Gouvernance des Actifs Pétroliers en Tunisie,

Rôles de l'Etat, de l'Entreprise Nationale

Et Analyse de Chevauchements Potentiels

Version Pré Finale

Bechir Nahdi **Hichem Mansour**

Avec la Précieuse contribution de :

- **Jamel Eddine Kasbi**
- **Wissem Heni**

April 2020

Financée par : Natural Resource Governance Institute

En collaboration avec : جمعية مهنيي الطاقة TENS Tunisia ENergy Society

"Une personne est en conflit d'intérêts lorsqu'elle dispose d'un pouvoir qu'on lui a conféré pour servir un intérêt qui lui est extérieur et qu'elle a la possibilité technique d'utiliser ce pouvoir pour favoriser son propre intérêt. Le conflit d'intérêts est la catastrophe de la régulation"

Le politique saisi par l'économie Economica 2002pp. 271 285 pourquoi des autorités de régulation? Marie-Anne Frison-Roche

Table des matières

1 Introduction 4

2 Executive Summary : 6

3 Méthodologie de l'Etude : Basée sur Les Etapes Principales d'un Projet E&P 8

4 Déroulement des étapes E&P, écarts et chevauchements. 9

4.1 Promotion des Blocs Libres : **Prérogatives de l'Etat**, **Rôle Actif et Prépondérant de l'Entreprise Nationale.** 9

4.1.1 Logigramme du Processus de Définition des Blocs Libres en Tunisie 10

4.1.2 Accès aux données (Data Room) 11

4.1.3 Analyse des Rôles et Lecture Critique: **Qui fait quoi en Pratique.** 12

4.2 Attribution des Permis et Concession: L'influence de l'Entreprise Nationale 14

4.2.1 Processus de Préparation des Offres et Octroi des permis 15

4.2.2 Composition et Rôle du Comité Consultatif des Hydrocarbures: 18

4.2.3 Analyse des Rôles et Lecture Critique 19

4.3 Les Opérations Pétrolières: L'Entreprise Nationale est-elle partenaire de l'opérateur ou contrôleur des opérations en cours? 20

4.3.1 Les détachements du personnel 21

4.3.2 Les conflits d'intérêt potentiels dans les opérations pétrolières 22

5 **Les Raisons des Chevauchements: Manque de Moyens et de cohérence avec la loi.** 25

6 Recommandations 27

7 Conclusion 31

1 Introduction

Depuis la première découverte du pétrole en août 1859 en Pennsylvanie, l'industrie d'extraction de pétrole puis de gaz a été pendant longtemps (pratiquement une quarantaine d'années) une activité dominée exclusivement par des entreprises américaines[1] (US), avant de voir les britanniques (et les Hollandais) se positionner solidement au niveau mondial dans la première décennie du 20e siècle dans ce club Anglo-saxon aussi monopolisé par le secteur privé que restreint. Suivirent, à partir des années 1930 les entreprises Françaises et Italiennes (70 ans après la première découverte !) et des entreprises US non majors qui se sont aussi imposées dans quelques pays détenteurs de réserves pétrolières et gazières dans les années 1950 - 1960[2]. Cela explique par ailleurs la raison pour laquelle cette industrie a adopté exclusivement la langue anglaise depuis sa création et jusqu'au jour d'aujourd'hui, point important et pertinent, sur lequel nous reviendrons.

Un évènement clé à radicalement changer le paysage pétrolier et gazier dans le monde, la généralisation et l'expansion rapide des entreprises nationales appelées les « National Oil Companies » ou les NOC's (récemment appelées SOE's ou State Owned Entreprise) dans les pays en voie de développement, en Afrique, en Amérique du Sud, dans les pays du golfe et au levant, mais aussi dans les pays asiatiques fraichement émancipés du statut de colonies européennes.

Au même temps naquit l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP, OPEC en Anglais) en 1960 à Baghdad. Ces entreprises nationales '' NOC's'' ont rapidement acquis de l'envergure dans leur pays d'origine et ont le plus souvent réussi à reprendre la gestion des ressources en hydrocarbures de leurs pays respectifs, quelques-unes d'entre elles, principalement asiatiques accèderont au statut convoité d'opérateurs internationaux reconnus par l'industrie et ce dès le début des années 2000[3].

La Tunisie, pays ayant relativement peu de ressources naturelles a opté pour l'option d'avoir une société nationale des hydrocarbures ou une NOC, et a créé en mars 1972 L'Entreprise Tunisienne d'Activités Pétrolières (ETAP) qui est une entreprise publique à caractère non administratif[4] dans le but de permettre à l'Etat d'accroitre sa participation active et directe dans les différentes activités, exploration et production de l'industrie pétrolière.

Notons ici que l'exploration et la production des hydrocarbures est une activité hautement technologique, compétitive et qui demande un capital souvent très important auquel sont associés des risques financiers que peu d'entreprises peuvent accepter quand il s'agit d'exploration, ce qui ajoute à sa particularité.

Depuis la création de l'entreprise nationale Tunisienne il y'a de cela 48 ans, le mode de gouvernance des NOC's dans le monde a bien évolué. Des concepts de bonne gouvernance impliquant entre autres d'éviter les chevauchements de responsabilités ou encore les conflits d'intérêts ont vu le jour. Des restructurations des NOC's ont eu lieu dans plusieurs pays depuis déjà plusieurs années afin de les éviter.

---

1 : Reference : Sampson, Anthony (1975). The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped. New York: Viking Press.

2 : Reference: Sampson, Anthony (1975). The Seven Sisters: The Great Oil Companies.

3 : Reference: The James A Baker III Institute For Public Policy Rice University. Petronas: A National Oil Company with an International Vision by Dr. Fred Von Der Mehden with Al Troner

4 : JORT 14 Mars 1972

En Tunisie, une telle démarche a-t-elle eu lieu ? Comment peut-on évaluer ce parcours et cette expérience longue de 48 ans depuis la création de l'Entreprise Nationale sous tutelle du Ministère en charge des hydrocarbures, notamment en termes de gouvernance ? Qui fait quoi en pratique ?

Existe – il un écart entre les textes législatifs fixant les rôles des différents acteurs et la pratique réelle? Existe – il des situations de conflits d'intérêts entre Ministère et Entreprise Nationale résultant de cet écart éventuel ? Surtout que le Ministère en question a été souvent sujet a une instabilité aussi bien en termes de multiplicité des ministres en charge sur ces dix dernières années, qu'en termes structurel. Des questions sans doute pertinentes, auxquelles nous allons essayer de répondre lors de l'étude en nous basant sur des faits.

Le feedback cohérent que nous avons reçu avant de commencer à entreprendre cette étude, de la part de plusieurs sources (Entreprise Nationale, Opérateurs en Tunisie, administration) confirme l'existence d'un chevauchement, d'un manque de clarté par rapport à la distribution des rôles entre ministère et entreprise nationale, sinon l'existence de situations de conflit d'intérêt.

Cette étude tente de mettre en lumière ces zones de chevauchements, les raisons de ces derniers et leurs impacts en termes de conflits d'intérêts, pour proposer en conclusion des idées de réformes nécessaires au niveau de la structure et de la gouvernance du secteur.

2 Executive Summary :

Au-delà de la lecture du texte législatif et contractuel liant les différents intervenants et régissant la relation entre état, entreprise nationale et investisseur (généralement l'opérateur en phase exploration), ce travail tente de donner un descriptif du déroulement des opérations, des mécanismes de prise de décision, et d'une approche pratique se basant sur le feedback des différents intervenants (Ministère chargé des hydrocarbures, personnel ayant une expérience au sein de l'ETAP, sociétés opérantes ou ayant opéré en Tunisie) et ce afin de souligner les point forts et les points faibles du processus et de pouvoir identifier les chevauchements potentiels liés à ce processus entre ETAP et le Ministère chargé des hydrocarbures et, finalement, de proposer des pistes d'améliorations pour la gouvernance du secteur.

Nous avons initié l'analyse par l'examen du mode de définition des blocs libres dont la surface couvre des ressources potentielles et des structures (prospects) à explorer. Nous avons aussi examiné le processus de promotion de ces blocs en analysant les actions de tous les intervenants, avant de nous pencher sur l'attribution des blocs, l'octroi de concessions d'exploitation pétrolière et leurs opérations.

Sur certains points nous avons par ailleurs utilisé la « Natural Resources Charter Benchmarking Framework » qui constitue un modèle établi de benchmark en matière de gouvernance des ressources naturelles. Cette charte a été utilisée en tant que cadre de référence sur certains points, les 12 préceptes[5] de cette charte constituent un outil permettant de comparer la gestion des permis et concessions d'hydrocarbures et des minéraux d'un pays avec les meilleures pratiques internationales.

Pour initier l'étude, un examen des décrets gouvernementaux portant sur la création du ministère de l'énergie et des mines nous a permis de conclure que le **ministère** est en charge d'effectuer des ***tâches typiques de régulation*** telles que la proposition et l'évaluation de programmes d'investissement[6], la sauvegarde de données qui appartiennent à l'état, d'assurer la transparence des procédures et la responsabilité, d'analyser et de suivre la production, de développer (des incitations à l'investissement, de la promotion visant à accroitre l'E&P) des travaux d'exploration et de recherche des hydrocarbures de négocier avec les compagnies et d'attribuer les titres des hydrocarbures. Le Ministère assure aussi le suivi de la production des hydrocarbures, la promotion et le contrôle (Au sens de vérification et de surveillance attentive) de toutes les opérations de prospection, de développement et d'exploitation ainsi que de veiller à l'exécution des programmes et stratégies, leur évaluation et leur révision périodiquement et assure au citoyen l'accès à l'information et aux données. Ces décrets sont présentés en annexe de cette étude[7].
Malgré la disparition[8] du ministère de l'énergie, des mines et des énergies renouvelables entre Aout 2018[9] et février 2020, les attributions citées ci-dessus restent tout aussi pertinentes pour définir le rôle régulateur du ministère en charge des hydrocarbures.

---

[5] : https://resourcegovernance.org/analysis-tools/tools/natural-resource-charter-benchmarking-framework
[6] : http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret%20Gouvernemental-num-2016-294-du-09-03-2016-jort-2016-021__20160210029432
[7] : http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret%20Gouvernemental-num-2016-294-du-09-03-2016-jort-2016-021__20160210029432
[8] : https://www.jeuneafrique.com/623501/politique/corruption-en-tunisie-les-dessous-du-demantelement-du-ministere-de-lenergie/
[9] : 1 Décret gouvernemental n° 2018-772 du 20 septembre 2018, rattachant des structures au ministère de l'industrie et des petites et moyennes entreprises.

L'Entreprise Nationale (ETAP) est un établissement public à caractère industriel et commercial[10]. La loi de sa création visait la conduite de toutes études à caractère pétrolier, à la formation et le perfectionnement des cadres tunisiens dans les différentes branches de l'industrie pétrolière et à l'intervention éventuelle dans toutes les opérations industrielles commerciales, financières, mobilières et immobilières se rattachant directement ou indirectement aux hydrocarbures.

Cependant en pratique, l'étude montre que l'ETAP a assuré des activités au-delà de son mandat initial. Ceci, vraisemblablement afin d'effectuer de facto des tâches souveraines en support au ministère - régulateur, car celles-ci devaient être prises en charge. Cela se fait sans réelle base juridique. Les tâches telles que la gestion exclusive des données et le conseil technique en support au régulateur (Ministère de tutelle) ou encore la promotion de l'exploration sont des aspects qui n'étaient vraisemblablement pas dans le mandat initial de l'ETAP mais dans celui du Ministère. Ces tâches sont cependant effectuées par l'Entreprise Nationale en soutien à l'activité pétrolière et gazière du pays et à son ministère de tutelle ***qui manque aussi bien d'effectif que de moyens***, notamment suite au démantèlement du Ministère de l'énergie et son rattachement au ministère de l'industrie. L'ETAP dispose de son coté des ressources humaines appropriées et d'une autonomie financière.

La question est que, étant donné que ces tâches sont effectuées de-facto par l'Entreprise Nationale, existe-t-il des **chevauchements de responsabilités** ou encore **des conflits d'intérêt** étant donné que la vocation essentielle de l'Entreprise Nationale ainsi que la vision du ministère de tutelle pour cette entreprise s'articulent essentiellement autour du rôle d'associé avec les investisseurs privés, surtout à partir de la date de promulgation du code des Hydrocarbures.

L'étude démontre clairement qu'un **écart existe bien** entre les attributions de chacun des acteurs principaux se basant sur le texte législatif en vigueur, et ce qui se déroule en pratique lorsque nous avons fait une analyse du type « Qui fait quoi ? ». Nous faisons apparaitre à travers cette analyse que des reconsidérations au niveau du mode de gouvernance et **de la définition claire des rôles de chacune des parties intervenantes** peuvent porter beaucoup d'opportunités futures à saisir pour le secteur et pour la Tunisie à travers son entreprise nationale, si les réformes nécessaires sont entreprises à temps.

Nous avons conclu cette étude par la proposition d'une réforme institutionnelle introduisant une **entité de régulation indépendante,** qui devrait aussi bien les prérogatives que les moyens nécessaires afin qu'elle puisse éviter ces situations de chevauchements de responsabilités et de conflits d'intérêt tout en assurant une gouvernance saine et un développement des ressources en hydrocarbures efficace respectueux de l'environnement tout en procurant des avantages économiques au citoyens.

[10] : la loi 72-22 du 10 Mars 1972

3 Méthodologie de l'Etude : Basée sur Les Etapes Principales d'un Projet E&P

Afin d'effectuer cette étude, nous nous sommes penchés sur le *Processus de Gestion* durant ***le cycle de vie des Actifs Pétroliers***. Nous rappelons à cette fin que **les principales étapes de l'activité E&P** qui constituent ce que l'on appelle ici le processus de gestion des actifs pétroliers et qui sont les suivantes:

- Promotion
- Attribution de licences
- Opérations d'exploration
- Opérations de production
- Abandon (permis et concession)

Un Contrôle du respect de la réglementation en vigueur (qui doit elle-même évoluer) doit être assuré par une entité représentant l'état et ne faisant pas partie des acteurs qui sont des parties prenantes des opérations effectuées lors des étapes sus citées.

En Tunisie, à l'instar d'autre pays, ces étapes se font principalement par deux acteurs : La NOC Tunisienne ETAP qui gère environ 75% de la production nationale de pétrole brut et 53% de la production de gaz[11] sans oublier qu'elle est partenaire sur tous les permis de prospection et d'exploration d'une part et, d'autre part, le ministère de tutelle en charge des hydrocarbures qui chapote tout le secteur et qui représente l'état Tunisien. Nous avons examiné de plus près les opérations de promotion, d'attribution et finalement d'opération. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à la ***gouvernance*** de ce processus de gestion des actifs pétroliers, et aux possibles situations de chevauchements et / ou de possibles conflits d'intérêts qui peuvent survenir lors des différentes phases de gestion d'un actif pétrolier.

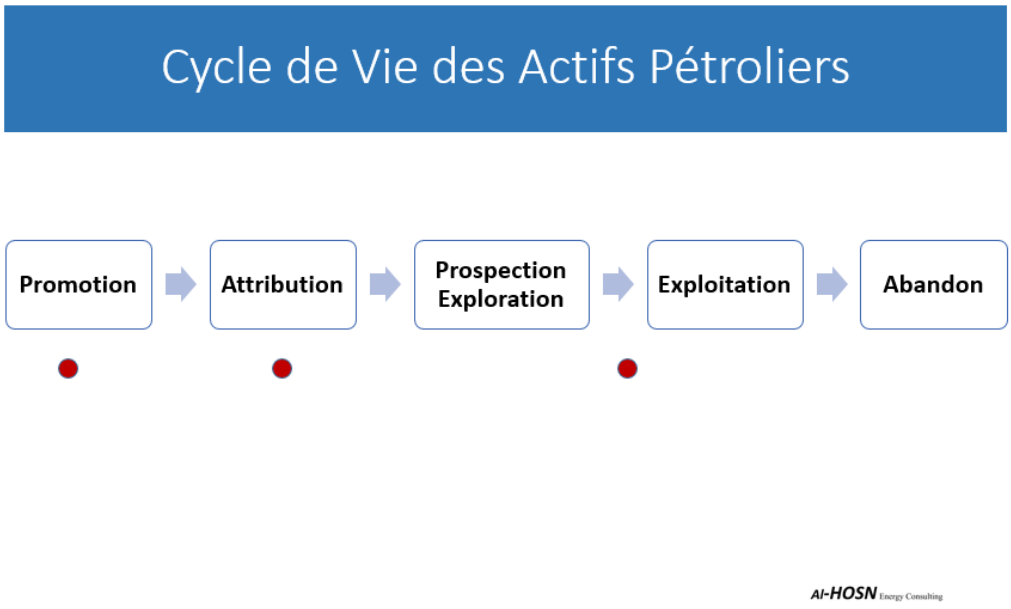


Figure 1: Cycle de vie typique d'un actif hydrocarbure

[11] : Source: Site ETAP Production Nationale Novembre 2019

4 Déroulement des étapes E&P, écarts et chevauchements.

4.1 Promotion des Blocs Libres : Prérogatives de l'Etat, Rôle Actif et Prépondérant de l'Entreprise Nationale.

Afin de monter techniquement une opération de promotion de blocs libres, l'entité en charge de l'opération de promotion doit réunir certains éléments et facteurs de base, à savoir :

a. Avoir des données relatives à la zone à promouvoir disponibles et définies - **Disponibilité et définition des Blocs libres.**

b. Ces données **doivent être accessibles** afin d'être évaluées, l'accès est assuré à travers les « physical data rooms », où toutes les données sur papier, sur bandes ou autre support digital sont mises à disposition de l'investisseur potentiel afin qu'il puisse dédier des équipes d'évaluation du bloc (Economistes, géophysiciens, géologues, ingénieurs réservoir, ingénieurs production…etc.). Récemment sur le plan international ces données rendues disponibles en ligne, sur support digital.

c. Un **vis-à-vis** pour l'investisseur potentiel lors du processus de promotion, légalement habilité.

d. Etablissement d'un **processus clair d'octroi** des titres des hydrocarbures, compréhensible et transparent avec un échéancier clairement défini.

e. Un **Cadre de commercialisation** des blocs libres : On peut procéder par plusieurs façons au marketing des blocs libres. Différents pays ont procédé de façons différentes au marketing et à l'attribution des titres d'hydrocarbures.

Les principales méthodes de marketing et d'attribution tel que suivies de par le monde sont les suivantes :

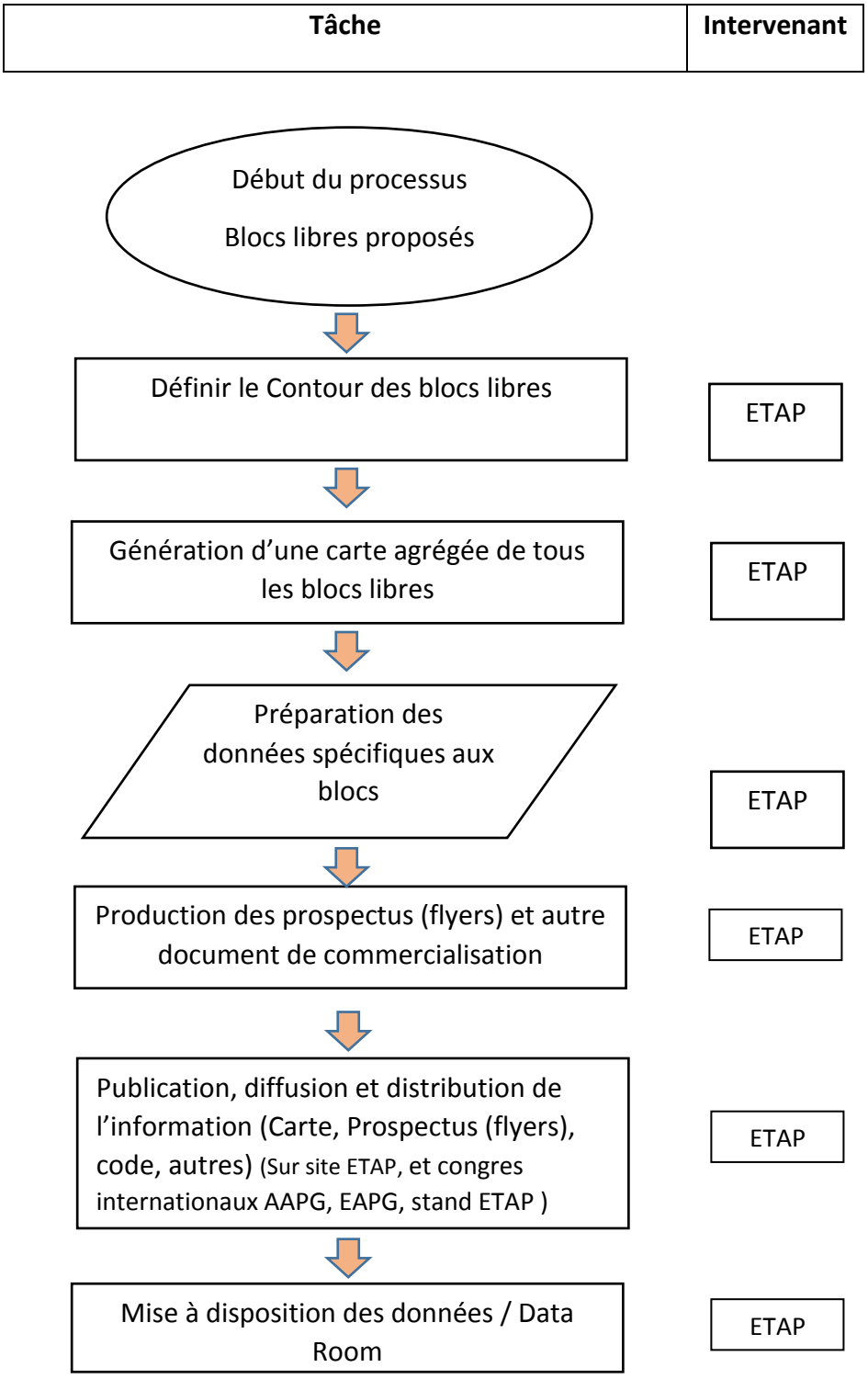
- Licensing Round / Bidding Round (Appel à concurrence)
- First Come First Serve
- Ouverture périodique des soumissions (**Procédé retenu par l'état Tunisien**)

f. Le cadre légal et fiscal : Ce cadre doit être clairement défini afin de faciliter l'évaluation des opérations de la part des investisseurs potentiels. La clarté facilitera les opérations de vérification ou « Due diligence ». L'aspect **fiscal doit être clair** afin d'éviter les interprétations. Il est donc préférable d'avoir des **modèles de conventions types** adoptées par l'exécutif avec le consentement du parlement afin d'assoir plus de transparence dans le processus et ce depuis le stade de marketing et d'attribution.

Dans le cadre de **l'analyse de l'étape de promotion telle qu'elle est pratiquée**, nous examinerons ci-dessous deux opérations clés de ce processus en Tunisie, à savoir : La définition des blocs libres et la gestion de l'accès aux données (Data Room) à travers des logigrammes pour mieux représenter le déroulement des opérations et les acteurs impliqués.

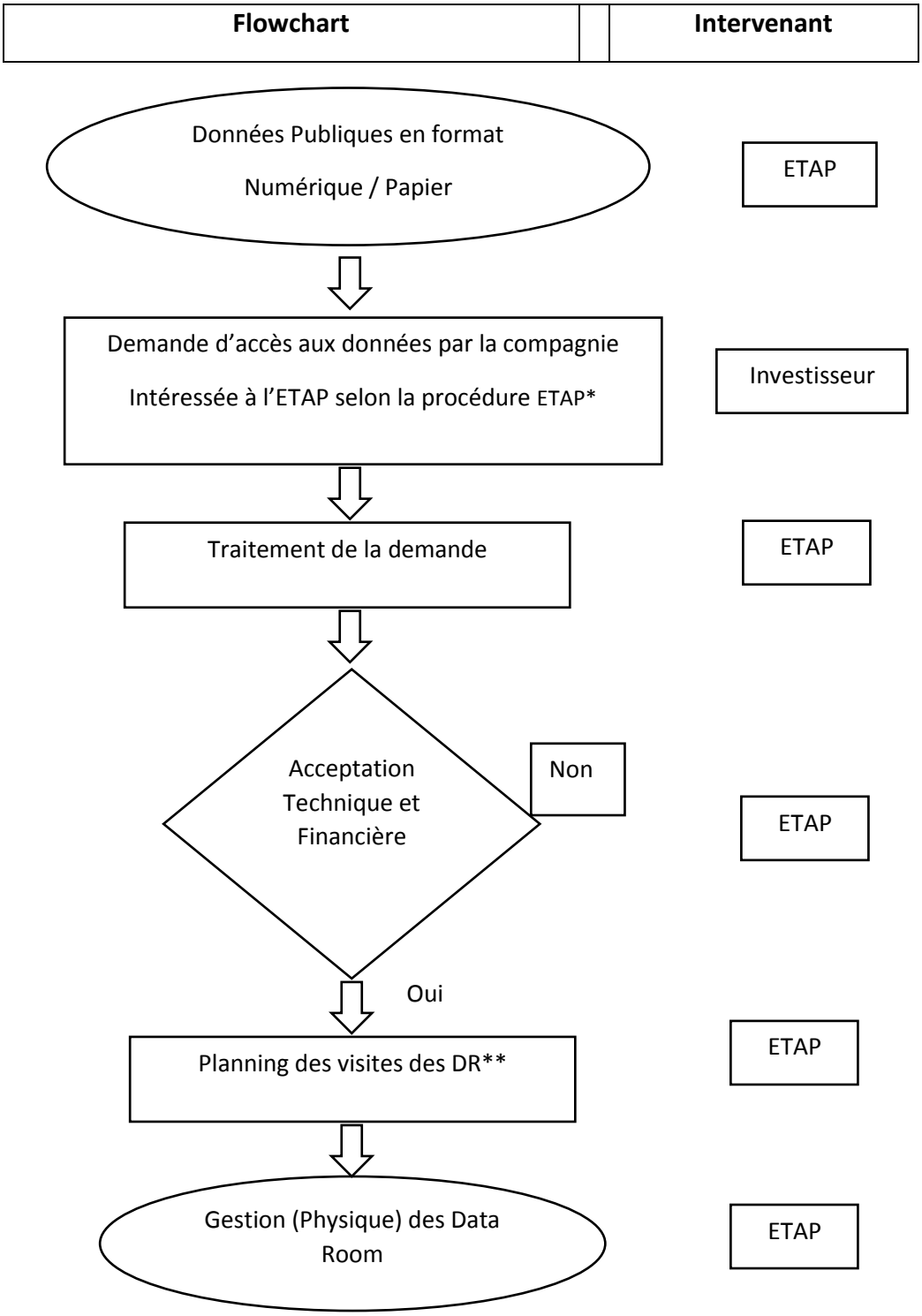
4.1.1 Logigramme du Processus de Définition des Blocs Libres en Tunisie

La carte des blocs libres à promouvoir est disponible sur le site de l'Entreprise Nationale[12]. Le processus de définition des blocs libres se présente selon le logigramme qui suit :



[12] : http://www.etap.com.tn/index.php

4.1.2 Accès aux données (Data Room)



4.1.3 Analyse des Rôles et Lecture Critique: Qui fait quoi en Pratique.

En examinant le logigramme ci-dessus, il est clair que l'Entreprise Nationale ETAP joue un rôle prépondérant voir unique dans le processus de définition des blocs libres, la préparation des cartes et la préparation des données y afférentes.

Toutes les données des blocs libres (Qui ne sont pas confidentielles et relatives à des Permis et concessions abandonnées sont propriété de l'Autorité Concédante) se trouvent en possession de l'Entreprise Nationale. Les données destinées à la data room sont à présent considérées confidentielles alors que ces données sont réputées publiques, et devraient donc être mises à la disposition des investisseurs potentiels ou à des chercheurs dans des formats appropriés, notamment en ligne. Un projet dans ce sens serait en cours d'étude au sein de l'ETAP

Pour les blocs libres, l'Entreprise Nationale contrôle le processus de sélection d'admission pour l'accès à la Data Room[13]

D'après les notes de l'Entreprise Nationale, les données sont accessibles à 100% consultables sur place, un package limité peut être attribué à la compagnie intéressée seulement après la fin de la mission[14] (30% des données en take away[15]).

Il faudrait donc un reporting systématique entre l'Entreprise nationale et le Ministère en charge des hydrocarbures de l'activité data room et la procédure d'accès à la Data room devrait être établie par le Ministère qui est propriétaire des données.

Actuellement lLes données ne peuvent pas être, même partiellement, consultées par réseau internet à partir de la Tunisie ou de l'étranger, en utilisant les techniques de « Virtual Data Room » à l'instar d'autres pays en concurrence avec la Tunisie.

La gestion du processus d'accès aux données se fait exclusivement à travers l'entreprise nationale, ce qui contredit les prérogatives du ministère.

L'évolution de la technologie a fait que le mode d'accès a évolué, les lignes sismiques et autres données peuvent être mises à disposition en ligne pour permettre à l'utilisateur de consulter les données à partir de son bureau pour faciliter la phase promotion et attraction des investisseurs. L'ETAP dispose de cette technologie, cependant la décision stratégique de rendre la donnée partiellement accessible aux investisseurs à des fins de marketing n'a jamais été prise.

Cette situation ne semble pas être en harmonie avec le décret[16] portant sur l'organisation du ministère de l'énergie et des mines qui attribue le rôle de promotion au ministère chargé des hydrocarbures.

---

[13] : D'apres la note ETAP du 10 Avril 2009 relative à l'autorisation d'accès des compagnies à la Data Room ETAP

[14] : http://www.etap.com.tn/rapports/E&P_News_Juin2019.pdf page 12

[15] : LE MARKETING DES BLOCS LIBRES ET LES PROCEDURES D'ACCES A LA DATA ROOM ETAP, page 15 de la présentation: Critères d'accès et d'octroi des données géologiques et géophysiques.

[16] : http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journal-officiel/2016/2016F/059/Tf20168583.pdf

le concept de soumission et d'évaluation périodique des offres relatives à l'octroi de permis ou « Periodic Allocation » n'incorpore pas assez d'éléments qui favoriseraient l'aspect concurrentiel et ne reflète pas de fait un rythme soutenu[17] d'allocation des permis[18].

A cet effet, des recommandations émanant de l'Entreprise Nationale ont étés faites afin de considérer d'autres moyens de promotion adoptant les pratiques d'appels d'offres[19]

Il existe d'autres alternatives de marketing à considérer tel que les appels d'offres « Bid Rounds » portant sur une section de blocs libres ou de bassins et/ou thématiques bien déterminées et ayant un potentiel pétrolier. Ces méthodes méritent d'être considérées par l'autorité concédante.

Il est également utile de relever les points suivants relatifs au processus de définition des blocs libres, à savoir :

- Les rôles du ministère et de l'Entreprise Nationale dans ce processus de définition de blocs libres en tant que tâche régalienne nécessitant un apport technique substantiel ne sont pas clairs. De même que la fréquence pour la génération de la carte des blocs à soumettre à l'avis de l'autorité concédante.
- Lorsqu' un bloc libre est attribué, une mise à jour pour les blocs ayant obtenu l'avis favorable du CCH n'est pas toujours effectuée et publiée à temps.
- En cas de refus d'accès à la Data Room, un mail est envoyé à la société concernée. Nous notons aussi l'absence d'un délai fixe pour répondre à une demande d'accès à la data room. Les raisons du refus ne sont pas communiquées et notifiées selon un barème ou des critères clairs.

Les remarques ci-dessus reflètent bien **un potentiel de chevauchements de responsabilités** lors de la phase de promotion entre ministère de tutelle, à savoir la DGH et entreprise nationale ETAP.

[17] : (NRCBF Percept 3.1.5) : https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/natural-resource-charter-benchmarking-framework-report-2017-web_0.pdf

[18] : Déclaration du président de la commission Industrie et Energie Ameur Larayedh au sein de l'ARP

[19] : Relance de la Promotion de l'exploration Dr Hassen El Euchi, ETAP Workshop: Relance de l'Exploration en Tunisie Tunis. Vendredi 20 Avril 2018

4.2 Attribution des Permis et Concession: L'influence de l'Entreprise Nationale

Les critères de sélection des compagnies pouvant accéder à la data room et / ou pour accéder à un permis est un processus interne à l'Entreprise Nationale élaboré par elle[20]. La note de l'Entreprise Nationale à ce sujet indique 4 critères de base afin de conclure sur les capacités techniques et financières de l'investisseur potentiel. L'Entreprise nationale doit "Confirmer ou infirmer si la compagnie possède réellement les capacités techniques et financières pour pouvoir mener des travaux d'exploration et honorer ses engagements conformément aux critères exigés par la note du 10 Avril 2009 relative à l'autorisation d'accès des compagnies à la Data Room ETAP"

Cependant les critères indiqués sur cette note méritent d'être plus spécifiques et doivent mieux répondre au contexte particulier de la Tunisie en terme d'attractivité de profil des sociétés que la Tunisie accepterait pour conduire des travaux de prospection et exploration. Compte tenu de la nature régalienne d'un côté et relatif à des aspects aussi bien techniques que financiers de l'autre, l'implication du ministère en charge des hydrocarbures et en charge de la régulation du secteur pour fixer les critères de référence serait bien plus appropriée.

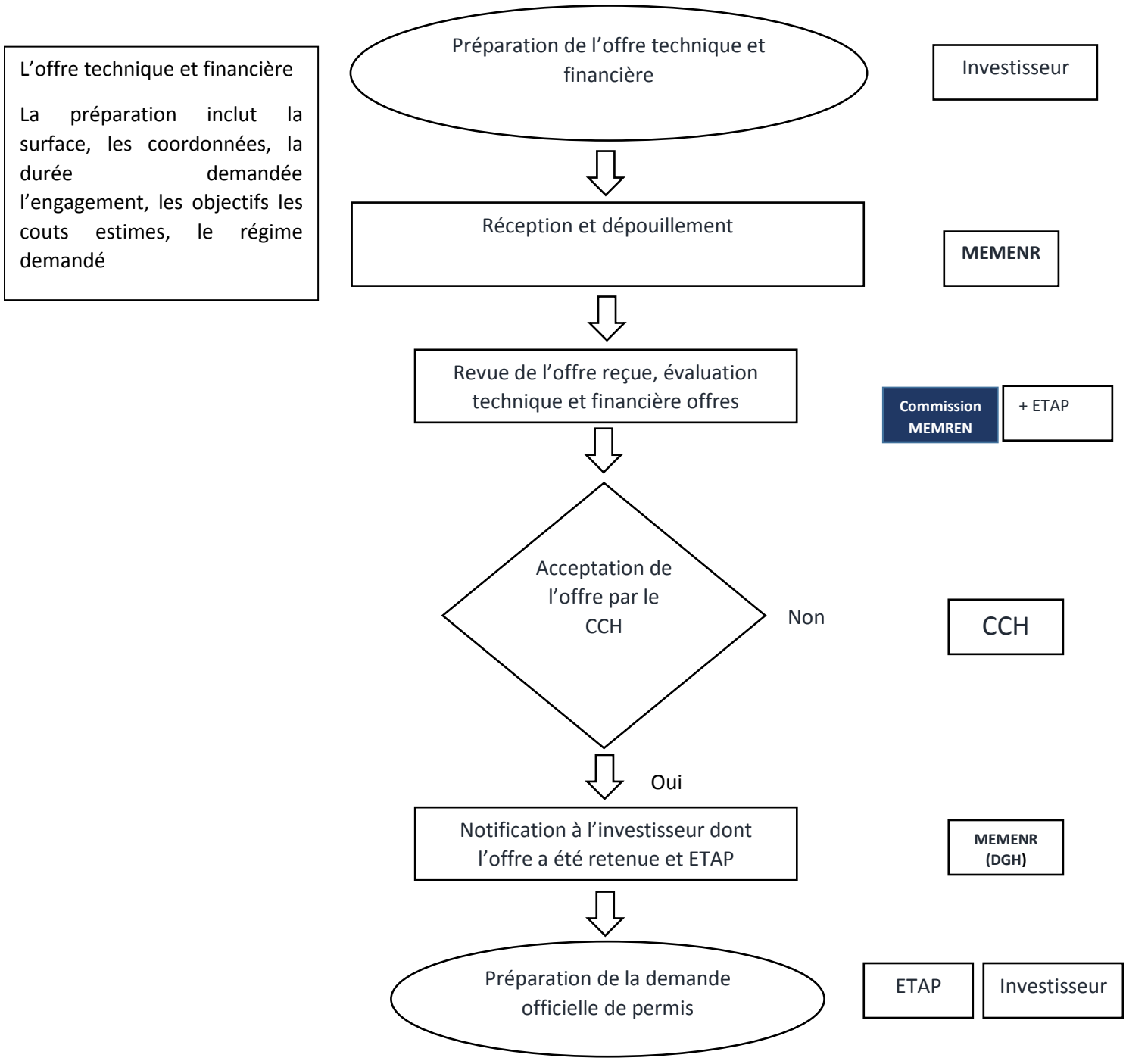
Afin d'évaluer le processus d'octroi, nous utilisons le troisième précepte de la « Natural Resources Charter Benchmarking Framework » Ce précepte énonce entre autres que : « *Afin d'éviter d'accorder des permis à des entreprises possédant des antécédents de non-conformité dans d'autres pays, ou qui manquent de capacités techniques et financières nécessaires, les gouvernements peuvent utiliser un examen de pré-qualification. Cela aide à cibler le processus de sélection et à signaler aux entreprises le sérieux et la compétence de la gestion du processus par le gouvernement. La présélection doit évaluer les capacités des demandeurs potentiels de permis par rapport à des critères techniques et financiers, et devrait être fait avant que les demandeurs de permis entament les négociations ou participent à des licensing rounds* »

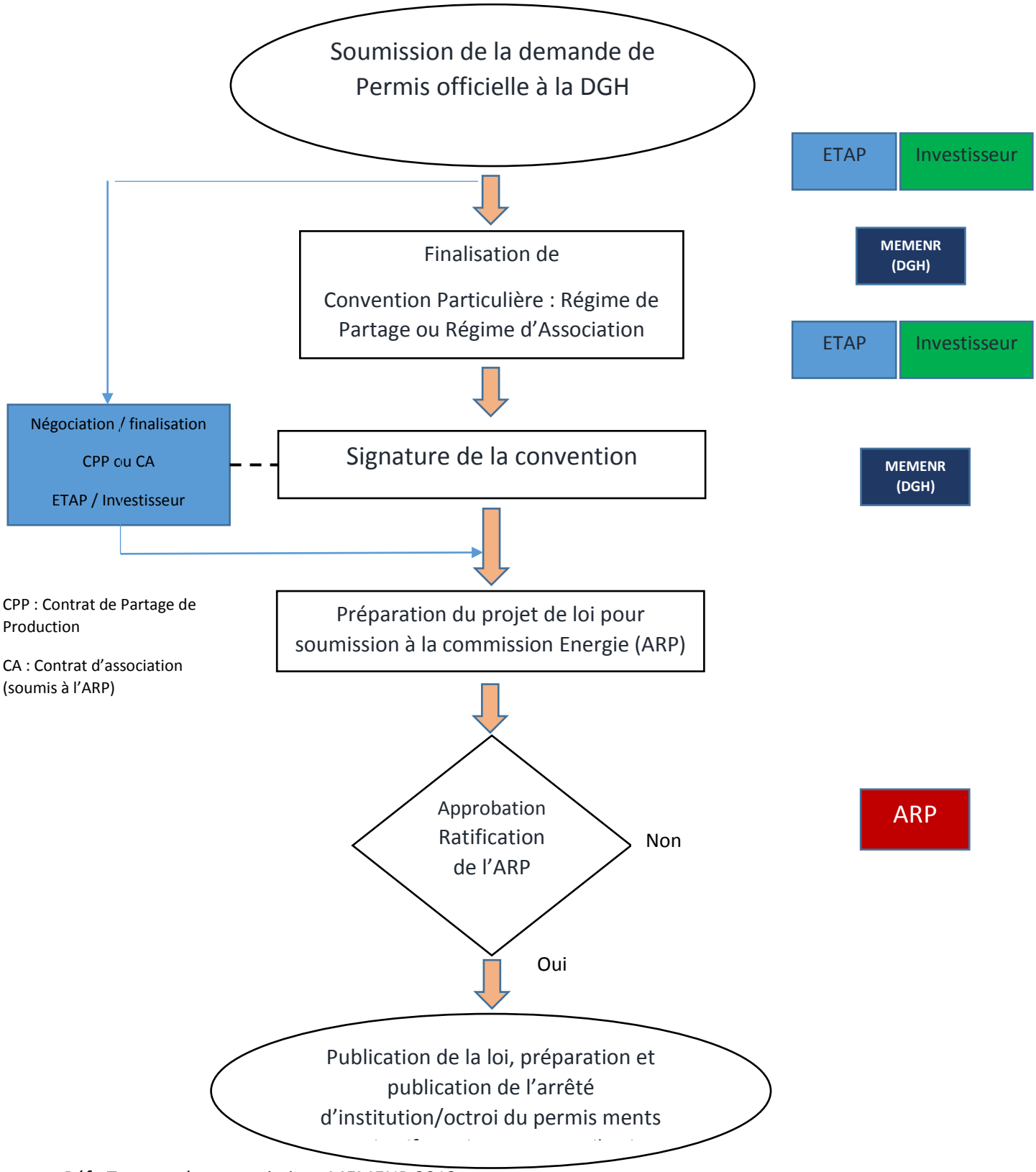
En soumettant le dispositif actuel au test du benchmark nous nous apercevons directement que le processus de qualification des compagnies pétrolières peut facilement être amélioré. Un tableau de suivi est présenté en annexe.

[20] : le marketing des blocs libres et les procédures d'accès à la data room ETAP, procédures d'accès à la data room ETAP note du 10 Avril 2009 relative à l'autorisation d'accès des compagnies à la Data Room ETAP

4.2.1 Processus de Préparation des Offres et Octroi des permis

Commentaires	Flowchart	Intervenant





Réf : Travaux des commissions MEMENR 2013

Notons à partir de ces deux logigrammes les points suivants :

- **La négociation du contrat de partage ou du contrat d'association entre l'investisseur et l'Entreprise Nationale se fait à une étape ultérieure à la préparation de l'offre par l'investisseur.**
- **Le ministère représente l'Etat dans la convention particulière, il est donc très important pour ce dernier d'avoir les connaissances requises pour toute négociation et suivi des obligations. Ne pas avoir ces capacités et dépendre de l'Entreprise Nationale, ce qui est aujourd'hui le cas, génère automatiquement des chevauchements de responsabilités pour cette dernière. Il est donc nécessaire que le ministère puisse avoir ses propres capacités techniques afin d'assurer le suivi et la supervision des activités à travers une structure dédiée et indépendante de l'Entreprise nationale.**
- **La commission d'évaluation des offres n'est pas régie par des règlementions internes précises aussi bien quant aux membres qui la composent qu'aux critères d'évaluation qui ne sont pas forcément clairs et communiqués à l'investisseur.**

Dans un souci d'en améliorer la transparence et l'efficience, ce processus devrait être régi suivant des textes publiés émanant de l'Autorité Concédante. La communication des critères de pré-qualification spécifiques à l'industrie conjuguée avec un accès partiel aux données de blocs à promouvoir à travers le réseau internet pourraient rendre aussi bien le monitoring que le reporting plus aisé et moins dépendant de l'interférence humaine.

4.2.2 Composition et Rôle du Comité Consultatif des Hydrocarbures:

Le comité consultatif des hydrocarbures est présidé par le ministre chargé de l'énergie et est composé des membres suivants :

- Représentant de la Présidence du gouvernement
- Représentant du ministère de la défense nationale
- Représentant du ministère de l'intérieur
- Représentant du ministère des finances
- Représentant du ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières
- Représentant du ministère de l'industrie
- Représentant de la banque centrale de la Tunisie.

Il est à noter que l'entreprise nationale était membre permanant du comité consultatif des hydrocarbures selon Décret no 88-827 du 21/04/1988 portant modification du décret no 86-200 du 7 février 1985 portant composition et fonctionnement du comite consultatif des hydrocarbures. Cependant depuis la promulgation du code des hydrocarbures en 1999 le décret 2000-713 du 5 Avril 2000, fixant la composition et le fonctionnement, ETAP n'est plus membre du comité.

Le Comité Consultatif des Hydrocarbures joue un rôle central dans la gestion et la gouvernance des actifs pétroliers et gaziers en Tunisie. L'avis du Comité est obligatoirement requis dans plusieurs situations telles que prévues par le code des hydrocarbures. Le Ministre chargé des Hydrocarbures peut, également demander l'avis de ce Comité sur toute autre question relative aux Hydrocarbures.

La composition et les modalités de fonctionnement du Comité Consultatif des Hydrocarbures sont définies par décret.

Les prérogatives du Ministre en charge des hydrocarbures portant sur les décisions prises sur avis conforme et/ou motivé du Comite Consultatif des Hydrocarbures incluent entre autres :

- L'accord pour l'octroi de permis de prospection et de recherche pour le compte d'un investisseur en association ou en accord de partage de production avec l'entreprise nationale (ETAP)
- L'autorisation de cession de droits et obligations dans un permis ou une concession d'exploitation

- L'accord pour les extensions de durée de validité de Permis pour le compte des co-titulaires : investisseur national ou international et l'entreprise nationale (ETAP).
- La réduction de l'engagement minimum de dépenses d'Investisseur
- L'extension pour le compte des co-titulaires (Investisseur – ETAP) de la période de validité et/ou la superficie d'un Permis de Recherche en cours de validité.
- La modification des programmes de travaux à réaliser au cours d'une période de validité du Permis de Recherche par l'Investisseur – ETAP.
- L'octroi d'une concession exploitation
- L'autorisation accordée à un co-titulaire à amortir sur les concessions issues d'un permis des dépenses encourues sur un autre permis.

4.2.3 Analyse des Rôles et Lecture Critique

En examinant de près les décisions prises par le comité, il est clair que celles-ci concernent directement les intérêts de l'entreprise nationale conjointement avec son partenaire investisseur en tant que co-titulaires ou en tant que Titulaire dans le cadre du régime de partage de production.

Récemment, l'Entreprise nationale est généralement invitée par la Direction Générale de l'Energie ou par la Direction Générale des Hydrocarbures pour assister aux réunions du Comité Consultatif des Hydrocarbures et ce **afin de donner « son avis technique »**, vu que la DGH peut se déclarer comme ne possédant pas l'expertise ou les données pour formuler un avis technique. Cette situation représente un conflit d'intérêts potentiels.

En effet le ministère en charge des hydrocarbures devant statuer sur des questions techniques a une tendance « naturelle » à faire appel à l'Entreprise Nationale dans le cadre de l'examen de certains dossiers. Outre le fait de porter plusieurs casquettes à la fois, il y'a un problème de déontologie lorsqu'un seul représentant de l'association sur un permis ou une concession(ETAP) est présente et écoutée lors des réunions du comité alors que le partenaire n'est pas traité sur un même pied d'égalité pour s'exprimer. Il est recommandé que la CCH invite le partenaire pour présenter son dossier et si nécessaire des experts indépendants qui pourront l'éclairer sur certains points

Par ailleurs le Comite Consultatif des Hydrocarbures se prononce souvent sur la base des demandes et documents qui sont **résumés et** traduits (de l'Anglais ou du Français à l'Arabe) du pétitionnaire, ces documents ne reflètent pas toujours le dossier dans son intégralité avec les risques qui s'en suivent. Il est donc nécessaire que le Comité se prononce sur la **demande originale** du pétitionnaire et non sur la base d'une note résumant la demande telle qu'établie par la Direction Générale des Hydrocarbures, ce qui d'autre part améliorera l'aspect **transparence** du processus.

4.3 Les Opérations Pétrolières: L'Entreprise Nationale est-elle partenaire de l'opérateur ou contrôleur des opérations en cours?

L'entreprise nationale est appelée par la législation pétrolière à entrer en partenariat avec des compagnies privées internationales ou nationales d'exploration et de production, qui ont souvent des profils et des cultures très différents. Cette variété de profils concerne la taille de ces entreprises, leurs stratégies, leurs procédures opérationnelles et standards internes, leurs modes de fonctionnements, leurs expertises et autres. Ces compagnies de leur part n'ont parfois que peu de connaissance du contexte Tunisien (Géologie, Réservoir, opérations, législations, fiscalité, culture…etc.).

Cela a valu à l'ETAP d'acquérir des connaissances, une expertise, et un savoir-faire qui n'existent pas dans d'autres secteurs en Tunisie et qui constituent une richesse et une valeur certaine pour le secteur des hydrocarbures.

Dans ce contexte, le ministère de tutelle, en charge des hydrocarbures et représentant de l'état en tant qu'Autorité Concédante dans le cadre de la convention particulière le liant aux Co- titulaires d'une concession ou d'un permis, s'appuie parfois totalement sur l'ETAP sur des questions techniques ou même juridiques en vue de construire sa propre position dans son rôle de régulateur par rapport à ces conventions.

Or l'ETAP est aussi comme nous le savons Co-titulaire dans le cadre de la convention avec l'état, et c'est l'ETAP qui se retrouve donc en position potentielle d'évaluer son propre travail ou de faire évaluer son partenaire par l'état sur la base de l'avis technique qu'elle lui aurait fourni, ce qui représente un aspect avéré de conflit d'intérêt.

Cette situation est due à l'absence de capacités techniques au sein du ministère en charge des hydrocarbures à qui incombe la tâche de régulation.

Le support de l'ETAP est important vu qu'il y'a de plus en plus de compagnies de petite taille qui opèrent ou opèreront en Tunisie et qui auront besoin de support technique.

Afin de gagner en efficience en tant que partenaire – opérateur, L'ETAP doit pouvoir gérer les opérations sans passer par tous les rouages de l'administration auxquels sont soumises les entreprises publiques sans distinction, ETAP devra être dotée de ces propres procédures approuvées par qui de droit et être contrôlée par référence à ces procédures par un processus qui ne perd pas de vue l'objectif de l'entreprise.

Par ailleurs il est important d'estimer les possibilités d'avoir à la fois des objectifs non commerciaux (Sociaux, politiques, économiques) et des objectifs commerciaux. Les expériences comparées sur cette question précise montrent que les failles émergent chaque fois que les objectifs de l'entreprise nationale ne sont pas clairement définis et que c'est la réalisation des objectifs commerciaux qui sont ignorés, les flux de trésorerie sont dirigés vers divers usages avec peu d'égard à l'équilibre financier et au besoin de développement et de croissance de l'entreprise. Faisant ainsi oublier la vocation d'origine pour laquelle a été créée l'entreprise nationale.

La situation sociale depuis la révolution en 2011 a engendré un accroissement incontrôlé de la contribution de l'Entreprise Nationale en matière sociale au titre de responsabilités sociales des entreprises.

Définir soigneusement les fonctions commerciales et non commerciales de l'Entreprise Nationale[21] est une tâche très importante et qui doit être exécutée et discutée aussi bien avec le ministère de tutelle qu'au sein même de l'Entreprise Nationale.

"*…Les CPN ((Compagnies Pétrolières Nationales) performantes ont défini cette mission précisément et stratégiquement. La plupart des États producteurs de pétrole de longue date veulent des sociétés commerciales traditionnelles qui donnent priorité à la maximisation des profits et à la maîtrise des coûts. Les compagnies qui ont atteint cet objectif ont des missions commerciales clairement définies et développent l'autonomie, les structures et les incitations nécessaires à la bonne exécution de ces missions. Les CPN qui n'ont pas la capacité ou la volonté d'exercer une activité commerciale sont souvent confrontées à des limitations : des rôles dont la définition est vague, un manque d'accès aux capitaux nécessaires au réinvestissement, et un environnement réglementaire insuffisant avec des risques élevés de clientélisme et de corruption…" (Extrais Réforme des Compagnies Pétrolières Nationales: Neuf Recommandations)*

En effet, à plusieurs reprises, et notamment en période post révolution en Tunisie les gouvernements qui se sont succédés, sous la pression sociale, ont estimé possible d'atteindre à la fois des objectifs non commerciaux et commerciaux et politiques, la priorité était donnée à la réalisation des objectifs sociaux par le biais des Responsabilités Sociétale des Entreprises (RSE) qui, nous en convenons, sont importants mais sont toujours secondaires par rapport aux objectifs commerciaux qui incluent l'accélération de la mise en œuvre des plans de développement, l'augmentation de la production, la maitrise des couts la réalisation des projets avec les partenaires ETAP dans les délais escomptés …etc.

4.3.1 Les détachements du personnel

Le personnel de l'entreprise nationale est parfois appelé à être détaché vers les sociétés ayant des opérations en Tunisie. Ce détachement se fait d'ordinaire soit à travers l'Agence de coopération et assistance technique en Tunisie (ATCT[22]) vers la structure du partenaire de l'entreprise nationale, soit directement vers des sociétés dites « mixtes ». Ce détachement ATCT équivaut à un recrutement par la société privée sur la base des profils des candidats ce qui est en soi une pratique à encourager et qui permet de promouvoir l'emploi des cadres Tunisiens le développer leur expertise et de réduire le recours à des expatriés. Concernant les sociétés mixtes, nous notons l'importance de mettre à leur tête des compétences **issues du secteur** qui puissent offrir à la société un plus en termes de communication avec les propriétaires de la Concession, de vision, d'amélioration de la production, d'une meilleure gestion des opérations…etc.

Nous soulignons ici qu'il est souhaitable d'avoir un cadre de détachement qui consacre la définition des tâches et des responsabilités au sein de la société mixte ou du partenaire lors d'un détachement. Il est en effet important que l'employé détaché soit préservé des situations qui peuvent comporter des conflits d'intérêt.

Il est difficile d'éliminer les situations de conflits d'intérêts pour des employés qui travaillent dans des structures qui peuvent potentiellement avoir des intérêts divergents. Cependant le non traitement de ces situations peut entrainer des litiges contractuels, des coûts ou des manques à gagner pour l'entreprise nationale. Il est recommandé d'avoir des conventions de détachement et qu'une charte de

[21] : Réforme des Compagnies Pétrolières Nationales: Neuf Recommandations
https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_9recs_fr_v3.pdf
[22] http://www.tunisie-competences.nat.tn/default.aspx?lg=1

détachement soit conclue entre le détaché et l'ETAP qui définit les tâches du détaché, le délai de détachement, le reporting à ETAP (s'il y a lieu) et ses et droits et obligations ……

Dans ce contexte nous nous referons aux travaux de l'OCDE[23] qui mentionnent « *que l'engagement croissant des gouvernements avec la société civile signifie que les conflits d'intérêts prennent de nouvelles formes et posent de nouveaux défis aux décideurs et aux gestionnaires publics. Les situations de conflit d'intérêts ne peuvent pas être évitées en interdisant simplement aux agents publics de défendre leurs intérêts privés : Ils doivent assumer la responsabilité d'identifier et de résoudre les problèmes. Les institutions publiques doivent fournir des cadres politiques réalistes, définissant normes de conformité et établir des systèmes de gestion efficaces. Ils doivent également dispenser une formation et veiller à ce que les fonctionnaires se conforment à la lettre et à l'esprit de ces normes.* »

Cet encadrement n'existe pas dans l'entreprise nationale, il existe au niveau du gouvernement comme mentionné antérieurement à travers le décret en référence[10] mais semble ne pas être assez communiqué au jour d'aujourd'hui au sein de l'entreprise nationale. Par contre les investisseurs et autres compagnies de service ou sociétés multinationales[24] qui conduisent des opérations en Tunisie possèdent des codes éthiques et de conduite très complets et ce depuis la fin des années 90, ces codes sont accompagnés par des sessions de certification et de formation continue qui sont en général une certification annuelle et obligatoire portant sur le respect du code de l'éthique et de la déontologie, de façon assez similaire au respect des règles de sécurité afférant aux opérations pétrolières . Il est donc important que l'entreprise nationale soit alignée avec ces pratiques internationales.

Un aspect très important pour parer aux situations de conflits d'intérêts est le niveau de salaires des employés de l'entreprise nationale (ETAP) qui doivent impérativement être alignés, dans une certaine mesure, avec ceux des partenaires étrangers pour des positions similaires notamment techniques pour les employés ayant les compétences et l'expertise nécessaires, l'évaluation de ces employés doit être faite selon les pratiques de l'industrie pétrolière sur une base de compétence et non selon l'ancienneté ou autres critères)

D'ailleurs, le Décret n° 2014-4030 du 3 octobre 2014[25], portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public définit aussi bien la notion de conflit d'intérêts qui « *Désigne l'antagonisme entre l'emploi public exercé par un agent public et ses intérêts personnels au point de compromettre sa prise de décision et la méthode d'honorer ses engagements et ses responsabilités* » que d'autres notions telles que la redevabilité *« L'agent public exerce ses fonctions et il est de ce fait responsable par rapport à tout impact ou effet enregistré lors de l'exercice de ses attributions ou pendant la prise de décisions y afférentes*»

4.3.2 Les conflits d'intérêt potentiels dans les opérations pétrolières

Les opérations pétrolières impliquant l'entreprise Nationale en Tunisie concernent toutes les phases dont nous avons parlé précédemment dans cette étude (figure 1), à savoir l'exploration, le développement et l'exploitation par un opérateur ou dans l'exploitation dans le cadre de sociétés mixtes puis l'abandon du champ.

[23] : OECD : Managing Conflict of Interest in the Public Sector A TOOLKIT

[24] https://www.shell.com/about-us/our-values.html / https://www.slb.com/about/codeofconduct.aspx

[25] http://www.tourisme.gov.tn/fileadmin/CadreJuridique/Fr/codeEt/codeET.pdf

Regardons de plus près le mode de gestion opérationnel d'un actif pétrolier afin de détecter les conflits potentiels :

La prise de décision concernant les opérations se fait à travers un processus :

- Les workshops, opérationnels et techniques, ou l'opérateur expose et discute son programme avec l'ETAP.

- Les TCM (Technical Committee Meeting) pour finaliser les recommandations à proposer à l'OCM.

- Les OCM (Operations Committee Meeting) ou les décisions finales et les résolutions sont prises.

Le potentiel de chevauchement entre les tâches des trois intervenants principaux à savoir le ministère de tutelle, ETAP et l'investisseur privé, ainsi que les conflits d'intérêt entre les trois intervenants sont matériels et conséquents étant donné la structure actuelle et la répartition des responsabilités qui est à l'origine de ces chevauchements. Ceci appelle à réfléchir, à clarifier et à redéfinir.

Regardons les définitions de chevauchements de responsabilités ou encore de conflit d'intérêt d'abord, plusieurs définitions existent. Prenons à titre indicatif celle du Business Dictionary[26] :

1. *Une situation susceptible de compromettre l'impartialité d'une personne en raison de la possibilité d'un conflit entre ses intérêts personnels et ses intérêts professionnels ou ceux du public.*

2. *Une situation dans laquelle la responsabilité d'une partie envers une seconde partie limite sa capacité à s'acquitter de sa responsabilité envers une tierce partie.*

Est-ce que l'ETAP représente des intérêts qui peuvent être en conflit ? La réponse est affirmative dans le sens où le ministère de tutelle, en charge des hydrocarbures se base à maintes reprises sur l'avis technique de l'ETAP afin de prendre des décisions ou d'émettre des positions vis à vis du déroulement d'opérations sur des permis et concessions. Par ailleurs, la même situation se pose concernant le Comité Consultatif des Hydrocarbures et le ministère en charge de l'énergie en ce qui concerne l'octroi, que nous avons vu plus haut dans cette étude.

L'intérêt du ministère étant de maximiser le profit de l'état, cet objectif est **nécessairement différent** de celui de l'ETAP et de l'investisseur privé qui serait dans le cadre d'un contrat d'association ou de partage pour l'exploitation d'une concession de maximiser les gains du consortium. D'ailleurs l'article 99 du code des hydrocarbures mentionne clairement que l'entreprise nationale bénéficie lorsqu'elle exerce ces 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 présent code et les textes règlementaires pris pour son application.

Il est donc clair que l'entreprise nationale est théoriquement soumise aux mêmes obligations que l'investisseur privé et donc l'aspect de régulation doit se faire de l'extérieur, de la part du ministère en charge des hydrocarbures, et ce de façon tout à fait indépendante.

Ce conflit s'est manifesté par le passé et continuera tant que l'architecture présente n'est pas changée et ce à plusieurs niveaux.

Un autre aspect de situation de conflits réside dans le détachement du personnel ETAP vers les sociétés opératrices.

[26] : http://www.businessdictionary.com/definition/conflict-of-interest.html

Figure 2:Courtesy OECD Managing Conflict of Interest, a Tool Kit

5 Les Raisons des Chevauchements: Manque de Moyens et de cohérence avec la loi.

Le Ministère en charge des hydrocarbures élabore et met en œuvre la politique de l'état pour le secteur des hydrocarbures, c'est le ministère qui est aussi en charge de faire respecter les réglementations sectorielles mises en place et faire en sorte que les co-titulaires respectent la règlementation.

Cependant afin de remplir ces fonctions, le ministère manque comme nous l'avons soulevé auparavant de moyens et de capacités techniques. Cela est d'ailleurs le cas dans d'autres pays aussi[27], il fait souvent appel à l'entreprise nationale en tant que **conseiller technique**, tel est le cas en Tunisie.

L'entreprise nationale se retrouve à travers ce montage dans une situation qui l'expose inévitablement aux conflits. « *En effet les missions et services de l'ETAP se concurrencent, se neutralisent et affectent sa neutralité dans le suivi technique des permis*[28] »

Cette situation a, sans aucun doute, donné lieu à une multitude de situations de conflits d'intérêts potentiels. « *Il n'est guère approprié pour un acteur majeur du secteur de participer à écrire en même temps la politique sectorielle et faire respecter ses règles, ce qui mettrait la société nationale dans une position de juge et parti.*

Typiquement, cet arrangement fait toujours basculer les pratiques loin des lois et réglementations existantes du secteur. Le préjudice résultant de cette situation de conflit d'intérêts variera considérablement en fonction du projet incluant le traitement préférentiel des opérations de la société nationale[29]; l'attribution préférentielle de surfaces d'exploration et l'approbation de plans de développement ; pénalités discrétionnaires ou dérogations liées à l'application de règlements ; et l'extorsion d'avantages découlant du contrôle des autorisations selon la même référence. En règle générale, cela implique les politiques de l'emploi et les achats de biens et services. Le risque est que ce rôle encouragera le copinage dans l'avancement des candidats à l'emploi… »

Selon les rapports de la banque mondiale[30], dans au moins deux pays producteurs de pétrole, l'Indonésie et l'Angola, les opérateurs ont estimé que ce type de distorsion du processus de passation des marchés a occasionné des retards et une **augmentation des coûts de l'ordre de 25% à 30%,** tout en créant des tensions inutiles entre l'opérateur – entrepreneur et la société nationale.

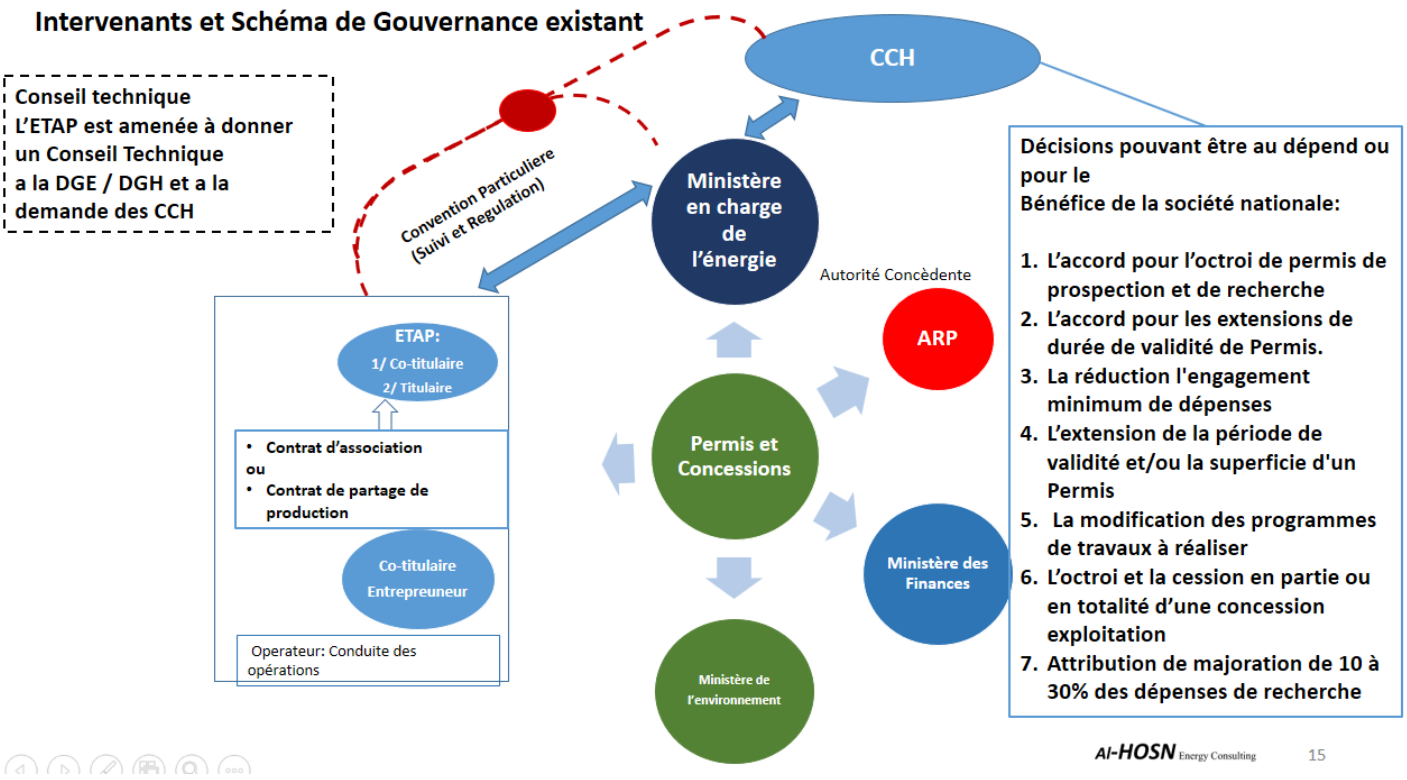
L'absence relative de l'état représenté par le ministère en charge des hydrocarbures conjuguée avec le support donné par l'entreprise nationale à celui-ci sont interprétés par les investisseurs comme délégation à l'entreprise nationale du rôle de régulateur du secteur ce qui provoque immanquablement des problèmes de gouvernance.

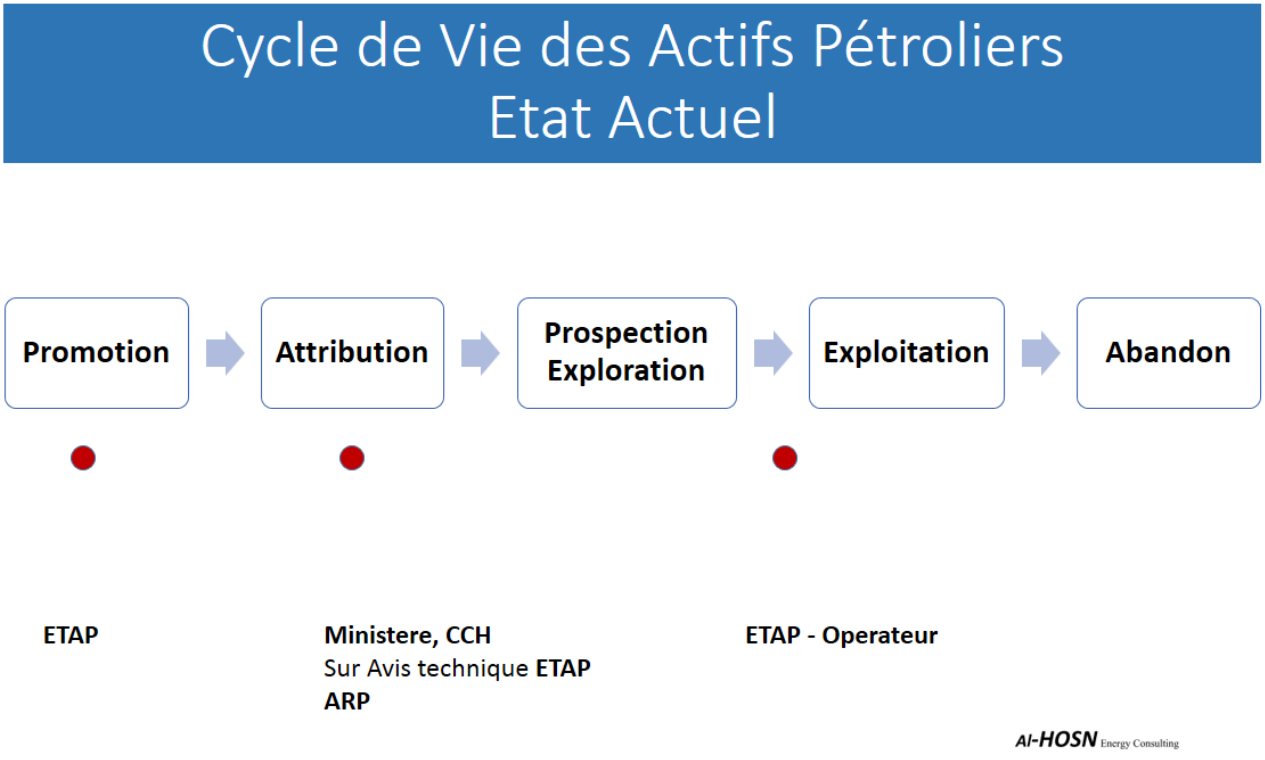
[27]Source : National Oil Companies, Evolution, Issues, Outlook May 27, 2003 National Oil Companies Workshop Current Roles and Future Prospects World Bank Washington D.C

[28]Citation : Modification (Réforme) du Code des Hydrocarbures. Afef HAMMAMI MARRAKCHI. https://tn.boell.org/sites/default/files/afef_marrakchi_-_modification_du_code_des_hydrocarbures.pdf

[29]Source : National Oil Companies, Evolution, Issues, Outlook May 27, 2003 National Oil Companies Workshop Current Roles and Future Prospects World Bank Washington D.C.

[30] : Source : National Oil Companies, Evolution, Issues, Outlook May 27, 2003 National Oil Companies Workshop Current Roles and Future Prospects World Bank Washington D.C


Intervenants et Schéma de Gouvernance existant
Conseil technique
L'ETAP est amenée à donner un Conseil Technique a la DGE / DGH et a la demande des CCH
CCH
Convention Particuliere (Suivi et Regulation)
Ministère en charge de l'énergie
Autorité Concèdente
ARP
ETAP:
1/ Co-titulaire
2/ Titulaire
• Contrat d'association
ou
• Contrat de partage de production
Co-titulaire Entrepreneur
Operateur: Conduite des opérations
Permis et Concessions
Ministère des Finances
Ministère de l'environnement
Décisions pouvant être au dépend ou pour le
Bénéfice de la société nationale:
1. L'accord pour l'octroi de permis de prospection et de recherche
2. L'accord pour les extensions de durée de validité de Permis.
3. La réduction l'engagement minimum de dépenses
4. L'extension de la période de validité et/ou la superficie d'un Permis
5. La modification des programmes de travaux à réaliser
6. L'octroi et la cession en partie ou en totalité d'une concession exploitation
7. Attribution de majoration de 10 à 30% des dépenses de recherche
Al-HOSN Energy Consulting
15


Cycle de Vie des Actifs Pétroliers
Etat Actuel
Promotion
Attribution
Prospection Exploration
Exploitation
Abandon
ETAP
Ministere, CCH
Sur Avis technique ETAP
ARP
ETAP - Operateur
Al-HOSN Energy Consulting

6 Recommandations

Séparer les tâches et définir clairement les rôles entre régulation, attribution, promotion et gestion des contrats d'une part et le rôle de **partenaire pour les opérations** d'autre part est une priorité pour éviter les chevauchements de responsabilités générant les conflits d'intérêts.

La question de la **gestion des données** reste primordiale et doit être clarifiée, ces données sont propriété de l'état qui n'a pas les moyens de les gérer. Les données sont actuellement sous la garde de l'ETAP qui a été dotée par son actionnaire unique, l'état, des moyens de les gérer sans avoir les prérogatives (n'étant pas le régulateur, les données sont propriétés de l'état) de les utiliser afin de valoriser le patrimoine pétrolier et gazier. La priorité serait de doter le ministère de tutelle de capacités techniques et de moyens financiers spécifiquement alloués à sa fonction de régulateur de la recherche et l'exploitation des hydrocarbures afin qu'il puisse assurer ses fonctions d'une manière efficace et permanente. Améliorer l'aspect communication aussi bien au niveau du Ministère qu'au niveau de l'ETAP.

Les couts qui seraient induits par l'introduction de reformes tel que la création d'une autorité spécialisée est insignifiante comparé aux bénéfices qui en seraient tirés. Le financement de cette restructuration (Afin de mettre en place un organisme régulateur du secteur de l'énergie dans le sens large du terme) peut être réalisé à travers des mécanismes à déterminer, dans ce sens des exemples peuvent être pris en tant que modèles tel que la régulation du secteur de la télécommunication en Tunisie tout en s'inspirant des montages adoptés par certains pays connus pour leur bonne gouvernance. **A titre d'exemple**, des pays tel que la Hollande ou l'Algérie ont bien eu ce problème de chevauchements et de conflits d'intérêts entre autorité concédante et entreprise nationale, ils l'ont dépassée **en séparant les rôles** entre différents acteurs.

En Hollande la **gestion et la dissémination des données** est ainsi assurée par le site NLOG – TNO[31] principalement en ligne relevant du ministère de l'économie et du climat. La **régulation** est assurée par la surveillance Nationale des Mines (SSM/SodM[32]) qui assure la supervision d'État et est conseiller auprès du ministère de l'économie et du Climat (EZK[33]) et qui travaille en coordination avec l'EBN[34] qui est **l'opérateur et partenaire national** relevant du même ministère.

Quant à L'Algérie, elle a créé deux agences de régulation indépendante de la Sonatrach : Alnaft[35] qui s'occupe de promouvoir les investissements dans la recherche et l'exploitation des hydrocarbures, et de gérer et mettre à jour la **banque de données** concernant la recherche et l'exploitation des hydrocarbures sous la responsabilité du Ministre chargé des hydrocarbures, et L'Agence Nationale de

[31] : https://www.tno.nl/en/focus-areas/energy-transition/expertise/

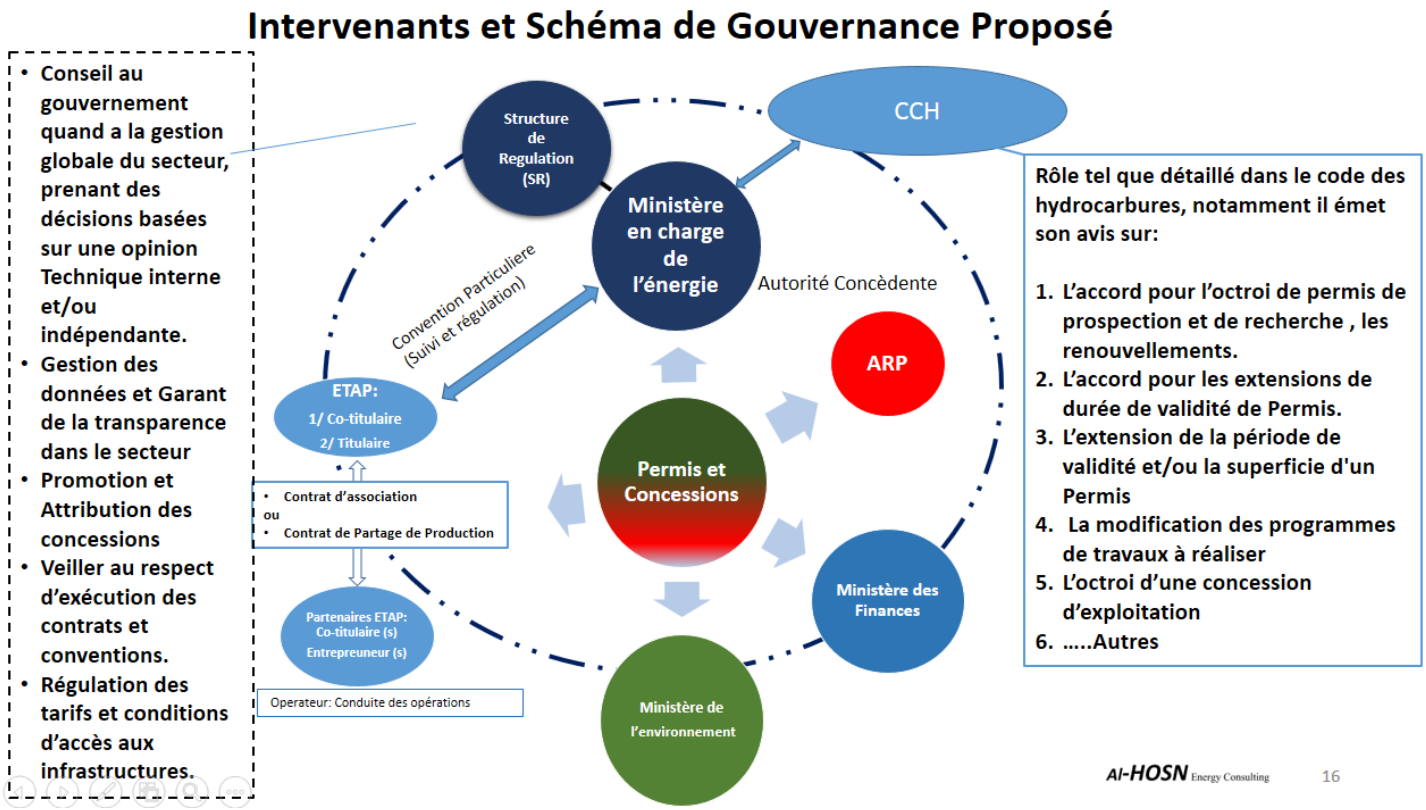
[32] : https://www.sodm.nl/

[33] : https://www.government.nl/ministries/ministry-of-economic-affairs-and-climate-policy

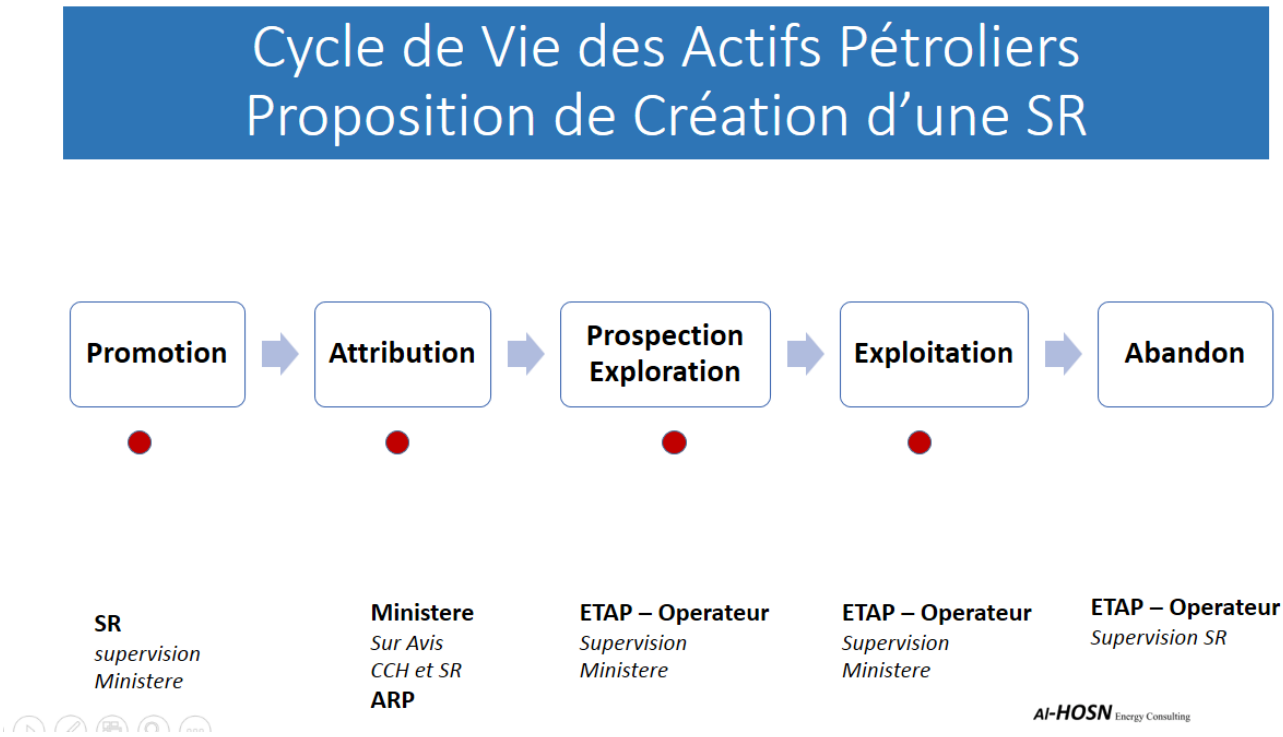
[34] : https://www.ebn.nl/en/

[35] : http://www.alnaft.gov.dz/

Contrôle et de Régulation des Activités dans le Domaine des Hydrocarbures, appelée « Autorité de Régulation des Hydrocarbures » dénommée ARH[36].



[36] : http://www.arh.gov.dz/index.php/fr/presentation/3-creation-de-l-arh


Cycle de Vie des Actifs Pétroliers
Proposition de Création d'une SR
Promotion
Attribution
Prospection Exploration
Exploitation
Abandon
SR
supervision
Ministere
Ministere
Sur Avis
CCH et SR
ARP
ETAP – Operateur
Supervision
Ministere
ETAP – Operateur
Supervision
Ministere
ETAP – Operateur
Supervision SR
Al-HOSN Energy Consulting

7 Conclusion

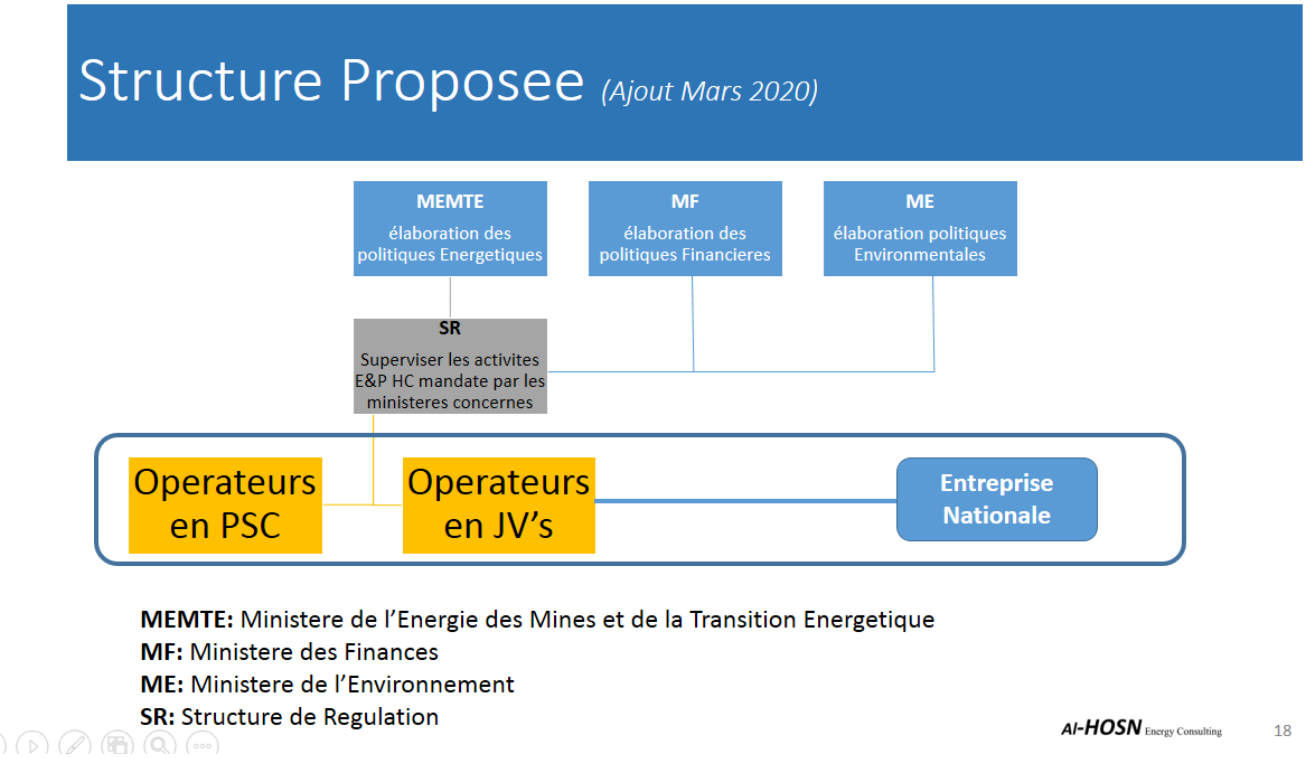
Le rôle des NOC's a changé depuis leur quasi généralisation il y'a de cela un demi-siècle, cette évolution est due principalement aux facteurs exogènes qui changent la donne économique et aux nouvelles technologie qui sont en train de changer radicalement les rapports de forces traditionnels. Les standards de gouvernance ont aussi évolué, impliquant plus de transparence et de redevabilité et une politique qui doit être guidée par une stratégie claire.

Cette étude nous a démontré que les chevauchements existent pratiquement à toutes les étapes de l'activité E&P et que l'écart entre texte législatif et pratiques engendre bien des conflits d'intérêts.

Un travail doit donc être fait afin de séparer les tâches entre Partenariat avec les investisseurs – opérateurs et les tâches de contrôle régulation. Cela permettra d'instaurer un meilleur système de contrôle et d'équilibre « Checks and Balances » et implique une recherche et une analyse détaillée afin de proposer une refonte du cadre général de l'activité exploration et production, aboutissant à la définition de nouveaux rôles et tâches pour les entités qui en auront la charge.

Doter le ministère de tutelle de capacités techniques et de moyens financiers spécifiquement alloués à sa fonction de régulateur est primordial pour améliorer la gouvernance du secteur et éviter les situations de chevauchements. Une des solutions (mais pas la seule) pourrait être la création d'une entité indépendante de régulation dont les rôles seront clairement définis. Tant dis que l'Entreprise nationale pourrait enfin mettre le cap sur son rôle originel : être partenaire des investisseurs.

Cette approche ne devrait pas être couteuse pour l'état Tunisien et pourrait aussi tenir compte de la potentialité de développement du non conventionnel pour lequel nous n'avons aucun élément à ce jour et qui pourrait constituer un tournant ou un "game changer" qui justifie encore plus les reformes requises si les potentialités annoncées se révèlent existantes et que leur exploitation pourrait se faire dans le respect de l'environnement.



Exemples de structures similaires dans le monde

	Regulatory Body	National Company / Major Operator
India	DGH (Directorate General of Hydrocarbons)	ONGC
US	U.S. Environmental Protection Agency	No NOC, Exxon Mobil and other private majors
Pakistan	Oil and Gas Regulatory Authority (OGRA)	OGDCL
Lebanon	Lebanese Petroleum Administration (LPA)	NOGCL
Algeria	Al NAFT and ARH	Sonatrach
Roumania	National Agency for Mineral Resources (NAMR)	Petrom
Norway	Norwegian Petroleum Directorate	Equinor (State owned at 67%)
Ireland	OGA	---
Alberta, Canada	Alberta Energy Regulator (AER)	Suncor, Nexen, Encana and others
UK	Oil & Gas Authority (OGA)	No NOC, BP, Shell as private companies
Holland	State Supervision of Mines (SSM/SodM)	Energie Beheer Nederland (EBN)

Acronymes

AAPG: American Association Petroleum Geologists
CCH: Comite Consultatif des Hydrocarbures
DR: Data Room
DGH: Direction Generale de Hydrocarbures
E&P: Exploration ET Production
ETAP: Entreprise Tunisienne des activités Pétrolières
EAGE: European Association of Geoscientists & Engineers.
LR: Licensing Round

Annexe (1)

Benchmark du dispositif d'évaluation selon le percept 3

Table 1: Benchmark du dispositif d'évaluation selon le percept 3

Secondary question Guidance	In order to avoid granting licenses to companies with records of non-compliance in other countries, or that lack the necessary technical and financial abilities, governments can use pre-qualification screening. This helps to focus the selection process, and signals to companies the seriousness and competence of the government's management of the process Pre-qualification screening should evaluate potential license applicants against technical and financial criteria, and should be done before license applicants enter a negotiation or a licensing round.	
	Researchers should consider:	
3.2.1 License pre-qualification *Does the government* *screen license applicants* *to enter a licensing round or*	• Is pre-qualification of applicants required by law or policy? (See RGI 2017, Q1.1.3a.)	Y There is no law in place, existing Internal ETAP Procedure[37]
	• Are the criteria for pre-qualification well defined and clear to applicants?	Improvement Opportunity Pre-qualification Criteria should be improved with better clarity [38]
	• Are the criteria appropriate in the context of geology and potential scale of production? For instance, should only highly competent companies apply for licenses in unconventional or offshore petroleum blocks?	Improvement Opportunity According to ETAP Recommendation[39]
	• Are the details of the pre-qualification process disclosed? (See RGI 2017, Q1.1.4a.)	Improvement Opportunity Disclosure process is not apparent
	• If the minimum thresholds are not disclosed pre-licensing, are they at least disclosed after the pre-qualification and award process?	Improvement Opportunity Disclosure process is not apparent
	• Have licenses only been awarded to applicants who have passed pre-qualification?	
	• Are licenses that are transferred by one company to another subject to pre-qualification?	Y
	• In the case of a joint ventures with multiple companies, does the pre-qualification ensure that the interests of these companies are sufficiently aligned to allow for efficient operations?	Y

[37] : Entreprise Tunisienne des Activités Pétrolières (ETAP) : Le Marketing des blocs libres et les procedures d'accès a la data room ETAP

[38] : Note Relative à l'autorisation d'accès des sociétés à la data room ETAP du 10 Avril 2009

[39] : Plays Prometteurs et Approche de Promotion Dr. Hassen El Euchi, ETAP Workshop: Relance de l'Exploration en Tunisie Tunis. Vendredi 20 Avril 2018

Annexe 2 : Rôle du Ministère de tutelle et Rôle de l'ETAP selon le texte Législatif

Le décret gouvernemental 2016-294[40] portant sur la création du ministère de l'énergie et des mines détaille le rôle du ministère en charge des hydrocarbures. Nous ne reprendrons ici que les attributions que nous jugeons en relation directe avec l'objet de l'étude. Le décret 2016-858[41] détaille l'organisation du Ministère qui est, par ailleurs, le ministère de tutelle de l'entreprise Tunisienne des activités pétrolières.

Dispositions de Art 10 : le Ministère est en charge de :

- « …Développer les politiques et législations adéquates permettant l'exploitation optimale en ressources énergétiques et minières selon les meilleures pratiques internationales et dans le cadre de transparence, d'intégrité et de responsabilité » (Art 2 du décret)
- « …Proposer les objectifs qualitatifs et quantitatifs ainsi que les programmes d'investissement à réaliser… »
- « …Développer des travaux d'exploration et de recherche des hydrocarbures de toutes sortes.
- Négocier avec les compagnies et proposer l'attribution des titres des hydrocarbures.
- Assurer le suivi et analyser l'évolution de la production des hydrocarbures
- Proposer les textes législatifs afférant aux titres des hydrocarbures

Par ailleurs le décret portant sur l'organisation du ministère mentionne que celui-ci est en charge de tâches bien précises telles que la sauvegarde des données (Art-16), l'étude des demandes des permis (Art20), la promotion et le contrôle de toutes les opérations de prospection, de développement et de production des hydrocarbures (Art21), de veiller à l'exécution des programmes et stratégies, leur évaluation et leur révision périodiquement sur la base de des critères et indicateurs en usage dans le secteur (Art31), permettre au citoyen l'accès à l'information et aux données directement ou à travers le site web conformément à la législation et règlementation en vigueur.. » (Art 31)

Malgré la disparition du ministère de l'énergie, des mines et des énergies renouvelables en Aout 2018, les attributions citées ci-dessus restent tout aussi pertinentes pour définir le rôle du ministère en charge des hydrocarbures.

Rôle de l'ETAP :

L'ETAP, établissement public à caractère industriel et commercial a été créée par la loi 72-22 du 10 Mars 1972. L'article 2 de la loi mentionne l'objet de l'établissement :

- La conduite de toutes études à caractère pétrolier ;
- La formation et le perfectionnement des cadres tunisiens dans les différentes branches de l'industrie pétrolière ;

[40] : http://www.legislation.tn/fr/detailtexte/D%C3%A9cret%20Gouvernemental-num-2016-294-du-09-03-2016-jort-2016-021__20160210029432
[41] : http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journal-officiel/2016/2016F/059/Tf20168583.pdf

- L'intervention éventuelle dans toutes les opérations industrielles commerciales, financières, mobilières et immobilières se rattachant directement ou indirectement aux hydrocarbures.

Cet objet est aussi indiqué sur le site web de l'ETAP (Aout-2018) entant que mandat initial de l'entreprise.

Un examen préliminaire du rôle fondateur et du rôle actuel tels que présentés sur le site ETAP dénote bien d'une évolution de l'entreprise au-delà de ses prérogatives initiales.

REMERCIEMENTS :