



POLICY BRIEF

NOVEMBRE 2024

# Quelle politique de contenu local dans le secteur des industries extractives en Tunisie ?

**Azza ZIADI**

*Docteure en sciences économiques*

*Association Tunisienne des Contrôleurs Publics (ATCP)*

Ce document a été réalisé dans le cadre du programme de mentorat conduit par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdì) au sein du projet Savoirs éco Tunisie, financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Expertise France.

**Remerciements :** L'auteure remercie le mentor, M. Bertrand LAPORTE, Maître de conférences HDR - Université Clermont Auvergne, Co-responsable du master Finances publiques - Ecole d'Economie, Membre du CERDI - CNRS - IRD.

**Contact :** [aziadi@su.edu.sa](mailto:aziadi@su.edu.sa)



Bien que le concept de contenu local pour les industries extractives soit encore absent du contexte tunisien, de nombreux autres pays ont fait des progrès dans ce domaine. Les politiques de contenu local ont attiré une attention mondiale croissante ces dernières années. Une stratégie de développement consiste à établir une politique « d'exigence de contenu local ». Il existe actuellement un débat concernant la mise en œuvre du contenu local dans les industries extractives. Par conséquent, les réglementations tendent à mettre davantage l'accent sur le contenu local, et la plupart des pays dotés d'une industrie extractive importante ont l'inclus dans leur législation ou comme condition dans les contrats d'exploitation.

L'Initiative mondiale pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) représente une norme mondiale pour la transparence des revenus des industries extractives, et est considérée comme l'une des principales initiatives mondiales qui appelle à plus de transparence grâce à une obligation, pour les pays membres, de divulgation/publication d'un ensemble d'informations relatives à l'activité des industries extractives du pays. Du côté de l'État tunisien, le ministère de l'Énergie et des Mines a officiellement annoncé en mai 2017 le début des préparatifs pour l'adhésion de la Tunisie à l'initiative et la prise des mesures nécessaires pour renforcer la transparence dans ce domaine.

La Banque mondiale définit le contenu local comme la valeur qu'un projet extractif apporte à l'économie locale, régionale ou nationale au-delà des revenus. Le contenu local vise principalement à aider les communautés locales à bénéficier de l'exploitation des ressources, à améliorer l'offre des biens et des services publics et privés, ainsi qu'à développer la main-d'œuvre locale grâce au transfert de technologie. La rédaction d'un Policy brief sur l'évaluation du cadre juridique et opérationnel relatif au contenu local dans le domaine des industries extractives en Tunisie répond à plusieurs objectifs importants : sensibiliser les parties prenantes, à savoir les entreprises, les communautés locales, les organisations de la société civile et les investisseurs, sur les enjeux et les opportunités liés au contenu local dans les industries extractives. En fournissant une évaluation objective du cadre juridique et opérationnel relatif au contenu local, ce policy brief contribue à promouvoir la transparence et la responsabilité dans le secteur des industries extractives.

## **Un cadre juridique embryonnaire pour le contenu local**

Concernant le cadre juridique du contenu local des industries extractives en Tunisie, il n'existe aucun texte législatif explicite dans le système législatif national qui aborde cette question. Toutefois, il est possible de construire, sur la base de la Constitution tunisienne de la Troisième République de 2022, la base constitutionnelle appropriée pour adopter des politiques de contenu local. En effet, dans le préambule de la Constitution, le législateur a déclaré qu'il estimait « que la véritable démocratie ne réussira que si la démocratie politique s'accompagne d'une démocratie économique et sociale, en donnant au citoyen le droit de choisir librement, de demander des comptes à ceux qui l'ont adopté », et d'avoir droit à une répartition équitable de la richesse nationale. Par ailleurs, le législateur tunisien a stipulé au chapitre 16 de la Constitution que « la richesse de la nation appartient au peuple tunisien et l'État doit œuvrer à la répartition de ses revenus sur la base de la justice et de l'équité entre les citoyens de toutes les régions de la république ».

Trois articles seulement (50, 62.2 et 72.3) du code des hydrocarbures de 2017 soulignent implicitement la nécessité de contenu local, sans toutefois le mentionner. À noter que l'article (45e) du code minier exige au demandeur d'une Concession d'Exploitation une étude sur les besoins en personnel accompagnée d'un plan de recrutement et de formation du personnel local.

Nonobstant, le concept de contenu local pour les industries extractives n'apparaît pas au niveau des lois et de la législation mais sa philosophie est présente dans d'autres lois similaires, à savoir la RSE et dans les politiques de l'État tunisien qui cherche à créer une forme de développement pour les industries extractives.

En Tunisie, la loi n° 35 de 2018 relative à la responsabilité sociétale des entreprises (RSE), malgré le caractère ambitieux qu'implique son titre, ne définit pas les termes clés qui sous-tendent cette loi, notamment « responsabilité sociétale des entreprises ». Par ailleurs, le champ d'application de cette loi n'est pas précisé. Cette loi vise à établir le principe de réconciliation entre les institutions et leur environnement environnemental et social à travers leur contribution au développement durable et de la bonne gouvernance, que l'on peut considérer comme une première tentative de création de contenu local pour les industries extractives en Tunisie.

C'est peut-être ce qui explique le choix législatif qu'a fait l'État tunisien de promulguer la loi n° 30 de 2020 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), afin de créer un nouveau système basé sur la valorisation du rôle de l'être humain et la préservation de sa dignité, sans pour autant négliger l'importance des rendements dans l'activité économique, mais en les mettant au service de la société dans une tentative d'humaniser l'économie. Cette loi vise ainsi à encourager l'émergence d'un troisième secteur, distinct mais complémentaire aux secteurs public et privé. L'ESS met en avant des objectifs sociaux, environnementaux et communautaires. L'économie sociale et solidaire occupe donc une place intermédiaire, promouvant une économie plus inclusive et durable en collaboration avec les secteurs public et privé.

## **La malédiction des ressources naturelles, mythe ou réalité ?**

Les deux régions, Gafsa et Tataouine, se caractérisent par une abondance des ressources naturelles mais par des indicateurs de développement parmi les plus faibles du pays.

Le phosphate représente à lui seul 3% du PIB et des recettes d'exportation nationales d'environ 10% durant la période de forte production 2000-2010<sup>1</sup>.

La région de Tataouine possède les plus grands champs pétroliers de Tunisie, notamment El Borma, Adam, Al -Shorouk, et le champ Nawara, qui devrait être le plus grand champ gazier de Tunisie. Cette région se caractérise par des activités économiques non structurées et fragiles, l'incapacité du tissu économique à répondre aux demandes d'emploi, avec un taux de chômage parmi les plus élevés du pays. Elle se caractérise par ailleurs par la faiblesse des infrastructures et des services modernes dans le domaine de l'équipement public, ce qui limite la capacité à attirer les investisseurs, et par des programmes de formation professionnelle limités qui ne répondent pas aux exigences de l'économie régionale, avec l'accroissement du commerce parallèle.

Dans la même veine, la région de Gafsa possède le plus grand gisement de phosphate de Tunisie, d'envergure mondiale. La production de phosphate est concentrée dans le bassin minier, en particulier à el Medhila, le Redif, Oum Al- arais et d'Al-Mutlawi. La (CPG) emploie plus de 7000 personnes (7036 en 2014, 7421 en 2019)<sup>2</sup>. L'économie de la Tunisie est associée au bassin minier depuis des décennies.

Cette richesse naturelle n'a pas contribué à créer un développement réel dans le bassin minier, le taux de chômage était de 25,5% en 2019 et le taux de pauvreté a atteint 18% en 2015 dans le gouvernorat de Gafsa, contre 15,6% au niveau national<sup>3</sup>. Ces conditions défavorables ont contribué à une forte migration interne et externe.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Industrie, de l'Energie et des Mines.

<sup>2</sup> Evolution et répartition des effectifs par catégorie professionnelle. <http://www.cpg.com.tn/>.

<sup>3</sup>Gouvernorat de Tataouine en chiffre 2021, Ministère de l'économie et de la planification, Office de Développement.Octobre2022.

Tableau 1. Contribution du secteur des industries extractives à l'économie tunisienne en 2022

| Secteurs d'activité                 | Production | Consommations intermédiaires | Valeur ajoutée | Rémunérations des salariés | Impôts et taxes |
|-------------------------------------|------------|------------------------------|----------------|----------------------------|-----------------|
| en millions de dinars               |            |                              |                |                            |                 |
| Pétrole et gaz (06)                 | 6 713,7    | 1 719,4                      | 4 994,3        | 858,3                      | 100,7           |
| Produits miniers (07)               | 1 612,4    | 753,3                        | 859,1          | 321,5                      | 14,9            |
| Produits agroalimentaires (10)      | 24 227,1   | 19 634,2                     | 4 592,9        | 1 961,8                    | 96,3            |
| Produits du textile... (13)         | 11 126,7   | 7 057,5                      | 4 069,2        | 2 264,8                    | 148,1           |
| Total tous secteurs                 | 255 143,1  | 120 526,6                    | 134 616,5      | 59 588,7                   | 2 133,2         |
| Total tous secteurs hors (6) et (7) | 246 817,0  | 118 053,9                    | 128 763,1      | 58 408,9                   | 2 017,6         |
| en % du total tous secteurs         |            |                              |                |                            |                 |
| Pétrole et gaz (06)                 | 2,6%       | 1,4%                         | 3,7%           | 1,4%                       | 4,7%            |
| Produits miniers (07)               | 0,6%       | 0,6%                         | 0,6%           | 0,5%                       | 0,7%            |
| Produits agroalimentaires (10)      | 9,5%       | 16,3%                        | 3,4%           | 3,3%                       | 4,5%            |
| Produits du textile... (13)         | 4,4%       | 5,9%                         | 3,0%           | 3,8%                       | 6,9%            |

  

| Secteurs d'activité                 | Consommations intermédiaires | Rémunérations des salariés | Impôts et taxes           | Rémunérations | Impôts et taxes |
|-------------------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------|-----------------|
| en % de la production               |                              |                            | en % de la valeur ajoutée |               |                 |
| Pétrole et gaz (06)                 | 25,6%                        | 12,8%                      | 1,5%                      | 17,2%         | 2,0%            |
| Produits miniers (07)               | 46,7%                        | 19,9%                      | 0,9%                      | 37,4%         | 1,7%            |
| Produits agroalimentaires (10)      | 81,0%                        | 8,1%                       | 0,4%                      | 42,7%         | 2,1%            |
| Produits du textile... (13)         | 63,4%                        | 20,4%                      | 1,3%                      | 55,7%         | 3,6%            |
| Total tous secteurs                 | 47,2%                        | 23,4%                      | 0,8%                      | 44,3%         | 1,6%            |
| Total tous secteurs hors (6) et (7) | 47,8%                        | 23,7%                      | 0,8%                      | 45,4%         | 1,6%            |

Source : Calculs d'après les Comptes de la Nation, édition 2024.

En effet, plusieurs indicateurs macroéconomiques alertent sur le peu d'effet d'entraînement du secteur des industries extractives sur le reste de l'économie, particulièrement pour le secteur Pétrole et Gaz. Ainsi, pour produire 1 dinar de bien, les entreprises tunisiennes consacrent en moyenne 0,48 dinar en achat de consommations intermédiaires. Ce coefficient technique n'est que de 0,47 pour le secteur minier mais seulement de 0,26 pour le Pétrole et Gaz. Il atteint 0,63 pour le textile et 0,81 pour l'industrie agroalimentaire. De même, alors que les autres secteurs de l'économie tunisienne distribuent 45,4% de leur valeur ajoutée sous forme de rémunérations des salariés, ce ratio tombe à 37,7% pour le secteur minier et seulement 17,2% pour le secteur Pétrole et Gaz, alors qu'il atteint respectivement 42,7 et 55,7% pour l'industrie agroalimentaire et l'industrie textile. Le secteur des industries extractives tunisiennes distribue une part de la valeur ajoutée sous forme d'impôts et taxes plus élevée que la moyenne des autres secteurs, ce qui pourrait « compenser » ce faible effet d'entraînement du secteur. Cependant, ces chiffres ne signifient pas que l'Etat perçoit un montant suffisant de recettes fiscales dans la mesure où ce secteur dégage certainement une rente substantielle qui justifie une taxation supérieure aux autres secteurs d'activité, mais qu'il n'est pas possible d'évaluer à partir des données de comptabilité nationale. La comparaison avec l'industrie textile et l'industrie agro-alimentaire semble néanmoins confirmer que les industries extractives contribuent relativement peu aux recettes de l'Etat.

Tous les indicateurs de développement humain, inférieurs à la moyenne nationale, confirment ce faible impact du secteur sur le développement local (cf. tableau 1).

Tableau 2 : Indicateurs de développement dans les régions de Gafsa et Tataouine

|           | Indice d'attractivité régionale (2022) | Indice de développement régional (2022) | Taux de chômage (2019) | Taux d'analphabétisation (10ans et plus) | Taux de pauvreté (2015) |
|-----------|--|---|------------------------|--|-------------------------|
| Gafsa     | 2,12%                                  | 0,43%                                   | 25.5%                  | 21.5%                                    | 18%                     |
| Tataouine | 2.88%                                  | 0.45%                                   | 28.7%                  | 18.2%                                    | 15%                     |
| Tunisie   | 3.18%                                  | 0.462%                                  | 15.3%                  | 18.1%                                    | 15.2%                   |

Source : Gouvernorat de Tataouine en chiffre 2021, Ministère de l'économie et de la planification, Office de Développement.Octobre2022. Gouvernorat de Gafsa en chiffre 2021, Ministère de l'économie et de la planification, Office de Développement.Octobre2022

### **Des actions locales insuffisantes pour créer une dynamique régionale de développement durable**

Le gouvernement a pris plusieurs mesures pour accroître l'emploi et tenter de répondre aux défis environnementaux.

- *Création des sociétés d'environnement, de Plantation et de Jardinage*

Ces sociétés ont été créées en 2008, leur intervention a un rôle social en employant des jeunes. Le Groupe Chimique Tunisien et la (CPG) supportent la charge du recrutement des salariés de ces sociétés.

- *Mise en œuvre de programme de RSE*

La Compagnie des Phosphates de Gafsa a alloué des millions de dinars entre les années pour financer son programme de responsabilité sociétale, en coordination avec les autorités locales et régionale. L'agriculture, la santé, les municipalités, l'éducation, la jeunesse et les sports ont bénéficié de financement à travers des projets peu structurants, souvent à travers des interventions occasionnelles et limitées. De même, pour la région de Tataouine, 4 compagnies pétrolières nationales et étrangères (ETAP–WINSTAR–PERENCO–MAZARINE) ont alloué des millions de dinars depuis 2016 dans le cadre d'un programme RSE. Ce programme, géré par l'Entreprise Tunisienne des Activités Pétrolières (ETAP), n'a pas atteint ses objectifs.

### **Que fait-on ailleurs ?**

Pour encourager le contenu local, les pays imposent aux entreprises des exigences en matière d'emploi (quota pour la Guinée et l'Afrique de Sud) et de formation de la main d'œuvre locale (Libéria), d'achats et d'approvisionnement locaux mais aussi d'obligation de participation de nationaux au capital des entreprises exploitantes et parfois de leurs sous-traitants. Ces exigences peuvent être mises en œuvre par le biais de contrats ou à par la législation nationale et varient ainsi d'un pays à l'autre.

Même si certaines dispositions sont très spécifiques, elles sont souvent suffisamment flexibles pour donner à l'entreprise la possibilité de recourir à des ressources extérieures si les besoins commerciaux ou

de services ne peuvent être satisfaits localement. Cela souligne la nécessité pour les gouvernements de favoriser un environnement propice permettant à la main-d'œuvre locale et aux entreprises locales d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour participer activement à l'économie extractive.

Il est à noter qu'il n'existe pas un modèle universel de politique de contenu local et que chaque pays doit se doter de ses propres politiques en tenant compte de contexte géographique, institutionnelles, de main d'œuvre (qualifié/non qualifié) ...

## **Définir une politique ambitieuse de contenu local en Tunisie**

### **1. En réformant la législation et la gouvernance du secteur des industries extractives :**

- Promulguer une loi explicite pour le contenu local dans les industries extractives : Le gouvernement doit œuvrer à la promulgation de cette loi. Elle doit notamment imposer une préférence au travail pour les habitants de ces deux régions, le recrutement et la formation d'un nombre minimum de chômeurs et le recours à la sous-traitance locale.
- Établir une instance tripartite pour le contenu local dans les industries extractives : un organisme national ou un conseil spécial qui regroupe des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile à l'instar de l'Agence Nationale du Pétrole, du Gaz et des Biocarburants angolaise ou l'Autorité saoudienne chargée du contenu local et des marchés publics.... Cette instance aurait pour objectif de développer et de suivre la mise en œuvre de politiques de contenu local.
- Redynamiser le Conseil des Parties Prenantes du secteur des industries extractives en vue de parachever l'adhésion de la Tunisie à l'Initiative Internationale pour la Transparence dans les Industries Extractives.

### **2. En soutenant la durabilité et le transfert de technologie et de connaissances :**

- Développer la chaîne d'approvisionnement locale via l'augmentation de l'approvisionnement de biens et de services en provenance des opérateurs locaux de la part des sociétés pétrolières et de la Société des phosphates de Gafsa.
- Créer un fonds d'appui au développement local ayant pour objectif de soutenir durablement les capacités techniques et financières des entreprises locales et d'améliorer les compétences au niveau des ressources humaines, financé par une redevance minière ou par un taux spécifique du chiffre d'affaires des entreprises pétrolières.



## **Conclusion**

Les politiques de contenu local pour la Tunisie doivent couvrir un large éventail d'approches, allant de dispositions réglementaires à des exigences participatives (Etat/Entreprises/Sociétés civiles), en se focalisant sur la formation et le renforcement des capacités des individus et des entreprises locales.

Il en ressort que l'insertion du contenu local dans la législation doit être une priorité pour le gouvernement tunisien. La révision des codes des hydrocarbures et des mines ainsi que les contrats d'investissement et d'exploitation minière, doit intégrer cette obligation de politique de contenu local, afin de soutenir un développement régional inclusif dans les gouvernorats de Gafsa et Tataouine.

Une fiscalité spécifique des industries extractives, adaptée aux enjeux de développement des régions concernées et de la Tunisie, doit permettre le financement pérenne des structures publiques/paritaires à mettre en place pour accompagner une politique ambitieuse de développement local. La révision des codes doit donc aussi porter sur la révision du régime fiscal des industries extractives.

Enfin, les autorités doivent réfléchir à la restructuration globale de la Compagnie des Phosphates de Gafsa, société publique, dont la productivité est aujourd'hui très en deçà des « standards » du secteur, sans par ailleurs contribuer significativement à l'insertion des jeunes populations dans le monde du travail.

## Références bibliographiques

- La Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG) : 'État des lieux de la gouvernance et recommandations', Instauring an Advocacy Champion of Economy, Natural Resource Governance Institute.
- RSE et droits de l'homme en Tunisie : une loi-label au secours des entreprises. Observatoire Tunisien de l'Economie 20/07/2022, Policy Brief n°7.
- Code des hydrocarbures et code des mines.
- Loi n° 2018-35 du 11 juin 2018, relative à la responsabilité sociétale des entreprises.
- Rapport économique 2022 Tunisie. Ambassade de Suisse, 31 juillet 2023.
- Organisation for Economic Co-operation and Development "LOCAL CONTENT POLICIES IN MINERALS-EXPORTING COUNTRIES, CASE STUDIES", Working Party of the Trade Committee, TRADE COMMITTEE, 02-Jun-2017.
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). <http://eiti.org/fr/pays>.
- Gouvernorat de Tataouine en chiffre 2021, Ministère de l'économie et de la planification, Office de Développement.Octobre2022.
- Gouvernorat de Gafsa en chiffre 2021, Ministère de l'économie et de la planification, Office de Développement.Octobre2022.



## PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE

L'Association Tunisienne des Contrôleurs Publics (ATCP) est une association créée le 7 mai 2011. Elle regroupe les contrôleurs exerçant des trois corps de contrôle général, à savoir, le contrôle général des services publics, le contrôle général des finances et le contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières. L'objectif de l'Association est d'œuvrer pour la réforme de l'administration publique tunisienne et essentiellement la réforme du système de contrôle public.

## PRÉSENTATION DU PROJET SAVOIRS ÉCO

Depuis le 1er février 2023, Expertise France met en œuvre le projet « Savoirs Éco en Tunisie » sur un financement de l'Union européenne de 4,5 M d'euros pour une durée de 3 ans. L'objectif du projet est d'appuyer le débat public sur les enjeux économiques en Tunisie à travers un renforcement des Structures Productrices de Savoirs Économiques (SPSE) : i) les structures publiques d'analyse économique et d'aide à la décision ; ii) les laboratoires de recherche en économie ; et iii) les think-tanks issus de la société civile.

Le projet intervient sous la forme d'appuis techniques et financiers déclinés autour de trois composantes : renforcement des capacités des SPSE ; accompagnement à la production d'études/policy briefs par les SPSE ; appuis à la diffusion, vulgarisation et expérimentation des recommandations d'études/policy briefs. Pour accompagner la mise en œuvre des activités, Expertise France travaille avec quatre partenaires de mise en œuvre : la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdì) ; le Global Development Network (GDN) ; France Stratégie et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).