



## **Conformité des Entreprises Publiques Tunisiennes Aux Normes de Bonne Gouvernance : Neuf Recommandations**

Pour contrer les problèmes de gouvernance, un ensemble de règles de conduite à adopter par les gouvernements et les entreprises concernées afin d'optimiser l'allocation des revenus des ressources sont de rigueur. Ces recommandations préconisent des outils et des politiques pour les gouvernements et la société civile afin d'éviter la mauvaise gestion des ressources naturelles et assurer la durabilité des bénéfices. Nous avons essayé de voir, étant données les normes en vigueur, si les entreprises publiques tunisiennes convergent avec les recommandations les bonnes pratiques en la matière. Neufs recommandations sont communément admises. A savoir :

### **1. Définir et financer un mandat commercial**

Les gouvernements qui ont su définir les prérogatives des entreprises publiques sont ceux qui ont pu leur attribuer les fonctions commerciales, quasi-commerciales et non-commerciales qui correspondent le mieux à leurs stratégies et leurs aptitudes. Il est, en effet primordial de soigneusement définir les rôles commercial et non-commercial d'une compagnie nationale, limiter les activités non-commerciales ou les activités commerciales relativement coûteuses ou compliquées qui augmentent le risque et le coût du conflit d'intérêt.

Une des contraintes majeures est de voir si la compagnie va devoir assumer un rôle opérationnel majeur ou pas. Quand une compagnie nationale aspire à avoir un rôle technique majeur dans l'exécution des projets, il est critique de choisir un objectif stratégique et de veiller à renforcer continuellement ses capacités.

Certains analystes ont suggéré que l'élimination définitive du rôle non-commercial est une condition préalable à la réussite et à la durabilité d'une compagnie nationale. Ainsi, interdire à l'entreprise publique de réglementer l'allocation des droits d'exploration et de production peut être une solution à la corruption. Une compagnie qui assume un rôle de réglementation se voit augmenter la probabilité de conflit d'intérêt d'autant plus qu'elle a d'importants investissements dans son activité commerciale, ou des activités opérationnelles importantes, en amont.

### **2. Développer un modèle viable de recettes générées**

Pour une compagnie nationale, mener à bien sa stratégie commerciale dépend grandement de son aptitude à dégager des bénéfices et de la manière avec laquelle elle effectue ses échanges budgétaires avec le trésor. Il n'existe pas de modèle universel pour tous les pays. Mais les responsables devraient se soucier du modèle de recettes générées qui corresponde le mieux à leurs aptitudes et leurs objectifs.

Ce qu'il est important de retenir est l'efficacité du processus du budget national. Une Entreprise Nationale avec un fort potentiel commercial qui nécessite un important investissement de la part de l'Etat sans que le budget de ce dernier ne soit largement dépendant des recettes dégagées par la compagnie est le cas plus solide pour un modèle.

Le deuxième cas de figure c'est quand l'entreprise nécessite un investissement assez important et que l'Etat doit s'assurer qu'elle génère assez de recettes en conséquence de la budgétisation fournie car elles représentent une ressource importante.

Le troisième cas, c'est quand les recettes de la compagnie n'ont pas grand effet sur l'économie et que la compagnie elle-même ne nécessite pas beaucoup d'investissement. Le quatrième et dernier cas, c'est pour les compagnies qui n'ont pas un besoin financier énorme mais qui représentent une source de revenu importante pour l'Etat.

### 3. Se procurer un financement externe en émettant des actions sur les marchés boursiers publics ou en émettant une dette extérieure

L'entreprise publique doit montrer aux potentiels investisseurs qu'elle a une viabilité commerciale, que sa comptabilité est claire et compréhensible.

Le gouvernement norvégien a partiellement privatisé Statoil en émettant des titres sur les marchés boursiers de New York et d'Oslo en retenant uniquement 67% de la compagnie afin de pouvoir lever des fonds dans un objectif de s'étendre et ériger l'entreprise au rang de compagnie internationale. Ce qui fut un énorme succès et le prix de ses actions a plus que doublé à Oslo et plus que quadruplé à New York.

### 4. Bien définir le rôle et la structure des actionnaires de l'Etat

Les compagnies nationales avec l'actionnaire unique Etat qui établit des décisions stratégiques bien claires ont de meilleures performances que celles qui ont un actionnariat réparti entre plusieurs organismes publics.

### 5. Renforcer des conseils indépendants et professionnels

Un leadership professionnel et efficace des conseils des administrateurs est synonyme de performance technique et de responsabilité. Les conseils des compagnies les plus performantes ont des membres compétents et politiquement neutres et qui sont nommés suivant un processus bien défini et transparent.

### 6. Investir dans l'intégrité et l'aptitude de l'équipe



Améliorer et investir dans l'équipe peut prévenir contre les décideurs limités et politisés. Plusieurs des compagnies les plus renommées comme Statoil Petrobras ou Sonangol ont parié sur des managers qui ont une expertise internationale reconnaissant l'utilité de ce facteur dans la construction de compagnies effectives et responsables. Au-delà de l'embauche, il est essentiel que le processus de recrutement ou de promotions en interne se fasse selon un processus de méritocratie afin de s'assurer que la performance plus que le clientélisme ne soit la principale motivation de l'équipe.

## 7. Divulguer les informations sur les données clés

Il est impératif de divulguer des données relatives :

Aux revenus collectés par les compagnies, de par leur participation à des activités d'exploration ou de production ou tout rôle régulier emprunté tel que la vente, la redevance, taxes et dividendes collectées des partenariats.

A la comptabilité détaillée du rapport fiscal entre l'Etat et l'entreprise, incluant les règles gouvernant les transferts fiscaux et la déclaration des paiements effectués par les compagnies au trésor ou autres institutions de l'Etat.

Aux actifs détenus par les entreprises dans des filiales et des joint-ventures, la part possédée dans ces entités.

Les dépenses effectuées dans les activités quasi fiscales

Les dettes des compagnies à un niveau désagrégé, etc.

## 8. Effectuer des audits financiers indépendants et les publier

Disposer de firmes indépendantes externes qui se chargent de l'audit.

Embaucher des auditeurs à travers des appels d'offres publiques.

Changer d'auditeurs de manière périodique

## 9. Choisir un niveau effectif de contrôle législatif

Le parlement peut avoir un contrôle effectif sur les activités des compagnies nationales. Il est important pour les législateurs d'avoir un aperçu de l'impact des activités de l'entreprise sur l'enveloppe des recettes destinée pour le budget. Une soumission annuelle d'un rapport par l'entreprise publique auprès du parlement pourrait servir à cet effet. Les législateurs pourraient, à leur tour, prendre au sérieux leur rôle de décideurs politiques pouvant influencer le rôle des compagnies et celui d'autres organismes institutionnels et exiger des rapports de déclarations.



Pour que les compagnies publiques liées aux ressources naturelles puissent correspondre aux normes de bonne gouvernance telles qu'appliquées par plusieurs compagnies ayant fait leurs preuves, il est impératif qu'elles adoptent, avec le gouvernement et les organismes de tutelle un comportement qui promeut l'exploitation des ressources naturelles de manière responsable tout en développant une attitude plus transparente. Pour le cas de la Tunisie, ce sont l'Entreprise Tunisienne des Activités Pétrolières (ETAP) et la Compagnie de Phosphate Gafsa (CPG) qui sont particulièrement concernées par les recommandations :

## **I. Adéquation de gouvernance de l'ETAP aux normes de bonne gouvernance**

### **1. Définir et financer un mandat commercial**

L'ETAP assume trois rôles majeurs en tant que compagnie nationale pétrolière. Elle est en charge de la promotion de l'exploration, du développement durable et du développement du capital humain dans le secteur pétrolier. Néanmoins, la priorité qui reste la sienne est d'optimiser les ressources pétrolières afin de maximiser les revenus qui lui correspondent. De même, la définition de la mission de l'ETAP se fait à travers un contrat avec l'Etat qui identifie exactement le rôle de ce dernier et délimite les prérogatives de l'entreprise. Cependant, ce contrat-programmes quoiqu'il est établi sur une période de cinq ans avec une vision stratégique n'a pas un caractère contraignant et n'est pas assorti d'une sanction en cas d'entrave aux clauses ou manquement aux objectifs prédéfinis. Il est, ainsi, recommandé de délimiter des fonctions de l'ETAP et définir clairement son cadre d'activité.

### **2. Développer un modèle fiable des recettes générées**

En 2013, l'ETAP rapporte des revenus qui représentent 10% des ressources de l'Etat. Néanmoins, il semble que la dégradation de l'équilibre budgétaire est due, notamment à la volatilité des prix des hydrocarbures. Il y a eu, en effet, augmentation des dépenses de compensation des produits énergétiques qui représentent 60% des produits de compensation. Et 67% des dépenses de fonctionnement sont des dépenses de compensation. Une variation de prix de 1\$ engendre, de fait, une variation de 48 millions de dinars dans le budget de l'Etat. En outre, une baisse de la production associée à une augmentation de la demande nationale est susceptible de créer un gouffre dans le budget. D'un autre côté, l'ETAP ne présente pas un fort besoin de financement comparé à ce qu'elle génère au profit de l'Etat dans la mesure où dans un contrat d'association, elle participe à hauteur de 50% dans les coûts d'exploitation et de production avec l'entreprise étrangère. Et déverse à l'Etat la quasi-totalité des revenus générés. Et dans un contrat de partage, l'ETAP n'intervient pas dans le financement de la phase d'exploitation. Et reverse la totalité des dividendes, si besoin à l'Etat. De même, les besoins de financement de l'ETAP sont assurés à 35% par des fonds propres et les restes sont faits à travers des financements bancaires. Néanmoins, les données disponibles laissent envisager que l'ETAP peut figurer dans le 4<sup>ème</sup> cas.

3. Se procurer un financement externe en émettant des actions sur les marchés boursiers publics ou en émettant une dette extérieure

L'ETAP est une entreprise publique qui n'a pas le statut juridique d'une Société Anonyme ce qui ne lui permet pas d'être cotée sur les places financières ou le recours à une dette extérieure.

4. Bien définir le rôle et la structure des actionnaires de l'Etat

L'ETAP est placée sous la tutelle du ministère de l'industrie, de l'énergie et des mines. Son statut d'entreprise publique à caractère non administratif signifie que son capital est entièrement détenu par l'Etat. C'est son seul et unique actionnaire qui délimite son activité via un contrat-programme et lui procure un mécanisme d'évaluation approprié.

5. Renforcer des conseils indépendants et professionnels

Le conseil d'administration de l'ETAP représente exclusivement l'Etat. Que ce soit à travers les représentants des ministères ou les représentants des organismes publics. Il ne comprend ni d'indépendants. La composition est comme suit : un représentant du premier ministre, quatre représentants du ministère de l'industrie, de l'énergie et des mines, un représentant du ministère des finances, un représentant du ministère chargé des technologies de l'information et de la Communication, un représentant de l'Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Énergie, un représentant de la Banque Centrale de Tunisie et un représentant du personnel cadres de l'ETAP.

6. Investir dans l'intégrité et l'aptitude de l'équipe

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

7. Divulguer les informations sur les données clés

Les coûts relatifs à la production et les opérations effectuées par ses filiales ne sont pas publics.

Tous les rapports d'évaluation des procédures, les conclusions et les recommandations ne sont pas rendus publics.

Il n'est cependant pas accessible au public tout rapport d'évaluation de l'impact social des nouveaux projets pétroliers.

8. Effectuer des audits financiers indépendants et les publier

Ni l'audit externe ne sont divulgués ni les informations relatives à l'audit interne ne le sont.

9. Choisir un niveau effectif de contrôle législatif



Il y a la commission de l'industrie, de l'énergie et des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement et la Commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de la gestion de l'argent public au sein de l'ARP ; qui pourrait grandement contribuer à la lutte contre l'opacité dans la gouvernance du secteur pétrolier.

## **II. Adéquation de la gouvernance de la CPG aux normes de bonne gouvernance**

### **1. Définir et financer un mandat commercial**

La compagnie minière est en charge d'explorer de nouveaux gisements, de développer la production du phosphate et de le commercialiser. Elle a, essentiellement, une vocation commerciale. Cette attribution, lui est accordée par l'institution de tutelle conformément à la réglementation en vigueur. Ainsi, la CPG a le Statut d'Entreprise Publique à Caractère Industriel et Commercial. Néanmoins, il n'existe pas de contrat programme pour régir les activités de l'entreprise minière, depuis 2011.

### **2. Développer un modèle fiable des recettes générées**

80% du phosphate est transformé. Une baisse des cours du phosphate en 2013 ont un effet indirect sur le budget puisque 80% du phosphate est exporté sous forme de produits dérivés et ce sont ces derniers qui voient leur exportation diminuer de même que leur production. Ceci engendre, un accroissement du transfert du budget pour couvrir la baisse des revenus issus du phosphate.

Néanmoins, les cours de vente en 2010 étaient de l'ordre de 75\$ avec un coût de 46.8\$ pour la production d'une seule tonne alors qu'en 2014 le cours est descendu en dessous des 75\$ et les coûts de production sont montés au-delà des 100\$. Ce qui ne fait pas de la CPG, une entreprise viable commercialement.

### **3. Se procurer un financement externe en émettant des actions sur les marchés boursiers publics ou en émettant une dette extérieure**

La CPG est une Entreprise Publique à Caractère Industriel et Commercial qui a le statut juridique d'une Société Anonyme ce qui lui permet d'être cotée sur les marchés financiers

### **4. Bien définir le rôle et la structure des actionnaires de l'Etat**

La CPG est placée sous la tutelle du ministère de l'industrie, de l'énergie et des mines. Son statut d'entreprise publique à caractère non administratif signifie que son capital est entièrement détenu par l'Etat. C'est son seul et unique actionnaire qui délimite son activité via un contrat-programme et lui procure un mécanisme d'évaluation approprié.

### **5. Renforcer des conseils indépendants et professionnels**



Le conseil d'administration de la CPG ne comprend aucun membre indépendant. De même la nomination du directeur général de la CPG se fait sur la base de nominations.

#### 6. Investir dans l'intégrité et l'aptitude de l'équipe

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

#### 7. Maximisation des rapports publics sur les données clés

Les coûts relatifs à la production et les opérations effectuées par ses filiales ne sont pas publics.

Tous les rapports d'évaluation des procédures, les conclusions et les recommandations ne sont pas rendus publics.

#### 8. Effectuer des audits fiscaux indépendants et les publier

Ni l'audit externe ne sont divulgués ni les informations relatives à l'audit interne ne le sont.

#### 9. Choisir un niveau effectif de contrôle législatif

Il y a la commission de l'industrie, de l'énergie et des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement et la Commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de la gestion de l'argent public au sein de l'ARP ; qui pourrait grandement contribuer à la lutte contre l'opacité dans la gouvernance du secteur pétrolier.