances liées au manque d'expertise technique au niveau des directions chargées de la fiscalité et, inversement, au manque des compétences financières et économiques au niveau des directions techniques.

Enfin, il convient de souligner que les salaires et revenus des experts mis à la disposition de la concession par la maison mère ne sont pas soumis au régime de retenue à la source. Ces experts sont engagés par des sociétés étrangères. Leurs salaires sont généralement assez élevés et peuvent constituer une source importante d'impôt sur revenu non perçus par l'Etat²³.

5.2. Les mécanismes de partage des revenus

En Tunisie, il n'existe pas de règle de partage de revenus entre l'autorité centrale et les autorités locales, basée sur la capacité des collectivités locales à générer des richesses. En revanche, la Constitution de la République Tunisienne de 2014, mettant en perspective le

²² Il convient de souligner que seuls les mesures et instruments les plus importants de la fiscalité pétrolière en Tunisie sont présentés et analysés ici. Il s'agit bien entendu des mesures et instruments ayant un impact relativement important sur le système de gestion des revenus des ressources naturelles. Plusieurs autres droits et taxes (tels que la taxe fixe annuelle par hectare, les droits d'enregistrement, les taxes sur les immeubles bâtis, la redevance de prestations douanières, la taxe sur les assurances, les taxes sur les transports et la circulation des véhicules, etc.) et plusieurs autres encouragements fiscaux (tels que les prélèvements fiscaux faibles pour les travaux d'exploration, la franchise des charges d'intérêt d'emprunts relatifs aux investissements d'exploitation comme charges déductibles, absence de soumission à aucun impôt, droit ou taxes les opérations de cession d'intérêt dans les permis de prospection, les permis de recherche et les concessions d'exploitation, encouragement de l'exploration pour le gaz, les objectifs profonds et dans les zones d'accès difficile, etc.).

²³ Une telle réflexion sur la possibilité de taxer les salaires des experts étrangers dépasse le cadre de cette étude et devrait être examinée dans un contexte plus général de révision de la fiscalité pétrolière.

principe de décentralisation²⁴, consacre l'autonomie financière des collectivités territoriales ainsi que le transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette nouvelle orientation introduite par la Constitution devra donner lieu à plusieurs textes d'application dès l'année 2015. Ainsi, l'analyse qui sera menée dans le cadre de la présente étude se contentera de donner un aperçu sur les relations budgétaires intergouvernementales ainsi que sur la transparence et l'objectivité des transferts entre l'administration centrale et les collectivités locales. Soulignons tout d'abord que les collectivités locales en Tunisie comprennent 264 communes et 24 conseils régionaux et que les finances des collectivités locales sont encadrées par la double tutelle du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur (pour les communes dont le budget dépasse 4MDT et qui sont au nombre de 21 accaparant une grande partie du budget).

Transparence

Les finances des collectivités locales sont régies par la loi 75-35 du 14 mai 1975, amendée par la loi 2007-65 du 18 décembre 2007, dite loi organique du budget des collectivités locales²⁵. Les ressources dont disposent ces dernières comprennent **(i)** les impôts et taxes locaux (voirie, immeubles bâtis, hôtels, électricité, etc.), **(ii)** les ressources non fiscales tels que les loyers, redevances, services des domaines, et **(iii)** les transferts de l'Etat et ressources d'emprunt (internes et externes). Les transferts de l'Etat sont réalisés par l'inscription de crédits budgétaires pour le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL). Depuis la Loi de Finances de 1987²⁶, ce fonds bénéficie d'une budgétisation annuelle sur le budget de l'Etat.

Les recettes fiscales de l'ensemble des communes ne représentent que 2,4% des recettes fiscales de l'Etat. Cet indicateur est en contradiction avec la volonté de renforcement de l'institution communale. La répartition des ressources du FCCL est définie par l'article 3 de la loi de 14-05-1975 relative au FCCC telle que modifiée par la loi de finances pour la gestion 1982, par la loi 60 du 13-06-2000 et la loi de finances 2014 (article 12). En revanche, la détermination du montant global du FCCL est une décision unilatérale du gouvernement. Le tableau suivant présente le schéma de répartition des ressources du fonds.

Par ailleurs, et afin de faire face au biais de sous-attribution des ressources aux collectivités à faible potentiel fiscal, il y a eu création en 2012 d'un fonds de coopération des collectivités locales. Ce fonds se présente comme une forme de péréquation intercommunale permettant aux communes disposant relativement d'un plus fort potentiel fiscal de consacrer une part

²⁴ Le principe de décentralisation apparaît clairement dans l'article 14 du premier chapitre portant sur les principes généraux, ainsi que dans les 12 articles allant de 131 à 142 du chapitre VII portant sur le pouvoir central.

²⁵ Cette loi décrit la nomenclature budgétaire et les modes de préparation des budgets des collectivités locales de façon similaire à celle de l'Etat central. Cette loi a introduit également des éléments nécessaires à l'élaboration de budgets par objectifs.

²⁶ Le FCCL a été créé par la loi 75-36 du 14 mai 1975 et ses ressources sont constituées par des prélèvements sur différentes taxes et impôts. La loi de finances de 1987 a introduit un changement radical dans la mesure où ses ressources sont inscrites dans un crédit budgétaire annuel alloué aux collectivités locales. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce changement. Il s'agit, entre autres, d'une simplification de la gestion du fonds du fait de son indexation sur plusieurs impositions et de la suppression de plusieurs impôts dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'Etat (tels que l'impôt agricole, l'impôt sur les céréales et l'impôt sur les olives).

marginale de leurs ressources à ce fonds qui se chargera de redistribuer ces ressources au profit des communes à plus faible potentiel fiscal. Ce dernier est calculé par l'écart en termes de revenu fiscal par habitant par rapport à la moyenne nationale.

Tableau 3. Répartition des ressources du Fonds Commun des Collectivités Locales

Masse globale	100%
❖ Part des Collectivités Locales	82%
➤ Communes	86%
• Au prorata de la population	45%
• Au prorata du recouvrement de la taxe sur immeubles bâtis (TIB)	37%
• A égalité entre communes	10%
• Au profit des communes à faible potentiel fiscal	8%
➤ Conseils Régionaux	14%
• Au prorata de la population	75%
• Au prorata entre conseils de régions	25%
❖ Solde* Réserves Fonds	18%
• La commune de Tunis	24%**
• Le conseil régional de Tunis	3%**
• Les communes, sièges de gouvernorats	30%**
• La Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales (CPSCL)	27%**
• Les exigences de l'autorité de tutelle centrale, pour satisfaire les besoins spécifiques et imprévus des collectivités locales	16%**

* Une quote part de ce solde peut être attribuée et ajoutée à la part revenant aux communes visées à l'alinéa premier du présent article par décret

** Jusqu'à la limite de ce pourcentage

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Loi de Finances 2014

Ainsi, 82% des ressources du FCCL sont répartis entre les communes (86%) et les conseils régionaux (14%) et 18% sont affectés aux réserves du fonds. Le partage des ressources entre les différentes communes se fait selon deux principaux critères: **(i)** selon l'importance de la population (45%) et **(ii)** selon les recettes réalisées par chaque commune au cours des trois dernières années au titre du recouvrement des impôts sur les immeubles bâtis (37%). Le reste est réparti à égalité entre les communes à hauteur de 10% et au profit des communes à faible potentiel fiscal à hauteur de 8%. Les ressources destinées aux conseils régionaux sont réparties au prorata de la population (pour 75%) et à égalité (pour 25%). Il convient de remarquer également que le FCCL consacre une partie de ses ressources, quoique relativement réduite, au financement de la Caisse de Prêts et de Soutien des Collectivités

Publiques Locales (CPSCPL) dont les activités sont définies par le décret 1135 de 16-06-1997 ayant modifié le décret 1092 du 06-06-1992²⁷.

Même si l'on peut considérer que le système de partage des revenus entre autorité centrale et autorités locales est basé sur des critères objectifs et transparents, il est clair que cette formule de partage ne tient pas compte des indicateurs socio-économiques et ne plaide pas en faveur d'une convergence régionale en Tunisie. En effet, ces critères ne sont pas suffisants pour atteindre une équité régionale en termes d'accès aux services publics de base comme la santé, l'éducation, les commodités, etc. Une telle refonte du système de partage est plus que jamais indispensable et urgente surtout au regard de l'article 136 de la Constitution²⁸.

Responsabilisation

Les autorités locales sont tenues de respecter le calendrier d'établissement du budget fixé par la loi sur les collectivités locales. En cas de défaillances, des mesures correctives d'intervention sont prévues (telles que l'intervention du gouverneur pour que le budget soit arrêté par le Conseil de la collectivité locale, l'arrêt du budget sur la base des réalisations effectives, etc.).

La préparation et la programmation budgétaire sont effectuées par les communes sur la base des éléments suivants :

- la quote-part du FCCL dont le montant est souvent fixé à l'avance,
- les excédents reportés,
- les recettes propres prévues,
- les montants prévus en prêts et subventions dans le cadre de l'échéancier du plan d'investissement communal propre à chaque municipalité.

Les collectivités locales disposent des informations nécessaires pour la préparation de leur budget selon le calendrier fixé.

L'existence d'un système d'information commun à une grande majorité des communes (regroupant plus de 80% des budgets locaux) permet d'une part d'effectuer un suivi régulier de la réalisation du budget des collectivités locales, et d'autre part de consolider les données budgétaires des collectivités locales avec celles de l'administration centrale.

²⁷ Les activités de la caisse peuvent être synthétisées ainsi :

- Prêts et subventions pour le financement des investissements locaux,
- Subventions exceptionnelles aux collectivités locales qui sont astreintes à des contraintes spéciales ou imprévisibles ou dont la situation financière est extrêmement difficile
- Bonification d'intérêts sur les prêts contractés par les collectivités publiques locales auprès d'autres institutions.

²⁸ Article 136 de la Constitution : L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires aux collectivités locales, en application du principe de solidarité et en recourant aux modalités de la régulation et de l'adéquation. L'autorité centrale œuvre à atteindre l'équilibre entre les ressources et les charges locales. Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée à la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national.

5.3. Les compagnies publiques du pétrole et des mines, un regard sur leur système de gestion des revenus

Selon l'article 13 de la Constitution de la République Tunisienne (2014), les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'Etat exerce sa souveraineté sur ces ressources au nom du peuple. Les contrats d'investissement qui y sont relatifs sont soumis à la Commission spécialisée de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Les conventions conclues, portant sur ces ressources, sont soumises à l'Assemblée des Représentants du Peuple pour approbation. Cet article concerne aussi bien les ressources en hydrocarbures qu'en phosphate, à savoir les ressources objet de la présente étude. Ainsi les compagnies nationales présentes dans les deux secteurs ont un rôle complexe et fondamental qu'il convient d'évaluer en termes d'acheminement des revenus à travers l'examen de leurs structures de gouvernance, leur responsabilisation, leur transparence et leurs activités d'ordre social.

Objectifs et structure de gouvernance des compagnies nationales

Dans le secteur des hydrocarbures, l'ETAP, entreprise publique à caractère non administratif, créée par la Loi 72-22 du 10 Mars 1972 dans le but de permettre à l'Etat d'accroître son contrôle et sa participation active et directe dans les différentes activités de l'industrie pétrolière, gère les réserves nationales et agit en tant que partenaire principal représentant l'Etat dans presque toutes les activités d'exploration et de production du pétrole et du gaz. L'ETAP bénéficie lorsqu'elle exerce des activités de prospection, de recherche et/ou d'exploitation des hydrocarbures, seule ou en association, sous le régime spécial ou autrement, de tous les droits et se soumet à toutes les obligations prévues par le code des hydrocarbures et les textes réglementaires pris pour son application. Tout pétitionnaire de Permis de recherche d'hydrocarbures en Tunisie doit offrir dans sa demande une option à l'entreprise nationale en vue de sa participation dans toute concession d'exploitation et ce dans les conditions précisées par le Code des Hydrocarbures.

Détenue à 100% par l'Etat, la mission principale de l'ETAP peut être articulée autour de trois grands objectifs :

1. La promotion de l'exploration afin de développer la production et de renouveler les réserves tunisiennes d'hydrocarbures (huile et gaz) ;
2. La promotion du développement durable et réduire les émissions de CO₂ du secteur des hydrocarbures ;
3. La gestion de bases de données pour le compte de l'Etat et le développement du capital humain dans le secteur (*capacity building*).

L'entreprise joue un double rôle: le rôle d'une entreprise privée qui cherche à faire des bénéfices à travers ses participations dans les concessions et un rôle de collecteur d'impôts pour l'Etat (redevances et marché local), une pépinière de compétences pour le secteur des hydrocarbures (à travers la formation en géophysique et géologie des ingénieurs qu'elle recrute), coordinateur du secteur des activités d'enlèvement de brut, conservateur des données géologiques et géophysiques du sous-sol tunisien pour le compte de l'Etat et promoteur de ce

même sous-sol dans les forums internationaux. L'ETAP joue également le rôle de conseiller technique de l'autorité concédante sur plusieurs dossiers concernant les hydrocarbures.

Le secteur de l'énergie en Tunisie est régi par la Direction Générale de l'Energie, DGE, du Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines par l'intermédiaire des Etablissements publics sous tutelle²⁹ qui se chargent de la mise en œuvre de la politique de l'Etat dans le secteur des hydrocarbures. Ainsi, la DGE est le vis-à-vis direct de l'ETAP.

Actuellement, le conseil d'administration de l'ETAP est composé de 12 membres de différents départements ministériels et experts techniques comme suit : le PDG de l'entreprise nationale, un administrateur du Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines, deux administrateurs du Ministère des Finances, un administrateur de la Présidence du Gouvernement, un administrateur du Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et des TIC, un administrateur de la BCT, un administrateur pour compétence dans le secteur pétrolier, un administrateur de l'Agence Nationale de Maîtrise de l'Energie, un administrateur représentant le personnel et un contrôleur d'Etat. Les membres du conseil d'administration sont nommés par le Président du Gouvernement sur proposition du ministre en charge des hydrocarbures.

Le rôle du conseil d'administration se situe à plusieurs niveaux (technique, financier et économique) et comporte : le suivi et l'approbation des opérations courantes de l'entreprise, l'approbation des marchés pour les activités hors concession, l'approbation des budgets, le suivi des recommandations des commissaires aux comptes, la répartition des bénéfices, le suivi du tableau de bord mensuel de l'entreprise.

Par ailleurs, l'ETAP participe au comité technique et au comité d'opération dans le cadre d'un RA et au comité conjoint de gestion dans le cadre d'un CPP. Dans les deux cas, le comité (d'opération ou de gestion) approuve les décisions relatives à la gestion des opérations telles que les budgets, les programmes de travaux, les contrats et marchés, etc. Certaines insuffisances peuvent être soulignées à ce niveau dans la mesure où l'ETAP est souvent mal représentée au niveau de ces comités en raison du manque de compétences technico-économiques dans le domaine pétrolier. En effet, l'entreprise nationale souffre du départ de plusieurs compétences.

Dans le secteur du phosphate, la Tunisie est historiquement considérée comme l'un des pays pionniers à l'échelle internationale dans le domaine du phosphate naturel et des engrais minéraux. Cette activité est plus que centenaire pour l'extraction du phosphate par la Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG) et plus que cinquantenaire dans le domaine de sa valorisation en divers engrais minéraux par le Groupe Chimique Tunisien (GCT).

²⁹ Quatre principaux organismes publics sous tutelle du Ministère assurent la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'exploitation et production et de tarification des hydrocarbures.

- L'ETAP : Gestion des activités d'exploration et de production du pétrole et du gaz.
- La STIR : Raffinage du pétrole brut, de couverture de tous les besoins du pays en produits pétroliers et importation de l'ensemble des carburants et des combustibles.
- La SNDP : Commercialisation des produits pétroliers et de leurs dérivés
- La STEG : Electrification du pays, développement du réseau Gaz Naturel et réalisation d'une infrastructure électrique et gazière.

Connaissant plusieurs mutations institutionnelles dans son statut, la CPG a pour objectif principal le développement de la production et de la commercialisation des phosphates tunisiens ainsi que la recherche et l'exploration de nouveaux gisements. Le GCT, quant à lui, résultat d'une série de fusions et d'absorptions de plusieurs sociétés, a pour principal objectif la transformation et la valorisation du phosphate à travers la production d'acide phosphorique et d'engrais³⁰. En 1994, il y a eu unification de la direction générale de la CPG et du GCT par la nomination d'un seul Président Directeur Général et, en 1996, il y a eu fusion des structures commerciales de la CPG et du GCT. Ces décisions ont conféré au secteur plus de cohésion et d'efficacité³¹. Le secteur phosphatier occupe une place importante dans l'économie tunisienne, tant au niveau de l'emploi qu'au niveau de la balance commerciale et des recettes en devises.

Les deux entreprises nationales sont détenues presque totalement par l'Etat. Leur conseil d'administration est composé de 7 à 12 représentants de l'Etat avec la représentation des différents ministères : Direction Générale des Mines (DGM), Ministère des Finances, BCT, Présidence du Gouvernement et le Contrôleur d'Etat. Les membres du conseil d'administration sont nommés par le Président du Gouvernement sur proposition du Ministre en charge des mines. La DGM est le vis-à-vis direct des deux entreprises nationales (CPG et GCT). En présence de conflits, et selon la nature des conflits, les ministres impliqués interviennent auprès du Président du Conseil qui tranchera au final. Tout comme pour l'ETAP, le rôle du conseil d'administration se situe à plusieurs niveaux (technique, financier et économique).

Responsabilisation

Pour ce qui est du secteur des hydrocarbures, l'ETAP atteint généralement ses objectifs fixés dans le cadre de contrats-programmes sur 5 ans (eux-mêmes s'inscrivant dans le cadre de grandes orientations de long terme tels que les plans quinquennaux). On ne peut pas imputer à l'ETAP la baisse de la production et l'accroissement du gap constaté depuis 2011 entre les ressources nationales en hydrocarbures et la demande. En effet, la baisse de la production s'explique en partie par l'arrêt de la production dans certains gisements (dont le champ Miskar) pour des travaux de maintenance et en partie par les mouvements sociaux (qui ont bloqué les travaux de maintenance sur certains sites de production et ralenti l'avancement des projets d'exploration et les nouveaux forages).

Les organismes de surveillance sont le commissaire aux comptes pour les états financiers et la Cour des Comptes pour la Présidence du Gouvernement. La DGE effectue également des missions de contrôle qui a pour rôle d'approuver les plans de développement (coûts, phasage, développement, etc.). L'ETAP, quant à elle, effectue également des missions d'audit au niveau des concessions. En dépit d'une gestion relativement responsable de l'entreprise nationale vis-à-vis des citoyens et du gouvernement, il n'en demeure pas moins que certaines

³⁰ La Tunisie est le deuxième pays au monde à valoriser un grand pourcentage de sa production de phosphate naturel (85%).

³¹ En raison de l'appartenance des deux entreprises à deux secteurs d'activités différents (le secteur des activités extractives pour la CPG et le secteur des industries manufacturières pour le GCT), il y avait confusion et manque de visibilité dans la contribution du secteur minier au revenu de l'Etat.

insuffisances persistent; notamment les compétences pluridisciplinaires du personnel empêchant l'entreprise d'atteindre ses objectifs, le suivi et le monitoring du ratio R nécessitant de plus amples informations techniques et une plus grande ouverture et coordination avec les autorités des finances publiques.

Pour ce qui est du secteur du phosphate, et en dehors de la période critique connue par le secteur dans son ensemble depuis 2011, la CPG et le GCT atteignent généralement leurs objectifs. En 2010 la production de phosphate s'élève à plus de 8 millions de tonnes³² contre seulement moins de 2,5 millions de tonnes en 2011. De même, la production et l'exportation d'acide phosphorique et d'engrais ont chuté dans les mêmes proportions. En effet, 80% du phosphate marchand de la CPG sont transformés dans les usines du GCT, les 20% restant sont exportés tant pour la transformation que pour l'application directe. La dégradation des performances du secteur minier dans son ensemble est due aux perturbations sociales au niveau des sites de production et de l'activité de transport ferroviaire du phosphate brut. Tout comme pour l'entreprise nationale du secteur des hydrocarbures, les mécanismes de surveillance se basent sur l'inspection des finances publiques, le contrôle interne et l'inspection du commissaire aux comptes. Les contrôleurs internes sont titulaires d'un certificat international d'auditeur qui est renouvelé tous les deux ans.

De façon générale, le Contrôle Général des Finances (CGF), est chargé d'effectuer, sous l'autorité du Ministre chargé des Finances, des missions de contrôle de conformité et de régularité au niveau des services et organismes publics tels que les Entreprises publiques et les EPNA (Établissements publics non administratifs). L'ETAP, la CPG et le GCT font partie du portefeuille de contrôle du CGF. Il procède également à des missions d'évaluation des projets et des programmes publics en vue d'apprécier la performance des différents intervenants ainsi que les divers impacts y afférents. A l'instar des autres corps de contrôle, le CGF exerce ses activités sous la coordination du Haut Comité de Contrôle Administratif et Financier (HCCAF) créée depuis 1993 auprès de la Présidence de la République. Ce dernier est chargé également d'assurer le suivi des recommandations et propositions formulées dans les différents rapports de contrôle et de vérification dont une copie lui est adressée d'une manière systématique. Malheureusement, la mise en exergue des activités du CGF demeure limitée.

Transparence

Toutes les informations relatives aux finances et aux opérations d'investissement des entreprises nationales (ETAP, CPG et GCT) sont publiées dans leurs bilans et rapports d'activité annuels. Ces informations concernent, entre autres, les réserves, les volumes de production, les valeurs des exportations des ressources, les estimations d'investissement dans l'exploration et le développement, les coûts de production, les participations dans le capital des joint-ventures, les informations financières sur les filiales ainsi que les activités quasi-fiscales (activités d'ordre social). De façon générale, il y a plus de transparence au niveau des activités et résultats de l'ETAP (les rapports d'activité de l'entreprise nationale ainsi que la

³² Ces objectifs ont été atteints notamment grâce à l'abandon des mines souterraines au profit des carrières à ciel ouvert, reconnues comme étant plus économiques. L'extraction minière en surface des phosphates tunisiens a apporté des gains appréciables au niveau des coûts de production ce qui a permis d'améliorer la productivité.

Revue Energie sont accessibles sur le site) qu'au niveau de la CPG et du GCT. Pour ces deux dernières, les informations existent mais ne sont pas publiées. Seules les informations relatives à leurs niveaux activités (production, exportation, etc.) sont accessibles au public³³. En revanche, il convient de mentionner que les statistiques publiées par le site de la CPG et du GCT sont relativement limitées (seules les données relatives à la production du phosphate brut sont publiées) et ne sont pas mises à jour (les dernières informations publiées datent de 2009). Pour la CPG et le GCT, ni les rapports d'activités ni les rapports d'audits ne sont disponibles sur leurs sites web.

Toutes les informations sont auditées par le contrôleur d'Etat et le commissaire aux comptes de l'entreprise nationale y compris les revenus reçus ou versés au gouvernement. Les filiales des entreprises publiques ne sont pas auditées par le commissaire de l'entreprise nationale, mais le rapport de leur commissaire aux comptes est vu par ce dernier.

Pour ce qui est des revenus des participations, il n'y a pas de pourcentage fixe des dividendes versés à l'Etat, tout dépend du programme d'investissement de l'entreprise et de la situation des finances publiques. Il n'y a pas de règles pour fixer un pourcentage d'affectation des résultats à réinvestir. Cela dépend des priorités de l'Etat et de l'entreprise nationale. Les dividendes sont versés au Trésor. L'Etat est responsable de la dette de l'entreprise nationale.

Création de fonds et activités d'ordre social

Même si dans le budget de l'Etat, il n'existe pas un fond du Trésor dédié au financement des activités d'ordre social en liaison directe avec les activités extractives des ressources naturelles, les entreprises nationales ont participé directement ou indirectement au financement de ce type d'activités.

L'ETAP joue ce rôle indirectement à travers les compagnies pétrolières qui financent par exemple la construction de logements ou d'écoles ou d'autres projets d'infrastructure dans leurs zones d'activités pétrolières. De même, à travers ses participations dans les concessions, l'entreprise nationale consacre un budget pour promouvoir les régions dans lesquelles se situent ses champs pétroliers. Après la révolution du 14 janvier 2011, on parle de la responsabilité sociale de l'entreprise CSR (*Corporate Social Responsibility*) qui se manifeste par le financement des routes, des dispensaires et hôpitaux, des écoles, et des aides aux jeunes entrepreneurs.

La CPG joue en revanche un rôle direct et actif à travers la gestion de quatre fonds dédiés à la promotion de la région, le soutien financier du personnel et l'encouragement des jeunes promoteurs par une assistance à la fois technique et financière. Ainsi, les fonds gérés par la CPG sont les suivants:

- Le **fonds de reconversion** créé en 1986 a pour rôle de faciliter la réduction de l'effectif présent dans la société. Cette initiative a démarré avec la société Jebel Jerissa et a ensuite été généralisée à la CPG. Le fonds est alimenté par les provisions des sociétés minières, en vertu du Code Minier établi en 2003. Ces provisions sont

³³ <http://www.gct.com.tn/francais/wcpq.htm>

déductibles de l'impôt sur les bénéfices sauf si elles ne sont pas utilisées au bout de trois ans.

- Le **fonds d'essaimage** a été créé en 2009 par la CPG, le GCT, la société El Fouledh, etc. avec l'idée d'encourager les personnes dotées d'une certaine expérience, à développer leurs propres projets, en leur assurant une assistance technique³⁴ et financière. Le fonds est géré par les compagnies nationales, chacune conformément à son domaine.
- Le **fonds social** a pour objectif d'assister le personnel des entreprises nationales dans des occasions particulières telles que le mariage, la construction d'un logement, etc. Il est géré par la circulaire 26-88 du Premier Ministère fixant ainsi un plafond de crédits et l'obligation pour chaque entreprise de définir un règlement intérieur.
- Le **fonds de redéploiement et de développement du bassin minier** joue le rôle d'une banque en finançant directement les projets d'investissement. C'est une entité juridique dotée de son propre Directeur Général et d'un conseil d'administration représentant entre autres le GCT et la CPG. Contrairement aux autres fonds, celui-ci concerne l'ensemble du bassin minier et non pas uniquement le personnel de l'entreprise nationale.

En dépit de ces différentes initiatives entreprises par les compagnies nationales, surtout la CPG, pour créer ces différents fonds, il est regrettable qu'il y ait absence d'information sur la gestion et les modes de gouvernance de ces fonds. N'étant pas des fonds du Trésor, ils ne sont pas tenus de présenter des rapports au gouvernement. Certes, l'utilisation des ressources de ces fonds est soumise au contrôle et approbation des entreprises de tutelle. Mais, une telle information, quoique d'une grande utilité pour l'opinion publique au regard des finalités de ces fonds, n'est pas disponible ni accessible au public.

5.4. Les subventions directes et indirectes du gaz et du pétrole

La mise en place du système de compensation des produits de base remonte à l'année 1945, et ce, suite à la création de la Caisse de Compensation par le décret beylical³⁵ du 28 juin 1945 (devenue par la suite Caisse Générale de Compensation (CGC) en vertu de la loi n°26-70 en date du 29 mai 1970). Le système de compensation avait pour objectif la maîtrise des prix des produits de base notamment les produits céréaliers et ce en vue de pallier les augmentations des prix. La subvention énergétique, quant à elle, a été introduite en 2004 dans le cadre de la Loi de Finances afin de faire face à l'évolution des prix du pétrole brut. La compensation énergétique a un objectif double. D'une part, et dans une optique similaire à celle de la compensation des produits céréaliers, il s'agit de soutenir le pouvoir d'achat des ménages à travers un mécanisme de redistribution via les transferts indirects. D'autre part, la subvention des produits énergétiques permet de soutenir la compétitivité des entreprises confrontées à une concurrence internationale de plus en plus ardue surtout celles de taille petite ou moyenne

³⁴ Par la prise en charge de l'étude de faisabilité du projet par exemple.

³⁵ Il s'agit d'un décret qui remonte à la période des Bey où la Tunisie était encore sous le protectorat français.

ou encore celles opérant dans des activités à faible valeur ajoutée où la concurrence est basée essentiellement sur le coût des facteurs de production.

Les dépenses de subventions, attribuées à travers la CGC pèsent de plus en plus sur le budget de l'Etat depuis plusieurs années, d'abord sous l'effet de l'envolée des prix pétroliers et celle des prix des produits alimentaires courant des années 2006 à 2009 puis, plus récemment, sous l'effet d'un accroissement remarquable de la demande d'énergie conjuguée à un ralentissement significatif de l'activité de production nationale. En effet, durant les trois dernières années, les dépenses de compensation des produits énergétiques représentent environ 60% du total des dépenses de compensation. Entre 2012 et 2013, les dépenses de compensation ont progressé de 52,1% pour s'établir à environ 5.514 MDT ou l'équivalent de 7,2% du PIB. Elles expliquent environ 67% de l'accroissement des dépenses de fonctionnement et leur montant est largement supérieur à celui des dépenses d'équipement ou du déficit budgétaire. Le tableau suivant illustre l'accroissement des dépenses de compensation par catégorie durant les trois dernières années.

Tableau 4. Dépenses de Compensation, 2012-2014

Désignation	2012	2013	2014*
Dépenses de compensation en % du PIB	5,1%	7,2%	5,1%
Dépenses de compensation en MDT	3.624,1	5.514,0	4.292,0
- Produits de base	1.235,6	1.450,0	1.407,0
- Carburants	2.111,0	3.734,0	2.500,0
- Transport	277,5	330,0	385,0

* Les valeurs relatives à cette année sont prévisionnelles

Source : Banque Centrale de Tunisie

La compensation des produits énergétiques occupe une part importante dans le total des dépenses de compensation supportées par le budget de l'Etat. En 2013, la subvention des produits énergétiques se décompose comme suit : 43% pour les produits pétroliers, 41% pour l'électricité et 16% pour le gaz naturel. La figure suivante montre la croissance des dépenses de compensation des produits énergétiques entre 2004 et 2014.

Cinq causes principales peuvent expliquer la croissance de la compensation énergétique en Tunisie :

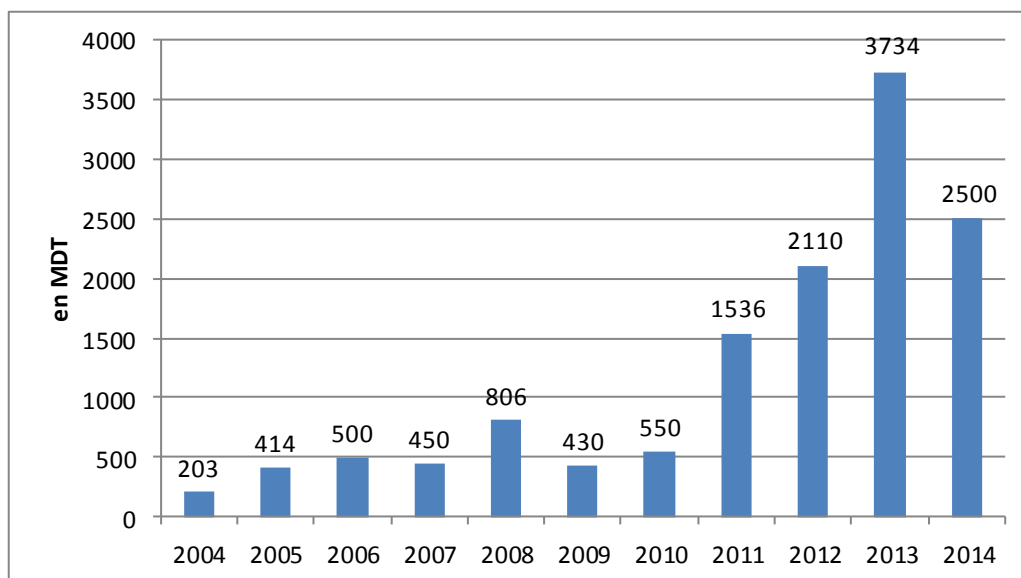
- Diminution de la redevance sur le gaz algérien³⁶ de 40% en 2013 par rapport à 2012. En outre, et durant la même période, il y a eu une baisse de la production nationale en gaz naturel et en pétrole brut de 0,5% et 10% respectivement. En revanche, les consommations des produits pétroliers et du gaz naturel ont progressé de 2,3% et 2,1% respectivement. L'accroissement de l'écart entre les ressources et la demande a

³⁶ Comme souligné plus haut, il s'agit de la réduction du forfait fiscal lié aux droits de transit du gaz naturel transporté par gazoduc à partir de l'Algérie vers l'Italie.

provoqué le creusement du déficit de la balance énergétique de 11% qui dépasse 70% en 2013.

- Augmentation du coût d'achat du gaz naturel de l'Algérie ce qui a pour conséquence l'accroissement des dépenses de compensation afin de combler la différence entre le coût réel et le prix préférentiel appliqué aux achats du gaz naturel par la Société Tunisienne d'Electricité et du Gaz (STEG).
- L'accroissement du prix du baril de pétrole de 79,5 dollars en 2010 à 110 dollars en 2013. En revanche, la baisse du prix durant les derniers mois de 2014 devrait atténuer le poids du déficit énergétique et donc des dépenses de compensation.
- L'augmentation du taux de change du dollar de 1,408 en 2011 à 1,67 considéré dans la loi de finance de 2014.
- Augmentation de la consommation de l'électricité de 4,4% en moyenne entre 2002 et 2012.

Figure 13. Dépenses de compensation des produits énergétiques en Tunisie, 2004-2014

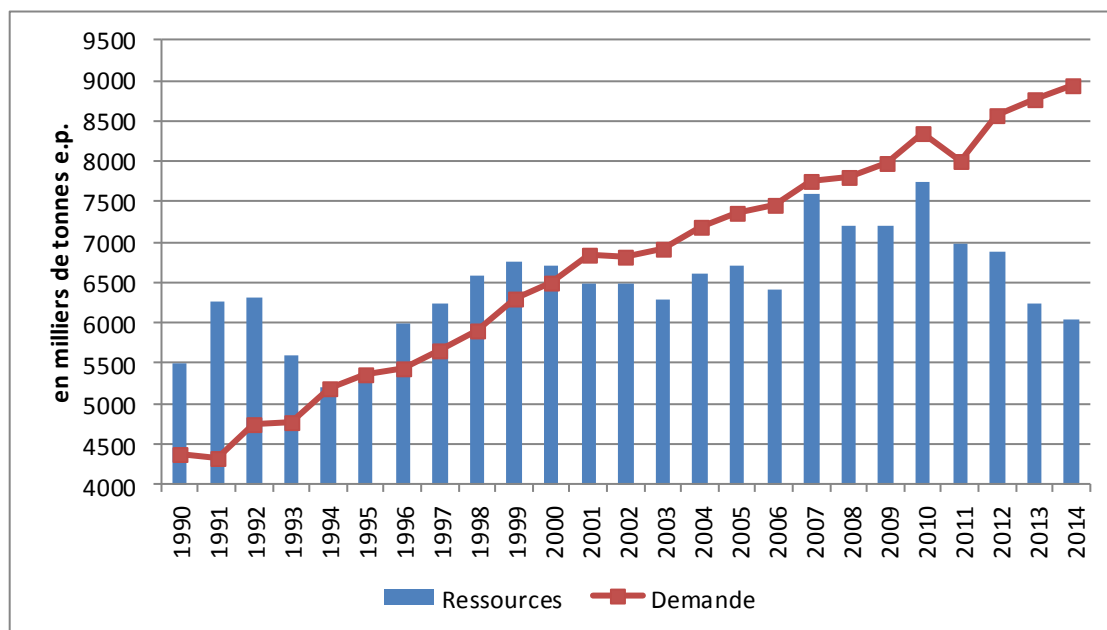


** Les valeurs relatives à cette année sont prévisionnelles*

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

La figure suivante présente le bilan de l'énergie primaire en Tunisie entre 1990 et 2014. Jusqu'à l'année 2000, la balance présente un excédent énergétique, date à partir de laquelle la balance est devenue déficitaire. Ce qui provoque inévitablement un accroissement des dépenses de compensation dès lors que les prix des produits pétroliers et gaziers sont administrés et présentent un écart important par rapport aux prix internationaux.

Figure 14. La balance énergétique en Tunisie (en mtep), 1990-2014



* Les valeurs relatives à cette année sont prévisionnelles

Source : Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines

Cet écart entre la demande et les ressources en énergie primaire concerne aussi bien les produits pétroliers que le gaz naturel. Pour ce qui est des produits pétroliers, il convient de distinguer entre les besoins en pétrole brut et ceux en produits raffinés. Les subventions aux produits pétroliers apparaissent à deux niveaux, celui du pétrole brut et celui des produits raffinés. Les subventions indirectes sont réalisées à travers le différentiel entre le prix international et les prix de cession fixé par l'administration du pétrole brut pour la STIR (Société Tunisienne des Industries de Raffinage) et du gaz naturel pour la STEG (Société Tunisienne d'Electricité et du Gaz) et ce à travers l'ETAP. Cette dernière est chargée de commercialiser les hydrocarbures issus de la production nationale pour le compte de l'Etat et la SOTUGAT (Société Tunisienne du Gazoduc Trans-méditerranéen), chargée de l'exploitation du Gazoduc à travers l'ETAP. Les ressources en hydrocarbures de cette société proviennent des champs tunisiens ou du gazoduc transitant sur le territoire. Elles sont cédées en majeure partie à des prix préférentiels aux opérateurs locaux (la STIR et la STEG). Ainsi, l'Etat intervient en instituant une subvention indirecte qui consiste à approvisionner le marché local en pétrole brut et en gaz naturel à des prix inférieurs à ceux pratiqués au plan mondial. 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).

La subvention directe des produits raffinés

La capacité de raffinage de la STIR est limitée à 32 000Bbl/jour (soit 1,7Mtep) alors que la consommation nationale s'élève à 80 000Bbl/jour (soit 3,8Mtep)³⁷. D'où un gap de 60% des besoins en produits pétroliers qui doit être comblé par l'importation de produits raffinés. La STIR importe des produits raffinés qu'elle met à disposition des différents distributeurs à un prix de cession administré inférieur à celui du marché international. Ainsi, toute fluctuation au niveau du prix sur le marché mondial se répercute directement au niveau des dépenses de compensation au profit de la STIR. Le tableau suivant illustre les différentiels de prix par catégorie de produits pétroliers ainsi que le niveau de la subvention associée. Les produits les plus subventionnés sont le gasoil et le butane, suivis par le fuel, l'essence sans plomb et le butane.

Tableau 5. Subvention directe des produits pétroliers importés, 2013

Produits pétroliers	Quantité importée	Prix à l'importation		Prix de cession		Subvention	
	En tonne	Prix unitaire D/tonne	Valeur mDT	Prix unitaire D/tonne	Valeur mDT	Par unité D/tonne	Valeur mDT
Butane	331 368	1 438	476 399	303 624	100 611	-1 134	375 787
GPL	138 806	1 428	198 154	372 264	51 672	-1 055	146 482
Essence SP	469 978	1 627	764 427	1 302	611 696	-325	152 731
Gasoil	810 634	1 510	1 224 000	1 039	842 585	-471	381 415
Gasoil 50	197 460	1 602	316 257	1 275	251 688	-327	64 570
Fuel	257 834	990	255 269	376	96 854	-614	158 415
Kérosène	215 368	1 667	359 081	1 672	360 198	5	-1 117
Total	2 421 446	1 484	3 593 587	956 165	2 315 304	-527 901	1 278 283

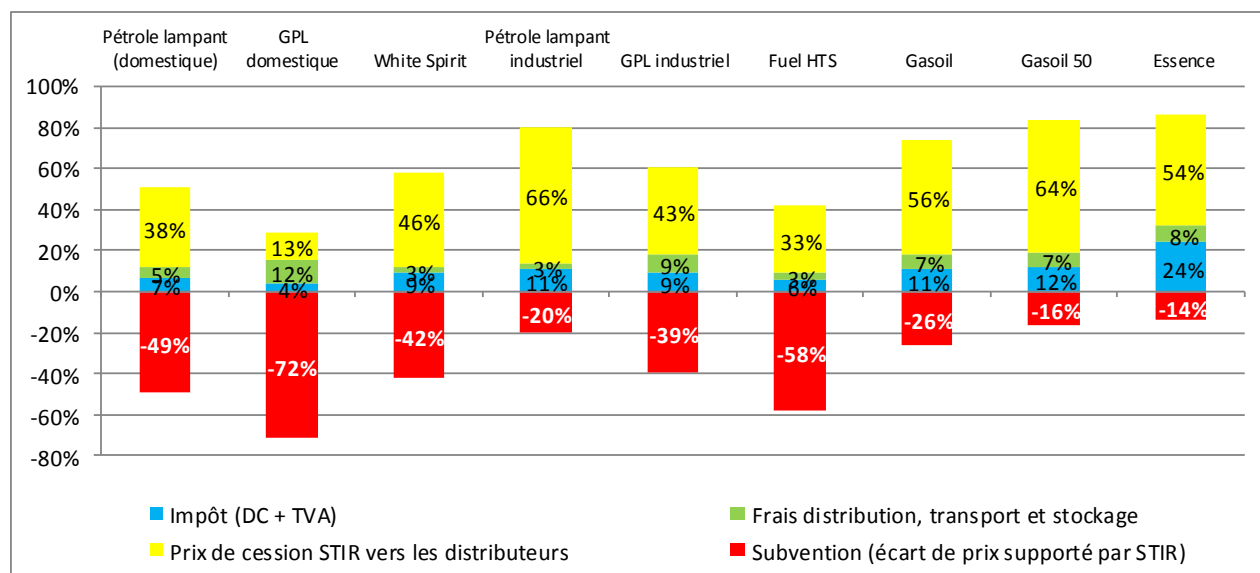
Source : Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines

La structure des prix de vente des différents produits pétroliers inclut le prix de cession de la STIR pour le réseau de distribution, l'impôt (TVA et DC) ainsi que les frais liés à la distribution en gros et au détail, au transport et au stockage. Le cumul de ces différents éléments est inférieur au prix de revient des produits pétroliers. La différence permet d'identifier les dépenses de compensation pour chaque produit pétrolier. Soulignons aussi que les prix à la consommation incluent 12% de TVA pour tous les produits sauf l'essence, pour laquelle la TVA est de 18 %. Une taxe spécifique qui varie d'un type de carburant à un autre est également incluse. Le graphique suivant présente la structure en pourcentage des prix des différents produits pétroliers en Tunisie pour l'année 2013 et ce par rapport au prix hors subvention. Il apparaît clairement que le GPL domestique est le produit le plus subventionné (72%), suivi par le Fuel HTS (58%) et le pétrole lampant (49%). Même si le prix du gasoil est

³⁷ Les besoins de consommation nationale sont répartis comme suit : 58% pour le transport, 24% pour le besoin résidentiel, commercial et agriculture et 18% pour l'industrie.

subventionné à hauteur de 26%, il est à l'origine de dépenses de compensation élevées en raison de l'importance des quantités consommées.

Figure 15. Structure des prix des produits pétroliers (en %), 2013



Source : Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines

La subvention indirecte du pétrole brut

L'ETAP approvisionne la STIR en pétrole brut à partir de la production nationale selon des prix fixes administrés inférieurs aux prix internationaux. Ainsi, le coût de raffinage par la STIR est inférieur au coût d'importation. Ce qui complexifie davantage les effets sur l'équilibre financier de la société ainsi que sur les finances publiques à travers les dépenses de compensation au profit de l'ETAP au titre de l'importation du pétrole brut. Le tableau suivant illustre les différentiels de prix par catégorie de pétrole brut ainsi que le niveau de la subvention associée.

Tableau 6. Subvention indirecte du pétrole brut, 2013

Produits pétroliers	Quantité importée	Prix à l'importation		Prix de cession		Subvention	
	En tonne	Prix unitaire D/tonne	Valeur mDT	Prix unitaire D/tonne	Valeur mDT	Par unité D/tonne	Valeur mDT
Zarza Ytine	473 322	1 394	659 624	406 343	192 331	-987 262	467 293
Beni Khalled	2 531	1 385	3 504	404 183	1 023	-980 431	2 481
Maamoura	81 864	1 385	113 351	402 877	32 981	-981 737	80 369
Es Sider	242 654	1 349	327 255	375 939	91 223	-972 711	236 032
Izri	891 677	1 409	1 256 729	376 561	335 770	-1 033	920 959
Total	1 692 048	1 395	2 360 464	386 117	653 329	-1 009	1 707 135

Source : Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines

La subvention indirecte du gaz naturel

La demande en gaz naturel a été multipliée par plus de 4 entre 1990 et 2013 dont 23% pour des usages finals et 77% pour la production d'électricité. En 2012, la production nationale s'élève à 2,8Mtep qui permet de satisfaire 53% de la consommation nationale qui s'élève à 5,4Mtep. Ainsi, 47% des besoins sont assurés par le gaz algérien dont 16% correspondant au forfait fiscal en nature et 31% en achats de gaz algérien. Remarquons aussi que pour la production nationale, le prix subit les fluctuations du prix international du pétrole puisque le prix du gaz est indexé sur celui du pétrole sur le marché international. La STEG achète aux compagnies locales à un prix préférentiel, soit 20% du prix du pétrole BTS (un prix inférieur à celui d'importation). De même, l'ETAP importe du gaz naturel pour le compte de la STEG à un prix fixe administré inférieur à celui du marché international, ce qui donne lieu à des dépenses de compensation au profit de l'ETAP au titre de l'importation du gaz naturel.

Le tableau suivant illustre l'évolution entre 2009 et 2013 des différentiels de prix de cession et à l'importation ainsi que le niveau de la subvention associée. L'approvisionnement en gaz naturel se fait en Tunisie à partir de trois principales sources, à savoir le gaz Miskar et Hasdrubal et le gaz algérien selon un accord établi entre l'ETAP et la société Sonatrach en tenant compte des quantités de gaz liées à la redevance. Les dépenses de compensation liées au gaz ont connu une croissance de plus de 80% en 2012, puis de 23% en 2013. Ceci est dû à l'accroissement des quantités importées (et la réduction du forfait fiscal lié aux droits de transit du gaz naturel transporté par gazoduc à partir de l'Algérie vers l'Italie) ainsi qu'à la différence entre le prix du gaz algérien et le prix de cession à la STEG.

Tableau 7. Subvention indirecte du gaz naturel, 2009-2013

	Gaz algérien importé	Prix unitaire (D/tonne ep)		Valeur en MDT		Subvention
	<i>En mtep</i>	<i>Achat STEG</i>	<i>Prix à l'importation</i>	<i>Achat STEG</i>	<i>Prix à l'importation</i>	<i>En MDT</i>
2009	1 117	90,800	366,575	101	410	309
2010	1 053	90,800	524,860	96	553	457
2011	1 164	90,800	689,038	106	802	696
2012	1 644	90,800	860,000	149	1 414	1 265
2013	2 044	90,800	853,088	186	1 744	1 558

Source : Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines

Il apparaît clairement que les dépenses de compensation directe et indirecte pour les hydrocarbures pèsent lourdement sur le budget de l'Etat. La subvention directe des produits pétroliers raffinés se manifeste par des dépenses de compensation au profit de la STIR alors que la subvention indirecte se manifeste par l'importation du gaz naturel et du pétrole brut par l'ETAP au profit de la STEG et de la STIR respectivement et donne lieu à des dépenses de compensation au profit de l'ETAP. Cette dernière a d'une part une activité pétrolière de développement et de commercialisation bénéficiaire du fait de sa participation aux différentes concessions, et a d'autre part une activité déficitaire liée à l'importation du gaz naturel et du

pétrole brut. Mise à part la tendance baissière récente des prix du pétrole, l'activité de l'ETAP est globalement déficitaire. En effet, le volume des activités gérées pour le compte de l'Etat et qui sont dans l'ensemble déficitaires ne peuvent pas compenser les revenus générés par les concessions. Ces derniers ne font qu'amortir le déficit de l'ETAP. A partir de 2015, ce système de gestion des subventions directe et indirecte sera modifié : la STIR et la STEG importeront pour leur propre compte. Comparées à ces deux opérateurs, l'ETAP dispose d'une assise financière (liée aux revenus générés par la gestion des concessions) et de relations avec les banques nationales et étrangères qui lui permettaient de bien gérer les pressions budgétaires liées aux activités d'importation pour le compte de la STIR et la STEG. Une des questions qui se pose est de savoir si la STIR aura la capacité de gestion vis-à-vis du Trésor. En effet, la STIR souffre déjà de certaines difficultés de liquidité du fait que la SNDP par exemple ne respecte pas ses délais de règlement des factures. En effet, cette dernière subit elle-même les aléas de règlement de ses clients qui relèvent en grande partie du secteur public (AGIL, Tunisair, Administrations, etc.).

La gestion du système de subvention des produits énergétiques se base sur une coordination étroite entre le Ministère des Finances, la DGE et les différents opérateurs (l'ETAP, la STIR, la STEG et la SNDP). La planification, le suivi, l'évaluation du coût et la mise en œuvre des subventions indirectes sont pilotés par la Présidence du Gouvernement en coordination étroite avec les différents institutions et établissements impliqués. Toutes les informations relatives aux dépenses de compensation figurent explicitement dans le budget de l'Etat et les lois de finances. Les statistiques relativement détaillées sont publiées dans les rapports annuels de la BCT ainsi que dans les rapports annuels des opérateurs. Les états mensuels de suivi des dépenses de compensation sont élaborés par les départements ministériels en charge du suivi des grands équilibres.

Concernant les contrôles externes, il est à noter le récent renforcement du mandat de la Cour des Comptes. La loi du 29 janvier 2008 élargit le champ d'activités de la Cour à tous les organismes dans lesquels l'Etat détient une participation en capital, ainsi qu'aux aides publiques directes (subventions) ou indirectes (exonérations). Elle introduit également la possibilité d'une évaluation des résultats de ces aides ainsi que l'évaluation de la gestion économique et durable, ouvrant ainsi la voie aux audits de performance nécessaires lors d'une gestion budgétaire axée sur les résultats.

Actuellement, le système de compensation et de subvention, aussi bien des produits énergétiques qu'alimentaires, ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique de ciblage des groupes d'individus ou de secteurs d'activités prioritaires. La rationalisation des dépenses de compensation constitue un des défis majeurs pour l'économie tunisienne. L'élaboration d'une stratégie visant la rationalisation de ces dépenses constitue plus que jamais une impérieuse nécessité afin d'assurer la viabilité des finances publiques dans les années à venir et de surmonter l'inefficacité observée du caractère universel adopté dans la répartition de ces transferts.

Dans ce cadre, des études³⁸ ont montré que les personnes vulnérables visées par ces dépenses ne perçoivent que 12% de l'enveloppe totale des subventions alimentaires. Egalement, 20% de la catégorie la plus aisée bénéficient de 70% du montant global de ces subventions. De même, pour les dépenses de compensation énergétique, au plus, 2% des subventions à l'essence et au diesel bénéficient aux ménages aux revenus les plus bas, alors que ceux aux revenus les plus élevés bénéficient de 67% des subventions à l'essence et de 60% des subventions au diesel. En ce qui concerne les subventions à l'électricité, les ménages aux revenus les plus bas bénéficient de 13% des subventions alors que les ménages aux revenus les plus élevés en bénéficient à hauteur de 29%. Enfin, et pour le GPL, 15% des bénéficiaires vont au quintile des revenus les plus bas, alors que 21% vont à celui des revenus les plus élevés.

Ces études proposent plusieurs mesures progressives ayant pour principal objectif la rationalisation des dépenses de compensation. Il s'agit globalement de mesures qui transforment progressivement le système de subvention et de redistribution indirect par un système de transfert direct en faveur des ménages les plus vulnérables ou un système d'appui direct en faveur des opérateurs les plus vulnérables dans certains secteurs d'activités (tels que l'agriculture, la pêche et le transport). De même, la rationalisation de la consommation de l'énergie au niveau de l'administration et des entreprises publiques constitue une piste de réflexion. Aussi, l'examen de l'instauration d'une taxe « pollution » pour les sociétés (proportionnelle à la consommation de l'énergie³⁹) et dont les recettes seront affectées à la caisse générale de compensation représente une des mesures discutées récemment. De même, la rationalisation de la compensation passe également par une politique de la demande axée sur la maîtrise de l'énergie, et une politique de l'offre axée sur le développement d'un mix énergétique incluant la promotion des énergies renouvelables. Ainsi, un système de maîtrise de l'énergie a été instauré par la Loi n° 2005-82 d'Août 2005, portant création d'un système de maîtrise de l'énergie et par la création du Fonds National de Maîtrise de l'Energie (LF 2006).

6. Conclusion et recommandations

Cette étude a porté sur l'évaluation de la gestion des revenus pétroliers et miniers en Tunisie, dans le but de mettre en exergue les insuffisances et de proposer des pistes de réflexion en vue d'une plus grande transparence et responsabilisation du système ainsi que d'une meilleure inclusion économique et sociale. A cet effet, les suggestions suivantes peuvent être formulées:

- Dans la plupart des pays, l'évaluation de la gestion des revenus pétroliers et miniers met l'accent en général sur les flux de revenus en aval, c'est-à-dire sur le rôle de l'Etat dans la redistribution des revenus. En Tunisie, dans la mesure où la réforme du cadre

³⁸ Il s'agit notamment de l'étude menée avec l'assistance de la Banque Africaine de Développement pour le ciblage des subventions alimentaires et de l'étude menée avec l'assistance de la Banque Mondiale pour la rationalisation des subventions énergétiques.

³⁹ A titre d'exemple, le secteur de la cimenterie, grand consommateur d'énergie, ne bénéficie plus de la subvention sur l'électricité.

règlementaire et institutionnel de la décentralisation est en cours, il est difficile de mener une évaluation portant sur la gestion en aval des revenus. En revanche, contrairement à plusieurs pays, le système de collecte des revenus issus des ressources naturelles est relativement bien établi en Tunisie, mais également complexe. Ainsi, dans un souci de plus de simplification et de visibilité, les projets en cours pour la mise en place d'une réforme de la fiscalité locale devraient permettre d'instaurer un dispositif plus équitable et participatif.

- Un des défis majeurs que connaît la Tunisie depuis le soulèvement populaire de janvier 2011 est celui d'une plus grande convergence régionale. L'indice de développement régional élaboré en 2012 par le Ministère du Développement Régional montre des inégalités importantes et ce, au regard de la plupart des indicateurs socio-économiques. Ces dernières concernent l'intérieur du pays et plus particulièrement le bassin minier qui génère des ressources qui ne sont pas redistribuées de manière équitable dans la région. Il est en effet regrettable que le régime de partage des revenus ne soit pas indexé sur les ressources générées par les collectivités locales. La mise en place d'un système d'impôts locaux lié à la création des richesses constituerait un des instruments permettant de pallier ces insuffisances. Les projets de lois qui seront discutés et débattus à partir de l'année 2015 seraient articulés autour des questionnements suivants : En dépit de la multiplicité des fonds spéciaux du Trésor en Tunisie, est-ce qu'il ne faudrait pas prévoir la création d'un fonds de développement régional et local ? D'où proviendraient les ressources de ce fonds ? Une partie des ressources du fonds ne devrait-elle pas provenir des revenus des ressources naturelles des régions défavorisées ? Quelle règle de partage des revenus serait-elle adoptée pour l'utilisation des revenus des ressources naturelles ? Quelle part des revenus des ressources naturelles devrait être exploitée dans les régions ou communes sources de ces ressources ? Quels instruments de la fiscalité locale devraient être mobilisés pour améliorer le rendement fiscal régional et renforcer le budget des collectivités locales ? Quel indicateur de convergence régionale devrait adopter la Tunisie pour bien évaluer les instruments de politique de développement régional en Tunisie ? Ne devrait-il pas être le PIB par gouvernorat ?
- Dans la plupart des documents budgétaires, il y a une identification systématique des recettes fiscales et non fiscales issues des activités pétrolières, tandis que les revenus du secteur des mines ne sont pas visibles. De même, le niveau de suivi est plus régulier pour l'activité pétrolière. Ceci s'explique par l'éclatement des revenus générés de l'activité minière entre les revenus de l'extraction et ceux issus de l'activité de transformation imputée à l'industrie chimique. Afin d'assurer une évaluation de l'impact du secteur minier, il est recommandé de mettre en place les outils permettant d'identifier clairement ces revenus et leur poids dans les recettes budgétaires (à travers par exemple une modification de la classification budgétaire dans l'élaboration du budget de l'Etat). Malgré l'unification des directions commerciales de la CPG et du

GCT, il n'y a pas une évaluation claire et précise de la contribution des activités extractives et de transformation au PIB. Seule la contribution des activités extractives au PIB est appréciée alors que, nous le savons, 80% du phosphate extrait est transformé en produits dérivés.

- A l'échelle des compagnies nationales, l'ETAP, comparée à la CPG et au GCT, fait preuve d'une plus grande transparence dans ses activités et résultats. En effet, les rapports d'activité sont disponibles sur le site de l'ETAP tandis qu'aucune information actualisée ne l'est sur l'activité des compagnies minières.
- Le Ministère des Finances ne fournit pas de données accessibles au public sur la fiscalité des compagnies pétrolières. Ceci peut s'expliquer par la dualité du système fiscal auquel sont soumises les compagnies (droit commun et Code des Hydrocarbures). Remédier à cette insuffisance serait susceptible de renforcer la transparence dans la collecte de l'impôt. Parallèlement, le manque de coordination entre la DGE (qui assure le contrôle technique) et la Direction Générale des Impôts ou DGI (qui assure le contrôle fiscal) rend difficile l'évaluation précise et le suivi du rapport R et des réserves et provisions. Des difficultés ont en effet été mentionnées notamment pour l'imputation et le phasage des charges du rapport R. Par ailleurs, le système fiscal actuel ne permet pas de soumettre les salaires du personnel étranger mis à la disposition par la société mère à la concession, à la retenue à la source (en raison d'une contractualisation via des sociétés de service étrangères). Cela prive l'Etat d'une source non négligeable de recettes fiscales. Ces multiples insuffisances peut être surmontée par **(i)** la création d'un comité restreint de coordination regroupant les DGE et DGI chargé de l'étude des déclarations fiscales des opérateurs et du calcul du rapport R; **(ii)** la mise en place d'un système d'information commun permettant une informatisation des déclarations des états financiers en vue d'une vérification plus efficace et efficiente; **(iii)** la dotation de la DGE et de la DGI en compétences mixtes, à la fois sur le plan technique et financier; **(iv)** le renforcement du rôle du CGF.
- La structure des compagnies nationales pétrolières comme minières s'est considérablement appauvrie en termes ressources humaines, au fil des années, du fait de départs massifs d'effectifs conjugué à un système de formation en interne jugé insuffisant. Une des conséquences est la mauvaise représentation des compagnies nationales au niveau des comités d'opérations des concessions.
- Depuis 2004, le poids des dépenses de compensation des produits énergétiques dans le budget de l'Etat s'est considérablement accru en raison d'un déficit croissant de la balance énergétique. Dans la perspective de réduction de ce poids, plusieurs pistes de réflexion s'offrent à la Tunisie telles que le passage d'un système de redistribution indirecte à un système de transferts directs avec une politique de ciblage, la promotion des énergies renouvelables et la rationalisation de la consommation d'énergie. Jusque-

là, l'Etat supporte des dépenses de compensation directe et indirecte au profit de l'ETAP du fait que cette dernière importe pour le compte de la STIR et de la STEG du pétrole brut et du gaz respectivement, à des prix inférieurs à ceux des marchés internationaux.

- Depuis au moins 4 années, la levée de la subvention sur les produits énergétiques fait l'objet de plusieurs débats socio-économiques : dans la mesure où le poids de la subvention diffère d'un produit à un autre, ne faut-il pas adopter une politique différenciée de levée de la subvention ? En effet, certaines études montrent que la subvention du GPL profite de manière relativement équitable à l'ensemble des ménages alors que les subventions du pétrole et du diesel sont relativement inéquitables. Elles profitent en grande partie aux ménages à plus haut niveau de revenus. En outre, rappelons aussi, que l'essence et le diesel sont les produits énergétiques les moins subventionnés. Quel est l'impact de la levée de la subvention énergétique sur les prix des produits de consommation et sur le pouvoir d'achat des ménages ? Quels transferts forfaitaires devraient-ils être mis en place suite à la levée de la subvention des prix des produits énergétiques ? Comment les autorités publiques peuvent-elles cibler les transferts directs ? Quels impacts attendus de cette politique de substitution des subventions indirectes par des transferts directs sur le pouvoir d'achat des ménages ainsi que sur le budget de l'Etat ?

Cette étude ouvre la voie à de nouvelles pistes de réflexion et de réformes du système de gestion des revenus des activités extractives, aussi bien en amont qu'en aval, pour plus de simplification, de transparence et de responsabilisation.

7. Références bibliographiques

Banque Centrale de Tunisie (2005), *Rapport annuel*

Banque Centrale de Tunisie (2008), *Rapport annuel*

Banque Centrale de Tunisie (2010), *Rapport annuel*

Banque Centrale de Tunisie (2011), *Rapport annuel*

Banque Centrale de Tunisie (2014), *Rapport annuel*

Banque Mondiale (2013), *Vers une meilleure équité : les subventions énergétiques, le ciblage et la protection sociale en Tunisie*, Rapport n. 82712-TN.

Chambre Syndicale des Sociétés de Distribution des Produits Pétroliers (2013), *Orientations des réformes des subventions aux produits pétroliers*, document préparé dans le cadre de la réflexion sur la révision du système des subventions aux carburants.

Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (2012), *Rapport financier*.

Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (2012), *Indicateur de développement régional : étude comparative en termes de développement régional de la Tunisie*, Ministère du Développement Régional et de la Planification.

Ministère de l'Economie et des Finances (2014), *Loi de Finances 2014*.

Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines (2013), *Le contexte énergétique Tunisien*, Direction Générale de l'Energie, rapport présenté dans le cadre du débat national sur l'énergie.

Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines (2014), *Débat National Stratégie Energétique Horizon 2030*, Document de travail.

Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines (2014), *Rationalisation de la compensation énergétique et ciblage des bénéficiaires*, rapport présenté dans le cadre du débat économique national.

Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines (2014), *Revue de l'Energie*.

Mohsen Brahmi, Campus Zarruk, ISSA, et Sonia Zouari (2011), *Indicateurs statistiques de performance économique et du positionnement mondial de l'industrie minière en Tunisie (1990 - 2010): Regard avant la révolution 2011*, Document de recherche, Université de Sfax.

Ngodi Etanislav (2005), *Gestion des ressources pétrolières et développement en Afrique*, 11^{ème} Assemblée Générale du CODESRIA.

Ordre des Experts Comptables de Tunisie (2014), *Décentralisation et fiscalité locale en Tunisie*, présenté dans le cadre des journées sur la réforme fiscale en Tunisie

Organisation de Coopération et Développement Economique (2008), *Perspective économiques de l'OCDE – Tunisie*.

Union Européenne, Banque Mondiale et Banque Africaine de développement (2010), *performance de la gestion des finances publiques en Tunisie*, Rapport Final.