

An aerial photograph of a large-scale open-pit mine. The mine is characterized by deep, terraced levels of earth and rock. A wide, light-colored gravel road winds through the site. In the lower right, a yellow dump truck is driving away from the viewer, its bed filled with grey rocks. The overall scene is one of intense industrial activity in a rugged, arid landscape.

Le partage des revenus des ressources naturelles en Tunisie

Nadine Aboukhaled

Juillet 2022

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	2
SYSTÈME DE TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX ET REVENUS DES RESSOURCES NATURELLES EN TUNISIE	3
Collectivités locales et système de transferts intergouvernementaux.....	3
Finances des collectivités locales	8
Poids des ressources naturelles.....	11
Localisation, caractéristiques et finances des collectivités locales des régions productrices.....	15
INTÉGRATION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LES SYSTÈMES DE TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX.....	25
Mécanismes de partage des revenus des ressources naturelles	25
Expériences internationales : benchmarking de la Tunisie	30
CONCEPTION DU SYSTÈME DE PARTAGE DES REVENUS DES RESSOURCES NATURELLES EN TUNISIE	38
Identifier les sources de revenus.....	38
Identifier les localités bénéficiaires	40
Établir la formule du principe de partage des revenus	40
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	43
RÉFÉRENCES	45
ANNEXES.....	47
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	49
NOTES DE FIN	50
REMERCIEMENTS.....	51
ABOUT THE AUTHOR.....	51

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1. Critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'État entre les collectivités locales (ancien FCCL).....	5
Encadré 2. Accès aux subventions non affectées.....	6
Encadré 3. Haute instance des finances locales.....	8
Encadré 4. Autre forme de partage des richesses naturelles : partage des bénéfices.....	27
Encadré 5. Indice de développement local (IDL) : expérience de la Mongolie.....	33

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Subventions annuelles	10
Figure 2. Dotations exceptionnelles	10
Figure 3. Contribution des activités extractives au PIB	12
Figure 4. Production de pétrole brut et de gaz naturel.....	12
Figure 5. Production de produits miniers (milliers de tonnes) 1998-2017	13
Figure 6. Évolution des ventes de phosphates (milliers de tonnes)	14
Figure 7. Tunisie : répartition de la population par gouvernorat et localisation des gouvernorats riches en ressources naturelles	16
Figure 8. PIB et taux de pauvreté.....	17
Figure 9. Taux de chômage par gouvernorat.....	18
Figure 10. Indicateurs de développement régional (IDR) par gouvernorat, 2015 et 2018	19
Figure 11. Ratio des ressources propres	20

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Budget/Dépenses de l'État central et budget des collectivités locales	8
Tableau 2. Budget des communes et des régions	9
Tableau 3. Composition des dépenses et ressources des collectivités locales.....	11
Tableau 4. Recettes fiscales et non fiscales du budget central.....	14
Tableau 5. Part des revenus d'hydrocarbures par rapport aux finances des collectivités locales.....	15
Tableau 6. Composition des ressources (Titre I) communes des régions productrices en 2019 (milliers de DT)	21
Tableau 7. Budget des dépenses communes des régions productrices en 2019 (milliers de DT)	22
Tableau 8. Critères des transferts du Fonds d'appui à la décentralisation : impact sur les gouvernorats riches en ressources naturelles	23
Tableau 9. Évaluation des performances : cas des gouvernorats riches en ressources naturelles, 2018	24
Tableau 10. Différentes sources de revenus par types d'impôts et responsabilité.....	26
Tableau 11. Intégration des ressources naturelles dans les systèmes de transferts dans certains pays.....	36
Tableau 12. Responsabilité des dépenses au niveau local.....	37

Introduction

La mise en œuvre du grand chantier de décentralisation que connaît la Tunisie depuis la nouvelle constitution de 2014 s'est formalisée à travers la promulgation en 2018 du nouveau Code des collectivités locales qui établit le cadre légal pour le transfert progressif des pouvoirs du niveau central au niveau local. En mai 2018, les nouvelles autorités des conseils municipaux ont pour la première fois été démocratiquement élues, mettant fin à l'ère dans laquelle les conseils étaient désignés.

Le principal objectif de la décentralisation est d'assurer l'équilibre régional et le développement sur l'ensemble du territoire. Plus particulièrement, l'article 136¹ de la Constitution engage « la responsabilité de l'autorité centrale à promouvoir le développement régional sur l'ensemble du territoire, [...] en y consacrant une part des revenus qui pourraient provenir des ressources naturelles ».

Depuis la révolution de 2011, les régions productrices de ressources naturelles réclament une meilleure répartition de leur richesse. Elles sont témoins de tensions sociales sous forme de grèves et de protestations (comme le mouvement Kamour de 2017², et le sit-in de Gafsa³). Les revendications sur fond de crise socio-économique dans ces régions risquent de mettre en péril l'activité des industries extractives, ainsi que la transition démocratique encore fragile de la Tunisie.

Le présent rapport tente de proposer une approche possible quant à l'intégration du partage des revenus provenant des ressources naturelles dans le cadre des finances locales. Elle vise à mettre en lumière le traitement qui devrait être appliqué compte tenu du clivage des régions productrices et non productrices, ainsi que celles qui sont défavorisées, tout en respectant l'objectif principal du mécanisme de partage des revenus des richesses, à savoir contribuer à la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national.

Le rapport se compose d'une première section qui décrit le système de transferts intergouvernementaux en Tunisie selon le nouveau Code des collectivités locales de 2018, tout en montrant l'évolution du dit système par rapport au précédent⁴, ainsi que le poids des finances publiques locales dans le système Tunisien. Ensuite, la section analyse la contribution du secteur extractif dans l'économie et la carte des inégalités régionales ainsi que l'état des finances locales dans les régions productrices de ressources naturelles. La deuxième section traite des expériences internationales visant à introduire un système spécifique de partage des richesses dans les régions productrices de ressources naturelles et qui souffre d'une déficience au niveau du développement. Finalement, la troisième section propose les approches possibles d'un mécanisme de partage des ressources naturelles dans le contexte très spécifique de la Tunisie.

Système de transferts intergouvernementaux et revenus des ressources naturelles en Tunisie

Collectivités locales et système de transferts intergouvernementaux

Le développement régional en Tunisie et la mise en œuvre du nouveau Code des collectivités locales reposent sur une responsabilité partagée de plusieurs acteurs au niveau local, ainsi qu'au niveau du pouvoir central.

Découpage administratif au niveau local

La promulgation du nouveau Code des collectivités locales établit une organisation administrative de structures décentralisées selon trois niveaux : la région, la municipalité ou la commune, et le district.

La région⁵ devient l'entité qui représente une collectivité locale (structures décentralisées) dotée d'une personnalité juridique, et d'une autonomie administrative et financière. « Elle gère les affaires régionales et œuvre dans la limite de son territoire à la réalisation des projets de développement et de services publics en consolidation et concertation avec l'autorité centrale et les autres collectivités locales ». Après l'organisation des élections régionales, la région est dirigée par un conseil régional élu qui élit parmi ses membres le président de la région. Le nombre de régions s'élève à 24⁶.

La municipalité, nommée « commune »⁷ (structure décentralisée), est une partie de territoire bien délimitée qui représente une collectivité locale dotée d'une personnalité juridique, et d'une autonomie administrative et financière selon le nouveau Code des autorités locales. Elle est chargée des affaires communales, de fournir des prestations de services, d'œuvrer pour le développement économique, social, culturel, environnemental et urbain de la circonscription, et d'impliquer les habitants dans la gestion des affaires locales.

En tant que structure administrative locale, la commune est gérée par un conseil municipal élu, ainsi que des fonctionnaires et des agents permanents qui assurent les différents services. La loi lui confère des compétences propres traditionnelles, telles les prestations de services et d'équipements de proximité. Le conseil municipal examine et approuve le budget de la commune. Il prend les décisions relatives aux taxes, aux emprunts financiers, ainsi qu'aux dépenses d'investissements locaux et aux services publics municipaux (entretiens des routes, espaces publics locaux, gestion des déchets, etc.). À cela s'ajoute les compétences partagées avec l'autorité centrale, par exemple le développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi, ainsi que des compétences transférées par les autorités centrales, par exemple la construction et l'entretien d'établissements éducatifs, culturels et de santé dont l'exécution s'accompagne de transferts de ressources financières et humaines.

En Tunisie, le nombre de communes régies par la Loi organique des communes s'élève à 264⁸, 350 selon le nouveau Code des collectivités locales.

Le district⁹, est une unité administrative plus grande que la région créée dans le cadre du nouveau Code des collectivités locales. Il représente en tant que tel une collectivité locale dotée d'une personnalité juridique, et d'une autonomie administrative et financière. Le district est dirigé par un conseil de district élu par les membres des conseils municipaux et régionaux conformément à la loi. Les districts n'ont à ce jour pas encore été établis.

Parallèlement, avant la promulgation du Code des collectivités locales, le découpage administratif¹⁰ au niveau local des structures déconcentrées se divisait en trois niveaux : le gouvernorat, la délégation et le secteur.

Le Gouvernorat représentait la plus grande division administrative déconcentrée du territoire national¹¹. Avec la promulgation du nouveau Code des collectivités locales en 2018¹², la délégation (structures déconcentrées) est la principale division territoriale du gouvernorat et représente une circonscription administrative intermédiaire dans laquelle un délégué assure les fonctions administratives. Le nombre de délégations est de 264¹³ avec des superficies et des populations inégales. Le secteur (au nombre de 2 073¹⁴) représente la plus petite entité administrative déconcentrée et peut être urbain ou rural.

Acteurs au niveau central

Pour ce qui est des acteurs au niveau du pouvoir central, ils sont essentiellement représentés par : **i)** le ministère chargé des affaires locales¹⁵, c.-à-d. le ministère dont le portefeuille fait le suivi de la politique générale du gouvernement en matière de décentralisation, et de développement local dans tout le territoire et **ii)** la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales¹⁶ (CPSCL) qui a pour objectif principal le financement des projets d'investissements des collectivités locales. La CPSCL administre les subventions allouées par l'État au profit des collectivités locales.

À ces deux structures s'ajoutent les établissements publics de développements régionaux : afin d'assurer le développement intégré de certaines régions, différents établissements publics ont été créés sous la tutelle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Investissement, par exemple l'Office de développement du Sud (ODS¹⁷), l'Office du développement du Centre-Ouest (ODCO) et l'Office du développement du Nord-Ouest (ODNO). Ces offices sont chargés d'assister les autorités régionales dans la conception et l'élaboration des plans et programmes, et de proposer des politiques d'investissements publics et privés.

Système de transferts avant la réforme du Code des collectivités locales

Le système de transferts intergouvernementaux qui était basé essentiellement sur la subvention annuelle du budget de l'État allouée aux collectivités locales (ancien FCCL) ne répondait pas à l'objectif de favoriser la convergence régionale, tel que mentionné dans l'article 136¹⁸ de la constitution de 2014 qui engage la responsabilité de l'autorité centrale à assurer l'équilibre régional et le développement sur l'ensemble du territoire à partir de ressources qui pourraient provenir des ressources naturelles. En effet, le principal critère retenu pour le transfert de la subvention annuelle du budget de l'État au niveau des communes est celui de la population et dans une moindre mesure un certain potentiel fiscal (voir Encadré 1). Cependant, comme la majeure partie de la population tunisienne est concentrée dans les régions côtières et du Nord-Est¹⁹, ces régions sont en tête des bénéficiaires des transferts du pouvoir central. Pour les conseils régionaux, le montant de la subvention est réparti par décision conjointe du ministre des Finances et du ministre des Affaires locales et de l'Environnement sur la base des besoins de financement des dépenses de gestion de chaque conseil régional.

Encadré 1. Critères de répartition des subventions annuelles du budget de l'État entre les collectivités locales (ancien FCCL)

(Arrêté conjoint des ministres des Finances, des Affaires locales et de l'Environnement du 22 juin 2018)

	85 % Financement des dépenses de gestion		15 %
Distribution verticale* (100 %)	89 % Communes	11 % Conseils Régionaux	Financement des dépenses d'investissement et des besoins spécifiques et imprévus
Distribution horizontale	10 % - À égalité entre communes	Répartition par décision conjointe du ministre des Finances, et du ministre des Affaires locales et de l'Environnement sur la base des besoins de financement des dépenses de gestion de chaque conseil régional	25 % - Commune de Tunis
	45 % - Au prorata de la population		30 % - Communes chefs-lieux des gouvernorats
	31 % - Au prorata moyen des recettes de la taxe sur les immeubles bâtis		29 % - CPSC
	9 % - Au prorata population et potentiel fiscal**		16 % - Exigences des autorités de tutelle centrale
	10 % - Entre les communes ayant des difficultés financières au titre d'une subvention d'équilibre		
Total	100%	100%	100%

Notes : * jusqu'en 2017, 82 % de ces ressources étaient distribués entre les collectivités locales au titre de la quote-part du FCCL (86 % entre les communes, 14 % entre les conseils régionaux), et 18 % constituait une réserve du FCCL. **Le potentiel fiscal est calculé en faisant la moyenne des trois dernières années au titre des montants constatés de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial, ou professionnel (TCL), la taxe hôtelière, et des produits des marchés, inférieur à la moyenne des recettes réalisées par toutes les communes au titre des taxes et produits précités au cours des trois dernières années. Dans le cas de la TCL, le montant constaté est la différence entre le minimum de la TCL et la TCL payée au cas où le contribuable refuse le paiement de cette différence.

Référence : Loi n° 75-36 du 14 mai 1975 et Loi 2013/54 du 30/12/2013 (Loi sur les finances 2014)

En plus des transferts alloués aux collectivités locales à travers les subventions annuelles du budget de l'État sur la base d'une formule, le gouvernement central octroie également aux collectivités locales des transferts budgétaires sous la forme de subventions à l'investissement. Ces subventions sont administrées par la Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales (CPSCL) en plus des prêts qu'elle octroie aux municipalités. Avant le Décret 3505 du 30 septembre 2014²⁰, le système de transferts des subventions était lié aux prêts octroyés par la CPSCL aux municipalités et aux Plans d'investissements communaux. Ce système de transferts reconnu comme peu flexible, imprévisible, et qui bénéficie essentiellement aux municipalités les plus riches, c.-à-d. celles dont la capacité d'endettement est la plus élevée, était largement tributaire de la capacité à générer des revenus.

Par conséquent, dans le cadre du Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL)²¹, un nouveau système de transferts de subventions à l'investissement aux communes a été conçu. Il comporte :

- **des subventions globales non affectées** : ces subventions sont calculées sur la base d'une formule transparente, tenant compte de deux critères : celui de la population (à 67 %) et celui du potentiel fiscal (à 33 %). En outre, les communes se doivent d'être évaluées afin d'obtenir la totalité de leurs subventions (voir Encadré 2) ;
- **des subventions affectées** : le gouvernement central alloue des subventions affectées destinées aux investissements qui constituent une priorité de politique nationale.

Encadré 2. Accès aux subventions non affectées

Les communes sont évaluées selon 26 indicateurs qui couvrent 3 thèmes (la gouvernance, la bonne gestion et la pérennité) et 10 sous-thèmes. Les communes doivent atteindre une note de performance supérieure ou égale à 70 points sur 100 dans le cadre de l'évaluation des performances assurée par le Contrôle général des services publics.

En millions de DT	2016	2017	2018	2019
Subventions non affectées	36,9	41,5	70,6	126,9

Source : Rapport d'évaluation 2019, portail des collectivités locales.

La commune doit également satisfaire cinq conditions minimales d'obligations (CMO) pour bénéficier de la subvention. Il convient de noter qu'une commune n'ayant pas réuni les conditions minimales ne pourra pas toucher sa subvention pour l'exercice considéré. Le montant des subventions non affectées a plus que triplé entre 2016 et 2019 (de 36,9 MDT en 2016 à 126,9 MDT en 2019).

Source : Guide d'évaluation des CL, <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/fr/guides-et-manuels/>

Système de transferts après la réforme du Code des collectivités locales

Le nouveau Code des collectivités locales promulgué en 2018, qui vise à mettre en œuvre le chantier de décentralisation en octroyant une plus grande autonomie administrative et financière aux collectivités locales, a introduit un nouveau système de transferts intergouvernementaux qui reflète l'application de l'article 136 de la Constitution, à savoir la convergence régionale et la prise en compte d'une part des revenus d'exploitation des ressources naturelles pour la promotion du développement régional équitable²².

Selon le nouveau Code des collectivités locales, les subventions annuelles du budget de l'État allouées aux collectivités locales (ancien FCCL) ont fait place au « Fonds d'appui à la décentralisation, à la péréquation, à la régulation et à la solidarité entre les collectivités locales »²³. Contrairement aux FCCL dont les ressources faisaient uniquement l'objet d'une budgétisation annuelle de la Loi sur les finances, le nouveau Fonds d'appui à la décentralisation est alimenté par différents types de ressources qui proviennent : i) des crédits alloués par les lois de finances ; ii) de l'affectation d'une proportion du produit des impôts ; iii) de l'affectation, le cas échéant, par la loi d'une part des revenus de l'État provenant de l'exploitation des richesses naturelles en application de l'article 136 de la Constitution.

La répartition des transferts du Fonds d'appui à la décentralisation entre les catégories des collectivités locales est déterminée selon la formule suivante :

- 70 % des crédits au profit des communes ;
- 20 % des crédits au profit des régions ;
- 10 % des crédits au profit des districts²⁴.

Les transferts du Fonds d'appui à la décentralisation se répartissent selon cinq types différents de crédits alloués : i) des crédits forfaitaires, ii) des crédits de péréquation, iii) des crédits de régularisation, iv) des crédits de bonification au profit des communes comportant des zones rurales et v) des crédits exceptionnels et affectés.

La répartition des crédits mentionnés ci-dessus se base sur une formule intégrant des critères de répartition suivant des indicateurs socio-économiques, de population et de capacité fiscale comme suit : le nombre d'habitants, le taux de chômage, le potentiel fiscal, l'indice de développement et la capacité d'endettement. La méthode de calcul de la formule (utilisant une application informatique) se fera dans le cadre d'un décret gouvernemental sur proposition du Haut conseil des collectivités locales et avis de la Haute cour administrative.

Encadré 3. Haute instance des finances locales

La Haute instance des finances locales a été créée sous la tutelle du Haut conseil des collectivités locales et a pour mission de traiter de toutes les questions relatives aux finances locales. Par exemple :

- Proposer des mesures fiscales afin de renforcer les capacités financières des collectivités locales
- Proposer les critères de répartition des transferts de l'État aux collectivités locales
- Assurer le suivi de l'exécution de la répartition des quotes-parts revenant à chaque collectivité locale
- Assurer le suivi de l'endettement des collectivités locales

Source : Article 147, Code des collectivités locales 2018

Finances des collectivités locales

À ce jour, les finances publiques locales représentent une fraction limitée des dépenses et des recettes publiques. L'État central reste l'acteur principal dans la gestion des finances publiques étant donnée la très faible part des ressources locales dans les ressources globales de l'État puisqu'elle ne s'élève en 2019 qu'à 5 % du budget de l'État (et 6 % sans tenir compte du service de la dette) et 2,8 % du PIB (Tableau 1).

En MDT	2017	2018	2019
Budget de l'État central			
Ressources budgétaires	23 891	27 942	32 367
Recettes fiscales	21 186	24 503	28 901
Recettes non fiscales	2 705	3 439	3 466
Dépenses budgétaires	34 292	37 751	42 254
Dépenses de fonctionnement	21 432	23 680	26 426
Dépenses d'investissements	5 730	5 945	6 140
Prêts	125	198	100
Service de la dette	7 005	7 928	9 588
Budget des collectivités locales			
Ressources	2 829	2 871	3 146
Ressources propres	967	1 056	1 221,5
Transferts de l'état	1 814,9	1 760,8	1 875,9
Prêts	47,7	54,7	48,2
Dépenses	1 911	1 891	1 972
Indicateurs des finances locales			
Indicateurs d'autonomie financière	34,2 %	36,8 %	38,8 %
Dépenses en % du budget central	6 %	5 %	5 %
Dépenses en % du PIB	2 %	2 %	2 %
Ressources des CL en % du PIB	2,9 %	2,7 %	2,8 %
Ressources du budget central en % du PIB	24,8 %	26,5 %	28,4 %
Produit intérieur brut (en MDT)	96 300	105 600	114 000

Tableau 1. Budget/ Dépenses de l'état central et budget des collectivités locales

Source : Rapport annuel 2019, Haute instance des finances locales, calcul de l'auteur

Le budget des collectivités locales est alimenté par trois grands types de ressources : (i) les ressources fiscales et non fiscales propres, (ii) les transferts en provenance du gouvernement central et (iii) les ressources d'emprunts. Les ressources globales des collectivités locales sont de l'ordre de 3 145,6 MDT en 2019, réparties entre les communes (2 016,7 MDT) et les conseils régionaux (1 128,9 MDT).

La part des ressources des collectivités locales dans le produit intérieur brut reste stable dans la limite de 2,8 %. Cependant, ce taux est faible par rapport aux ressources propres du budget de l'État qui sont passées de 24,8 % en 2017 à 28,4 % en 2019.

Tableau 2. Budget des communes et des régions

En MDT	Budget des communes			Budget des régions		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Ressources	1 575,5	1 762,0	2 016,7	1 253,4	1 109,1	1 128,9
Ressources propres	914,7	1 010,4	1 153,7	52,1	45,2	67,8
Transferts de l'État	616,1	698,4	815,6	1 198,8	1 062,4	1 060,3
Prêts	44,7	53,2	47,4	2,5	1,5	0,8
Dépenses	1 047,4	1 123	1 273	863,6	767,2	698,6
Indicateurs d'autonomie	58 %	57 %	57 %	4 %	4 %	6 %
Dépenses en % du budget central	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %
Dépenses en % du PIB	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %

Source : Rapport annuel 2019, Haute instance des finances locales, calcul de l'auteur

Les ressources propres représentent les ressources fiscales pour l'essentiel les impôts fonciers et les taxes sur le chiffre d'affaires et les ressources non fiscales telles que les loyers, les redevances et les services des domaines. Ces dernières sont un indicateur d'autonomie et représentent 38,9 % du total des ressources en 2019, soit en légère hausse comparée à 34,2 % en 2017 pour l'ensemble des collectivités locales. Cependant, la part des ressources propres au niveau des régions est très faible à 6 % en 2019, comparée à celles des communes dont la part des ressources propres est la plus importante et atteint 57 %.

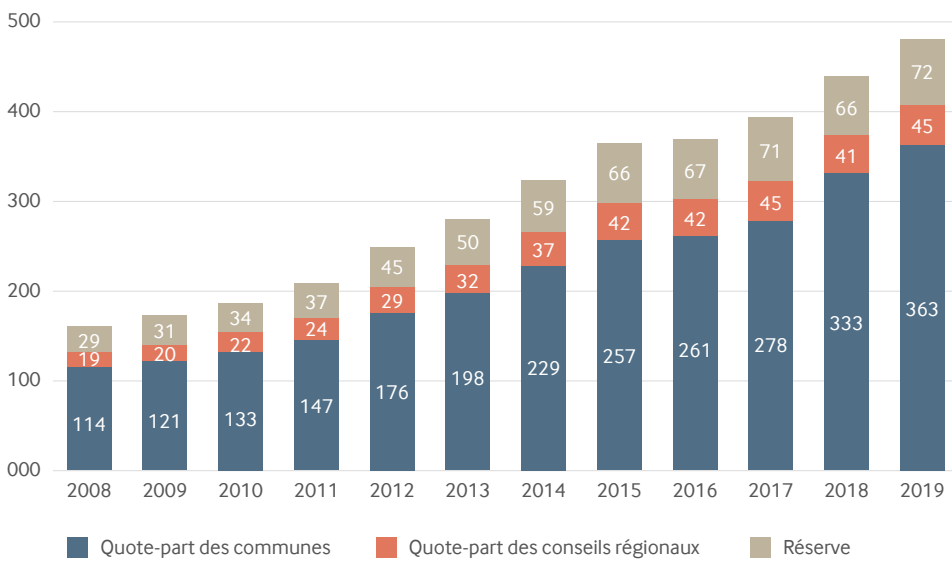
Les transferts en provenance de l'autorité centrale représentent, comme dans tout système de transferts budgétaires intergouvernementaux, une composante importante du système tunisien de transferts de l'état vers les collectivités locales. Les montants de transferts sont passés de 1 814,9 MD en 2017 à 1 875,9 MDT en 2019. La part de ces transferts par rapport à l'ensemble des revenus des collectivités locales a baissé de 64,1 % en 2017 à 59,6 % en 2019. Les transferts se présentent comme suit :

- Subvention annuelle du budget de l'État (ancien FCCL)
- Dotations aux investissements
- Transferts exceptionnels

Les subventions annuelles de la répartition du budget de l'État allouées aux collectivités locales (ancien FCCL) ont atteint 480 MDT en 2019, soit le triple du montant des subventions en 2008 qui s'élevait à 162 MDT (Figure 1).

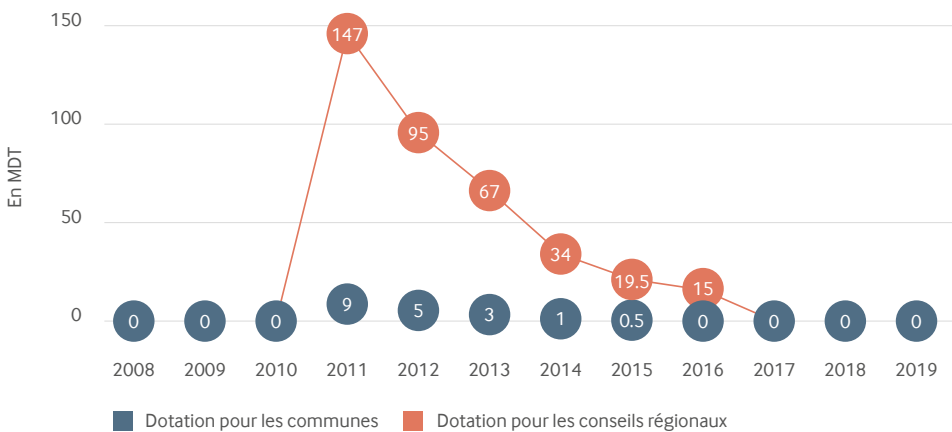
Les dotations de l'État aux investissements, autrement dit les ressources de Titre II destinées au développement, ont atteint 1 402 MDT en 2019, en légère baisse par rapport à 1 416 MDT en 2017. La part la plus importante revient aux conseils régionaux et est classifiée dans le budget de Titre II qui provient des subventions d'équipement destinées au programme de développement régional d'une part, et des transferts des ministères pour le financement des projets à caractère régional d'autre part. Les transferts exceptionnels²⁵ représentent des fonds supplémentaires pour couvrir l'augmentation des dépenses courantes, surtout celles survenues après la révolution de 2011, y compris celles liées au service de la dette à la CPSCL pour les prêts d'investissement (Figure 2).

Figure 1. Subventions annuelles



Source : Portail des collectivités locales

Figure 2. Dotations exceptionnelles



Finalement, les ressources d'emprunts qui se présentent sous la forme de prêts octroyés par la CPSCL étaient de 48 MDT en 2019, soit au même niveau que 2018.

EN MDT	Ensemble des collectivités locales			
	2017	% du total (2017)	2019	% du total (2019)
Ressources totales	2828,9	100,0 %	3145,6	100,0 %
Ressources de Titre I	1 005,1	35,5 %	1 270,2	40,4 %
Ressources de Titre II	1 823,8	64,5 %	1 875,4	59,6 %
Dépenses totales	1911,0	100,0 %	1971,6	100,0 %
Dépenses de Titre I	793,0	41,5 %	997,9	50,6 %
Dépenses de Titre II	1 118,0	58,5 %	973,7	49,4 %

Tableau 3. Composition des dépenses et ressources des collectivités locales

Source : Rapport annuel 2019, Haute instance des finances locales

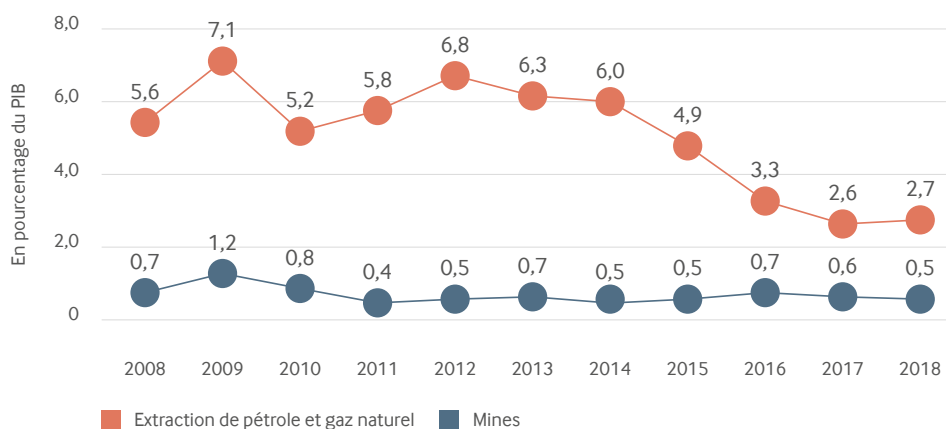
Les dépenses des collectivités locales sont composées de deux grands groupes : i) les dépenses de Titre I qui sont les dépenses de fonctionnement et les intérêts de la dette, et ii) les dépenses de Titre II qui comprennent essentiellement les dépenses d'investissement, les remboursements de prêts et les dépenses sur crédits transférés.

Au cours des trois dernières années, l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, dont la part est passée de 41,5 à 50,6 %, s'est faite aux dépens des dépenses d'investissement, dont la part a diminué de 58,5 % à 49,4 % (Tableau 3).

Poids des ressources naturelles

L'économie tunisienne est une économie diversifiée liée à l'agriculture, au tourisme, aux industries manufacturières et aux activités extractives (grand producteur de phosphate et dans une moindre mesure d'hydrocarbures). Le poids des activités extractives dans le PIB est relativement réduit. La diversification de l'économie distingue la Tunisie de la plupart des États des régions africaines, nord-africaines et moyen-orientales. La Figure 1 montre l'évolution de la contribution des activités extractives des ressources naturelles (pétrole, gaz et mines) au PIB. Depuis 2014, la part des activités extractives du pétrole et du gaz naturel est en nette diminution, passant de 6 % en 2014 à environ 2,7 % en 2018. Ces pourcentages traduisent les contributions directes des activités extractives au PIB. Il est à noter que pour la Tunisie, les activités de transformation de ressources brutes, notamment le phosphate, ne sont pas négligeables. Ainsi, 80 % du phosphate extrait est transformé en engrais, acide phosphorique, etc., contribuant donc à l'industrie chimique. La production des produits pétroliers raffinés représente 0,1 % du PIB en 2017 et atteint un pic de 1,5 % en 2009.

Figure 3. Contribution des activités extractives en pourcentage du PIB

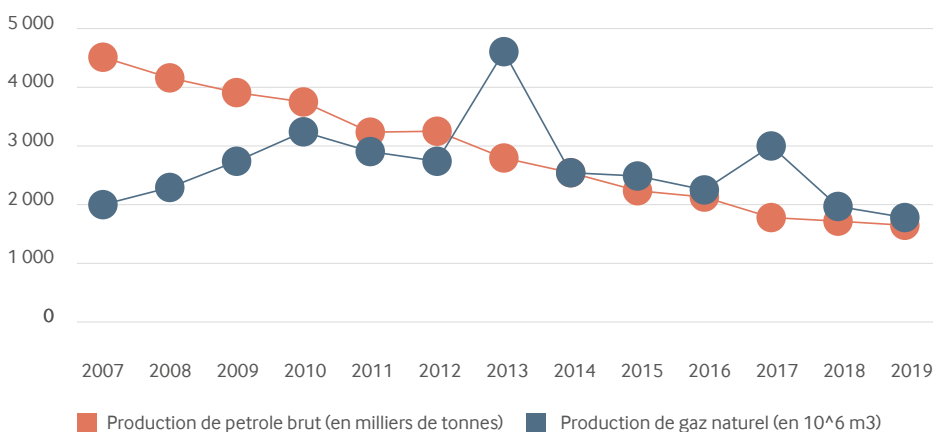


Source : Institut National de la statistique, accès aux données, octobre 2020

Production d'hydrocarbures et revenus

La production du pétrole brut en Tunisie est en baisse continue, comme le montre la Figure 5 ci-dessous. Le volume de la production est passé de 4 547 milliers de tonnes en 2007 à 1 686 milliers de tonnes en 2019. La moyenne journalière de la production de pétrole et de condensat a baissé d'environ 7 % en 2019, passant de 38,2 mille barils/jour en 2018 à environ 35,4 mille barils/jour en 2019. La production de gaz naturel, qui a atteint un pic en 2013 avec un volume de 4 630 millions de mètres cubes, est à baisser de moitié, atteignant 1 795 millions de mètres cubes en 2019 (Figure 4).

Figure 4. Production de pétrole brut et de gaz naturel



Source : site open data du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines

Les exportations du secteur de l'énergie ont atteint 2 418,3 MDT en 2019 (soit 5,5 % du total des exportations), soit une hausse de 3,9 % par rapport à 2018 (2 328 MDT), principalement le pétrole brut (+ 30,1 %). La valeur ajoutée du secteur des hydrocarbures a atteint 3 226 MDT en 2019, en légère hausse par rapport à 3 187 MDT en 2018.

Production et vente de produits miniers

La production du phosphate en Tunisie, dont la capacité annuelle peut atteindre les 8 millions de tonnes, a fait l'objet depuis l'année 2011 (Figure 5) d'une forte instabilité et d'une diminution continue, la production passant à 3,4 millions de tonnes en 2016. En 2019, la production a légèrement augmenté et atteint 4,1 millions de tonnes. La valeur ajoutée du secteur des mines a atteint les 481 MDT en 2016 et a augmenté jusqu'à 622 MDT en 2019.

La baisse continue de la production minière depuis 2011 a fait que les exportations de minerais, y compris le phosphate et les dérivés chimiques phosphatés,²⁶ sont en baisse continue, passant de 5,1 % du total des exportations en 2014 à 3 % en 2015 à la suite de la perte d'importants marchés à l'échelle mondiale. Avec l'augmentation de la production, les exportations de phosphate qui avaient chuté en 2015 pour atteindre 1 110,4 MDT ont atteint 1 666,7 MDT en 2019 (soit 3,8 % du total des exportations).

Figure 5. Production de produits miniers (milliers de tonnes) 1998-2017

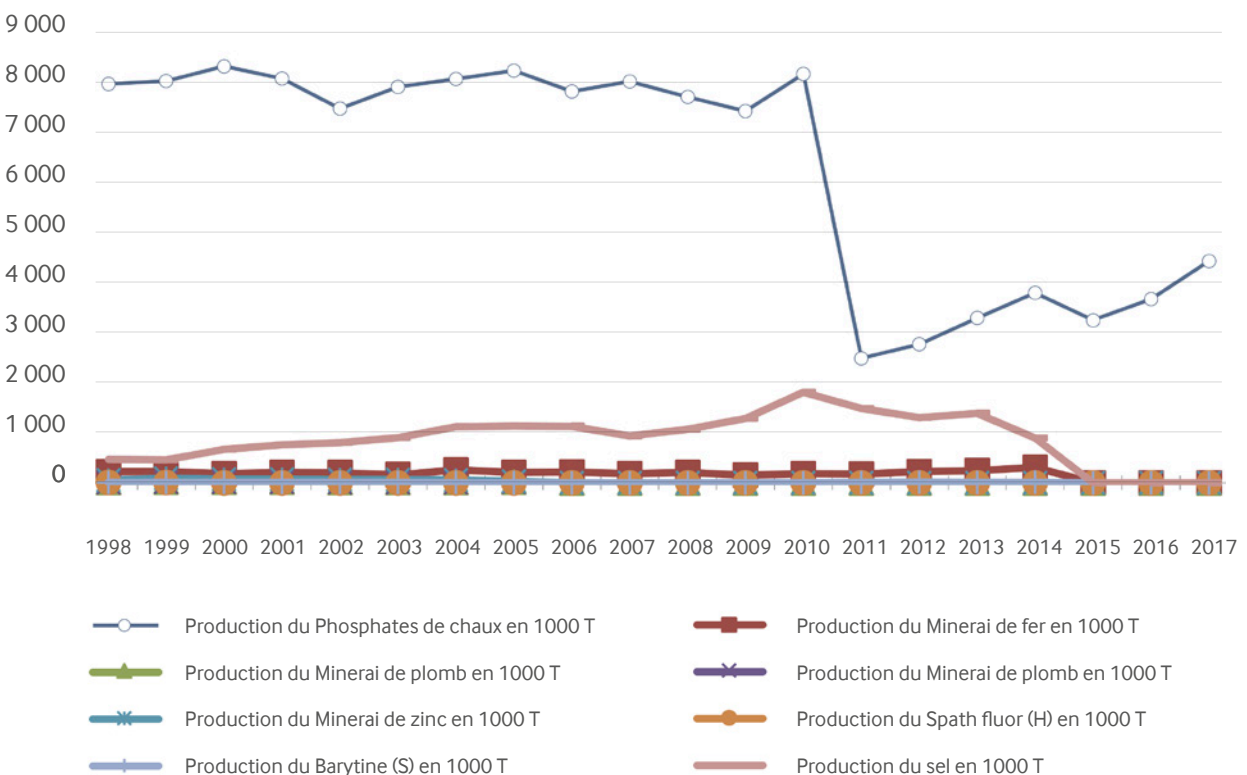
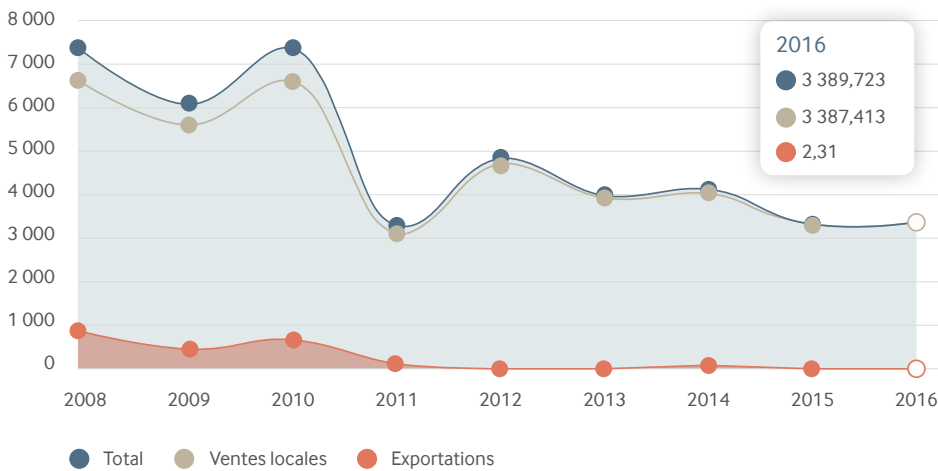


Figure 6. Évolution des ventes de phosphates (milliers de tonnes)



Source : Rapport annuel 2016 – Compagnie des phosphates de Gafsa

Revenus des activités extractives dans le budget central

Même si la Tunisie n'est pas considérée comme un pays riche en ressources naturelles, les revenus issus de ces dernières contribuent aux recettes budgétaires du pays. Le Tableau 4 ci-dessous montre que l'impôt sur les sociétés pétrolières représente 3 % des recettes fiscales. De plus, les activités du secteur extractif engendrent des recettes fiscales non spécifiques au secteur, comme la TVA ou les droits de douane, qui ne sont pas désagrégés suivant le secteur. Du point de vue des recettes non fiscales, la part moyenne entre 2017 et 2019 des revenus pétroliers et de gaz est évaluée à 18 % du total des recettes non fiscales. De plus, les compagnies nationales pétrolières et minières (ETAP, CPG-GCT) engendrent des revenus de participation qui ne sont pas désagrégés. Enfin, il convient de souligner que les recettes budgétaires distinguent les revenus (fiscaux et non fiscaux) des activités pétrolières alors que les revenus issus des activités minières ne sont pas mis en évidence dans le budget de l'État.

EN MDT	2017	2018	2019
Total des recettes	24 036	28 079	32 667
Recettes fiscales	21 187	24 503	28 901
Impôts sur le revenu	6 205	6 359	8 813
Impôts sur les sociétés	2 355	2 706	3 835
Sociétés pétrolières	586	794	1 121
Sociétés non pétrolières [^]	1 769	1 912	2 714
Droits de douane [^]	742	1 208	1 284
TVA [^]	6 092	7 425	7 797
Autres	5 793	6 805	7 171
Recettes non fiscales	2 850	3 576	3 766
Revenus pétroliers	610	635	532
Redevance gazoduc	555	605	323
Revenus des participations [^]	262	632	1 068
Autres	1 424	1 704	1 843

Tableau 4. Recettes fiscales et non fiscales du budget central

Source : ministère des Finances

Note : [^] indique une catégorie de revenus qui concerne les activités de l'extractif sans toutefois être spécifiques. La contribution de la CPG aux recettes budgétaires est classée dans les sociétés non pétrolières.

À titre indicatif et selon les informations disponibles, la contribution des revenus spécifiques des activités d'hydrocarbures aux recettes budgétaires totales est évaluée à 7 %. Elle représente 104 % du montant des transferts des collectivités locales en 2017 et 95 % en 2019 (Tableau 5).

En MDT	2017	2018	2019
Recettes budgétaires totales	24 036	28 079	32 667
Revenus des activités pétrolières	1 751	2 035	1 977
% du total	7 %	7 %	6 %
Transferts des collectivités locales	1 814,9	1 760,8	1 875,9
% des revenus des activités pétrolières	104 %	87 %	95 %

Tableau 5. Part des revenus d'hydrocarbures par rapport aux finances des collectivités locales

Source : Rapport annuel 2019, HIFL, ministère des Finances, calcul de l'auteur

Localisation, caractéristiques et finances des collectivités locales des régions productrices

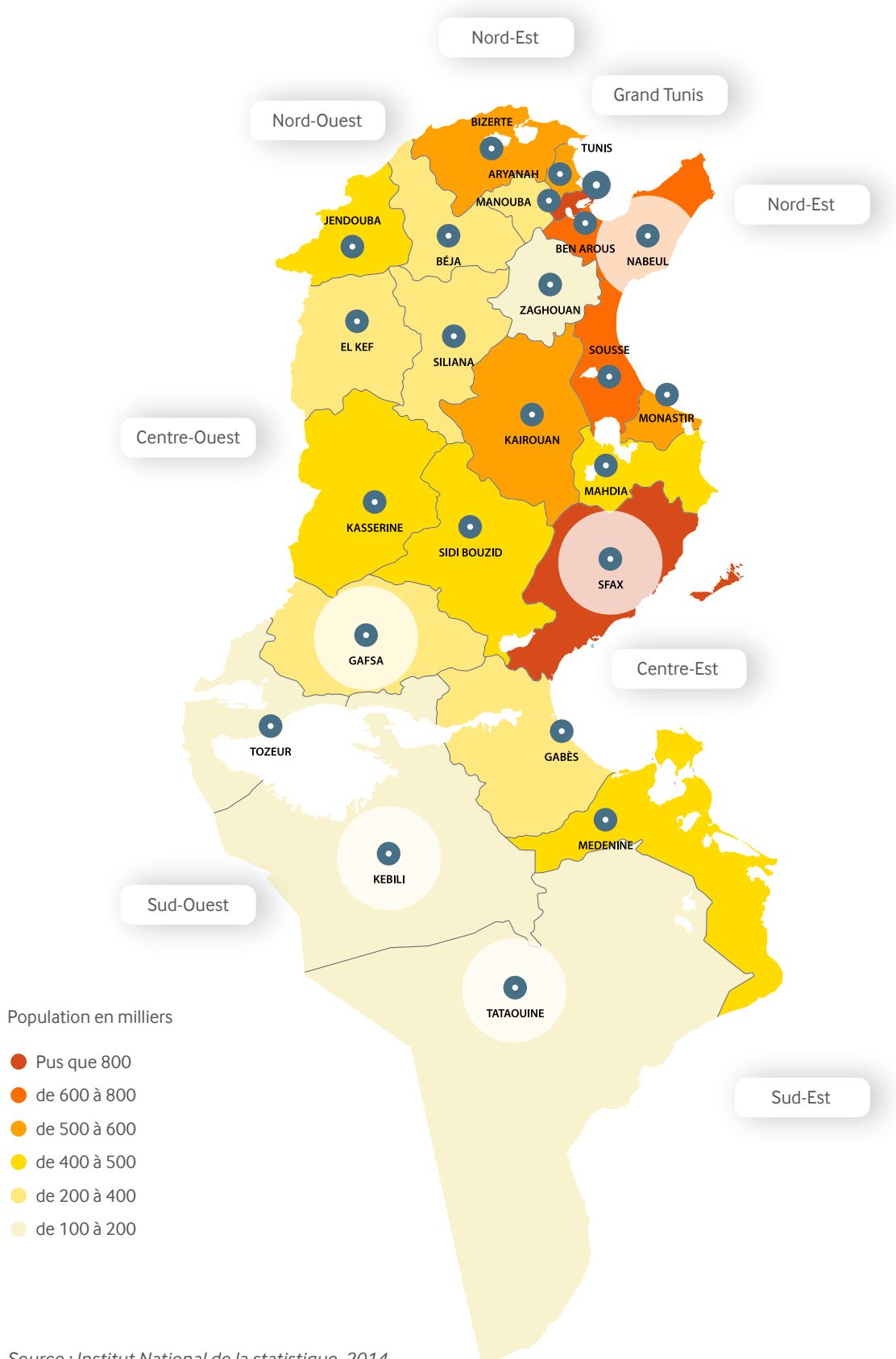
Localisation des régions productrices

Les activités extractives de pétrole et de gaz sont situées dans les gouvernorats de Tataouine (Sud-Est), Sfax (Centre-Est), Nabeul (Nord-Est) et Kébili (Sud-Ouest) (Figure 6). Selon les données statistiques de l'ETAP²⁷, en 2014, l'extraction de pétrole est concentrée dans les gouvernorats de Tataouine (46,8 % pour le pétrole et 22,8 % pour le gaz naturel) et Sfax (42,14 % pour le pétrole et 63 % pour le gaz naturel), suivies par Nabeul et Kébili. Ainsi, les gouvernorats de Tataouine et Sfax sont les plus riches en ressources naturelles extractives. Kébili et Nabeul sont considérés comme des gouvernorats faiblement riches en pétrole et gaz naturel.

La production de phosphate en Tunisie est concentrée dans le bassin minier du gouvernorat de Gafsa (Sud-ouest) et plus précisément autour de quatre délégations : Metlaoui, Oum Larayes, Redeyef et Mdiha. La CPG dispose aussi de permis sur les zones nord du Chott El Jerid et Meknassy dans le Sud tunisien. Les activités minières de la CPG²⁸ sont situées au niveau de 4 centres miniers répartis en 5 secteurs comme suit :

- deux secteurs situés dans la région minière de Mélaoui : le principal secteur « Mélaoui Kef Schfaier » comprend la carrière de Kef Shfaier et les laveries de Mélaoui, et le second secteur « Mélaoui Kef Eddour » comprend la carrière et la laverie de Kef Eddour ;
- le secteur « Redeyef » : il comprend la mine d'Erg-Lasfar, la carrière et la laverie de Redeyef ;
- le secteur « Moularès » : il comprend la mine de Mrata, la carrière et la laverie de Moularès ;
- le secteur « M'dhilla » : il comprend les carrières de Jellabia et Mzinda, et les laveries de M'dhilla.

Figure 7. Tunisie : répartition de la population par gouvernorat et localisation des gouvernorats riches en ressources naturelles



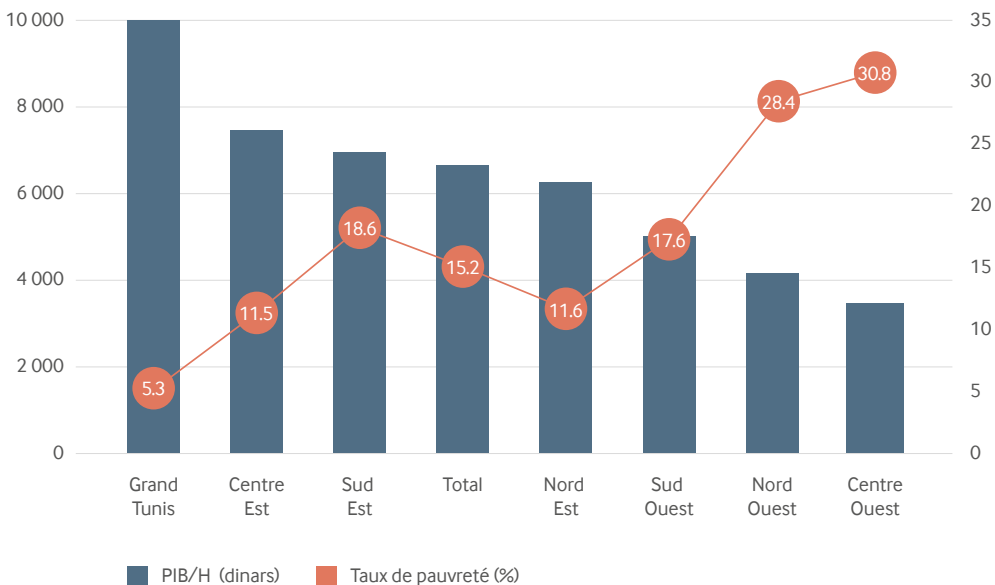
Source : Institut National de la statistique, 2014

Disparités régionales

La Tunisie connaît à ce jour des disparités régionales qui se traduisent par un littoral oriental qui bénéficie d'une concentration des activités productives, du nombre d'habitants et d'un développement favorable au détriment des régions de l'intérieur qui sont agricoles, pauvres et moins peuplées. Ainsi, les régions du Grand Tunis et du Centre-Est concentrent plus de 60 % du PIB et rassemblent près de la moitié de la population. Si l'on compare le PIB par habitant régional²⁹, il en découle, comme le montre la figure ci-dessous, que seules trois régions dépassent le seuil national de 6 900 dinars par habitant (2013) : le Grand Tunis (9 900 DT), le Centre-Est (7 700 DT) et le Sud-Est (7 100 DT). Pour les autres régions, seule la région du Nord-est est proche de la moyenne nationale (6 500 DT) alors que dans les régions intérieures, le PIB par habitant est très inférieur : il s'élève à 5 000 DT dans le Sud-Ouest, à 4 400 DT dans le Nord-Ouest et à seulement 3 300 DT dans la région Centre-Ouest, soit deux fois inférieur à la moyenne nationale (Figure 7).

Pour ce qui est des gouvernorats producteurs de ressources naturelles, Tataouine (Sud-est) et Sfax (Centre-Est) se trouvent dans les régions dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne nationale, tandis que Nabeul (Nord-Est) est proche de la moyenne. Kébili et Gafsa sont dans la région du Sud-ouest où le PIB par habitant est inférieur à la moyenne nationale. Cette même région (Figure 7) souffre aussi d'un taux de pauvreté bien supérieur à la moyenne (17,6 % contre 15,2 %). Cependant, malgré son PIB/habitant supérieur à la moyenne nationale du fait de l'exploitation du pétrole-gaz, la région Sud-Est (comprenant Tataouine) a un taux de pauvreté très élevé (18,6 %) dans la mesure où les revenus pétroliers génèrent peu d'emplois et de revenus localement. Pour les autres régions, malgré un PIB/habitant très inférieur à celui de la région Centre-Est (comprenant le gouvernorat de Sfax), le taux de pauvreté de la région Nord-Est (comprenant le gouvernorat de Nabeul) est également bas, soit 11,6 % contre 11,5 %, pour un taux national de 15,2 % (Figure 7).

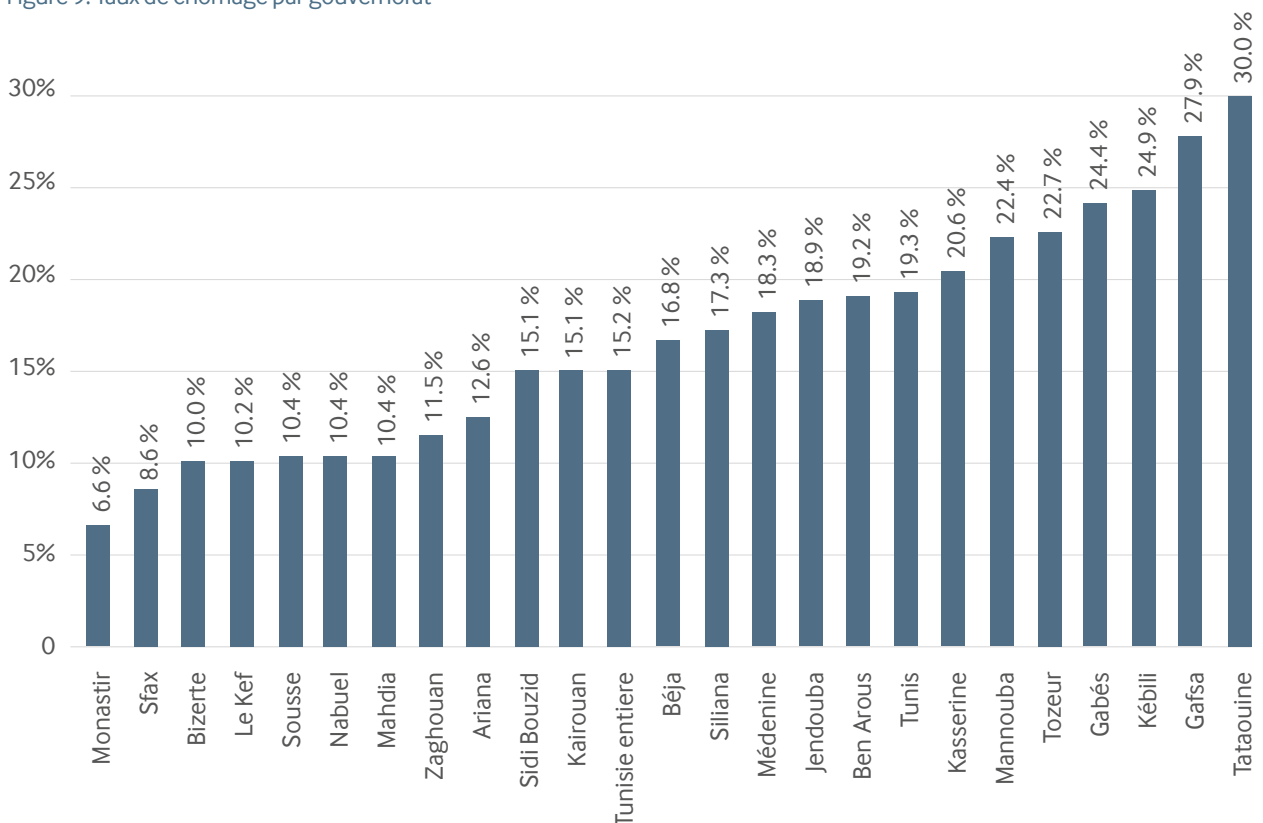
Figure 8. PIB et taux de pauvreté



Source : site open data du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines

Pour ce qui est du taux de chômage, selon la Figure 8, à l'exception de Sfax et Nabeul, le taux de chômage dans les gouvernorats riches en ressources naturelles (Tataouine, Gafsa et Kébili) était le plus élevé à la fin de l'année 2015. Il est deux fois plus élevé que celui de toute la Tunisie, qui est de l'ordre de 15,2 %. Ce résultat montre que non seulement les activités d'extraction de ressources naturelles n'ont pas contribué à la résorption du chômage, elles ont peut-être même contribué à son augmentation. En effet, l'activité économique dans ces trois gouvernorats est axée sur l'extraction des ressources naturelles qui, par définition, est faiblement créatrice de postes d'emplois.

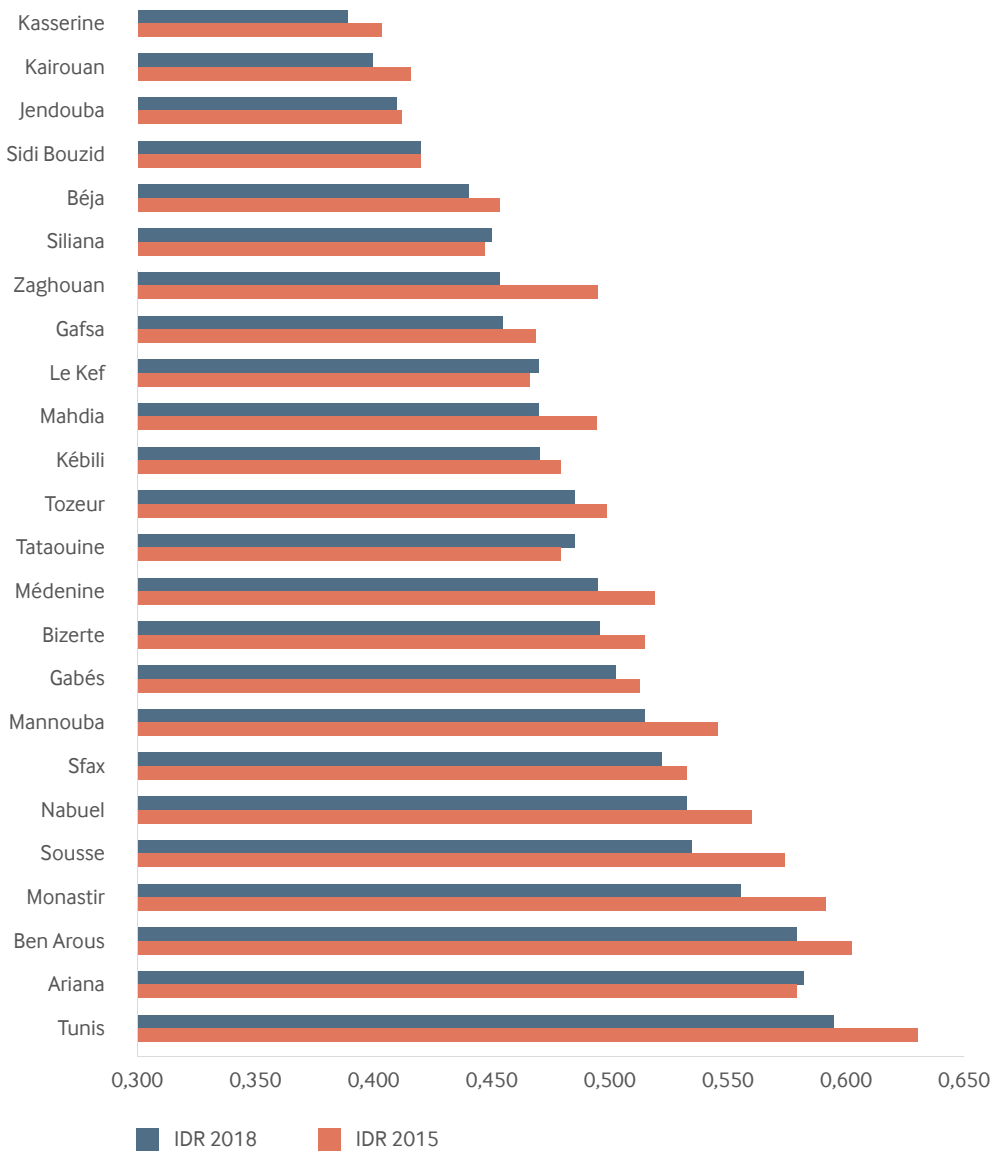
Figure 9. Taux de chômage par gouvernorat



Source des données : Institut national de la statistique.

Selon l'indicateur de développement régional³⁰ (IDR), les gouvernorats du littoral ont globalement un IDR plus élevé que celui des gouvernorats de l'intérieur. Par ailleurs, à l'exception des villes côtières telles que Sfax et Nabeul qui connaissent un niveau de développement régional assez élevé à cause de leur position géographique, l'IDR des gouvernorats riches en ressources naturelles extractives (Tataouine, Gafsa et Kébili) est assez faible. L'IDR³¹ montre aussi des disparités intrarégionales, par exemple dans le gouvernorat de Sfax qui compte 16 délégations dont 6 sont classées parmi les groupes les moins développés (Figure 9).

Figure 10. Indicateurs de développement régional (IDR) par gouvernorat, 2015 et 2018



Source : Notes et analyses de l'ITCEQ, n° 1, mai 2018

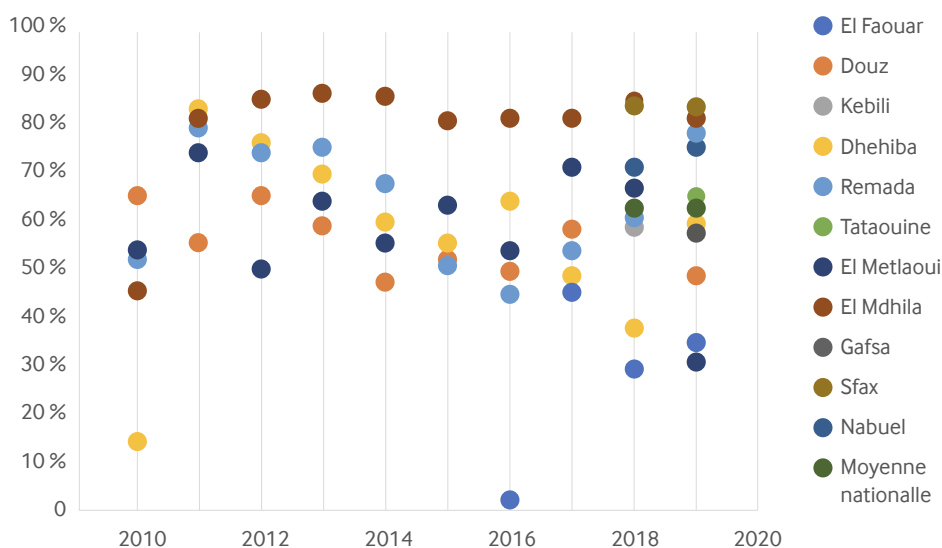
En résumé, il est clair qu'en dehors des gouvernorats de Sfax et Nabeul qui profitent de leur position géographique, les gouvernorats dotés de ressources naturelles (Tataouine, Gafsa et Kébili) ne profitent que marginalement de leurs ressources naturelles extractives (mines, gaz et pétrole). Tous les indicateurs présentés précédemment confirment ce constat.

Finances des collectivités locales productrices

Afin d'illustrer les finances des collectivités locales des gouvernorats des régions productrices, une sélection de communes a été choisie à titre comparatif, comme suit :

- i) Dans les régions productrices dont les indicateurs socio-économiques apparaissent les plus faibles, les communes qui sont les plus concernées par les activités d'extractions ont été identifiées en plus de la commune siège du gouvernorat. Les dites communes sont réparties comme suit : i) pour Tataouine : les communes de Remada, Dehiba, Tataouine ; ii) pour Kébili : les communes Douz, El Faouar, Kebili et iii) pour Gafsa : les communes de El Metlaoui, El Mdhila et Gafsa ;
- ii) Pour le reste des régions productrices, les communes sièges de Sfax et Nabeul.

Figure 11. Ratio des ressources propres



Source : Données détaillées obtenues sur les ressources de Titre 1 des communes citées et calcul de l'auteur

Comme le montre la Figure 10, le ratio des ressources propres sur le total des ressources de Titre 1 varie selon les différentes communes et selon les années. En 2019, le ratio oscille entre un peu plus de 30 % pour des communes comme El Metlaoui et El Faouar, et plus de 80 % pour des communes comme Sfax et El Mdhila. Pour ce qui est des communes de Gafsa, Dhehiba et Kebili, le ratio varie autour de la moyenne nationale de 62 %. Ce ratio ne représente cependant pas une indication d'autonomie financière, mais simplement que les dotations de l'État pour le fonctionnement représentent à des degrés différents une source importante de revenus pour les communes sans lien direct avec le niveau de développement de la région.

La décomposition des ressources propres (Tableau 6) montre une grande disparité quant à la part de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial et professionnel (TCL) et de la taxe foncière par rapport au total des ressources propres. Ainsi, les communes des régions productrices défavorisées accusent une part faible de ces taxes, telles que Douz (41 %) et El Faouar (36 %), et encore plus faible dans les communes de Dhehiba (7 %) et Remada (11 %). Dans le gouvernorat de Gfasa, la part des communes de Gafsa (34 %) et de El Mdhila (12 %) est loin derrière celle la commune de El Metlaoui (63 %).

Communes En milliers de DT	Ressources propres			Transfert de l'État	Total des ressources de Titre I	% du total des collectivités
	TCL	Taxes foncières	Autres			
Sfax*	24 520		17 050	8 530	50 100	4,3 %
Nabeul*	5 310		3 444	2 876	11 630	1,0 %
El Faouar	66	28	167	491	750	0,7 %
Douz	316	164	688	1 267	2 435	
Kebili*	1 746		1 176	1 728	4 649	0,6 %
Dhehiba	20	10	385	291	707	
Remada	51	19	575	184	829	
Tataouine*	1 592		1 959	2 007	5 557	1,4 %
El Metlaoui	597	98	345	2 372	3 412	
El Mdhila	183	93	1 991	541	2 807	
Gafsa*	2 010		3 821	4 291	10 122	

Tableau 6. Composition des ressources (Titre I) des communes des régions productrices en 2019 (milliers de DT)

Source : Données détaillées obtenues sur les ressources de Titre I des communes citées, portail des collectivités locales, et calcul de l'auteur.

* : le montant représente le cumul de la taxe sur les activités commerciales et industrielles (TCL) et des taxes foncières.

Pour ce qui est des dépenses, le budget de la commune de Sfax représente la part la plus importante du budget des communes, soit 6 %, suivi de Nabeul (1,8 %) alors que le reste des communes représente une part bien plus faible, entre 0,1 % et 1,1 % (Tableau 7). La décomposition du budget montre que dans la plupart de ces communes, les dépenses de fonctionnement représentent plus de 50 % (soit la moyenne nationale) du total des dépenses, à l'exception de El Faouar (46 %). Dans les communes de la région de Gafsa, la part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales est supérieure et atteint 75 % pour El Mdhila, 68 % pour El Metlaoui et 62 % pour Gafsa.

Tableau 7. Budget des dépenses communes des régions productrices en 2019 (milliers de DT)

Communes	Dépenses de Titre I	% du total des communes	Dépenses de Titre II	% du total des communes	Total des dépenses	% du budget total des communes
Sfax	44 455	4,7%	32 126	9,7%	76 581	6,0%
Nabeul	11 207	1,2%	11 279	3,4%	22 486	1,8%
El Fouar	818	0,1%	979	0,3%	1 797	0,1%
Douz	2 520	0,3%	1 968	0,6%	4 488	0,4%
Kebili	4 639	0,5%	4 669	1,4%	9 308	0,7%
Dhehiba	560	0,1%	503	0,2%	1 063	0,1%
Remada	755	0,1%	532	0,2%	1 287	0,1%
Tataouine	5 458	0,6%	5 251	1,6%	10 709	0,8%
El Metlaoui	4 000	0,4%	1 852	0,6%	5 852	0,5%
El Mdhila	2 355	0,3%	783	0,2%	3 138	0,2%
Gafsa	8 856	0,9%	5 322	1,6%	14 178	1,1%

Source : Portail des collectivités locales et calcul de l'auteur

Mécanisme des transferts du Fonds d'appui à la décentralisation : Qu'en est-il des gouvernorats dotés en ressources naturelles?

Selon le nouveau code, le mécanisme des transferts vers les collectivités locales implique l'utilisation de paramètres. Il est donc utile d'essayer de mesurer l'impact des paramètres qui entrent dans la comptabilisation de la part des transferts des communes et des régions provenant du « Fonds d'appui à la décentralisation, la péréquation, la régularisation et la solidarité entre les collectivités locales » et qui pourraient potentiellement modifier l'enveloppe des ressources de Titre 1. Ces paramètres pourraient affecter le niveau des transferts vers les gouvernorats riches en ressources naturelles de manière favorable ou défavorable selon les écarts par rapport à la moyenne nationale. À cela s'ajoute la pondération de chaque indicateur dans la formule, mais qui n'est pas précisée dans le code.

Ainsi, à l'instar du critère de population, les critères du taux de chômage, du potentiel fiscal et du développement auront un impact positif sur le montant que recevront les communes des régions productrices défavorisées (Tableau 8) comme Tataouine, Kébili et Gafsa. En revanche, les communes sièges de Nabeul et Sfax seront particulièrement favorisées au niveau du critère de population (Tableau 8).

Tableau 8. Critères des transferts du Fonds d'appui à la décentralisation : impact sur les gouvernorats riches en ressources naturelles

Critères	Impact (+) ou (-) sur la part de transfert relativement aux autres gouvernorats					Indicateurs comparatifs
	Gafsa	Nabeul	Sfax	Tataouine	Kébili	
Nombre d'habitants	(-) faible population : 3 %	(+) forte population : 7 %	(+) forte population : 9 %	(-) faible population : 1 %	(-) faible population : 1 %	Relativement au taux de 10 % dans le gouvernorat de Tunis
Taux de chômage	(+) taux de chômage 27,9 % >15,2 %	(-) taux de chômage 10,4 % <15,2 %	(-) taux de chômage 8,6 % <15,2 %	(+) taux de chômage 30 % >15,2 %	(+) taux de chômage 24,9 % >15,2 %	Relativement au taux national moyen de 15,2 %
Potentiel fiscal	(+) potentiel fiscal des communes est. (Metlaoui 18 ; Mdhilla 21,5 ; Gafsa 21,1 DT/habitant < est. 36,2 DT/habitant	(-) potentiel fiscal de la commune capitale est. 75,4 DT/habitant > est. 36,2 DT/habitant	(-) potentiel fiscal de la commune capitale est. 89,9 DT/habitant > est. 36,2 DT/habitant	(+) potentiel fiscal des communes est. (Dehiba 7,2 ; Remada 11,1 ; Tataouine 23,7 DT/habitant < est. 36,2 DT/habitant	(+) potentiel fiscal commune Douz est. 15,9 < 36,2 DT/habitant ET (-) potentiel fiscal de la commune capitale est. 84,7 > est. 36,2 DT/habitant	Ecart des revenus de TCL et taxes foncières par habitant par rapport à la moyenne nationale est à 36,2 DT/habitant
Indicateur de développement	(+) IDR < 0,5	(-) IDR > 0,5	(-) IDR > 0,5	(+) IDR < 0,5	(+) IDR < 0,5	IDR Moyenne nationale est autour de 0,5

Source : Calcul et analyse de l'auteur, Finances locales : portail des collectivités locales, INS 2014, IETCQ 2015

Critères des subventions d'investissement et leur impact sur les régions productrices

À cela s'ajoutent les subventions d'investissement non affectées et leur comptabilisation dans le cadre des gouvernorats riches. Le montant de la subvention dite non affectée est calculé sur la base d'une formule transparente de péréquation en tenant compte de deux critères : celui de la population et celui du potentiel fiscal qui permet aux régions productrices à faible potentiel fiscal de bénéficier de subventions d'investissement sans être totalement pénalisées par le critère de population.

Gouvernorat	Nombre de communes dont la note > 70	Nombre de communes dont la note <70
Gafsa	8	1
Nabeul	24	0
Sfax	17	0
Tatouine	5	0
Kebili	5	0

Tableau 9. Évaluation des performances : cas des gouvernorats riches en ressources naturelles, 2018

Source : Évaluation des performances 2018. Portail des collectivités locales.

Comme toutes les communes, celles des régions productrices sont évaluées selon 3 grands thèmes (la gouvernance, la bonne gestion et la pérennité). Les communes doivent atteindre une note de performance supérieure ou égale à 70 points sur 100 dans le cadre de l'évaluation des performances assurée par le Contrôle général des services publics pour avoir accès à leur subvention.

Le Tableau 9 montre que l'ensemble des communes des gouvernorats des régions productrices ont eu une note supérieure à 70 et ont donc accès aux subventions non affectées, à l'exception de la commune de Oum el Araies dans le gouvernorat de Gafsa.

Intégration des ressources naturelles dans les systèmes de transferts intergouvernementaux

Mécanismes de partage des revenus des ressources naturelles

Les différentes pratiques des pays en matière de système de partage des revenus des ressources naturelles se classent en trois grands groupes selon le rapport de NRGI-PNUD³² (2016) :

- (1) Les revenus des ressources naturelles sont distribués de la même manière que les autres types de revenus. La plupart des pays font partie de ce groupe, en particulier le Chili, la Norvège et l'Algérie. Les recettes budgétaires, y compris celles provenant du secteur extractif, sont centralisées et redistribuées à travers un système de transferts intergouvernementaux. Dans ce contexte, les autorités locales ne perçoivent pas de taxes importantes liées à l'activité extractive.
- (2) Les revenus tirés des ressources naturelles sont séparés des autres types de revenus et distribués sur la base d'un système de dérivation, c.-à-d. qu'une portion des revenus provenant des ressources naturelles est transférée à la région dans laquelle les ressources naturelles sont exploitées. Dans ce groupe, les gouvernements locaux collectent directement des montants substantiels d'impôts spécifiques aux ressources naturelles³³ (p.ex. : Argentine, Canada, et États-Unis), ainsi que les transferts intergouvernementaux spécifiquement liés aux partages des ressources naturelles. Une grande partie des économies émergentes (tel que l'Iraq, certaines régions du Canada, la Mongolie, le Nigeria et la Colombie, entre autres) fait partie de ce groupe.
- (3) Les revenus (ou certains revenus) tirés des ressources naturelles sont séparés des autres types de revenus et distribués à travers un système de transferts intergouvernementaux sur la base d'indicateurs démographiques, socio-économiques et autres sans toutefois tenir compte de la région où les ressources naturelles ont été extraites. C'est le cas de la Bolivie et de la Mongolie.

En somme, le partage des revenus des ressources naturelles entre les différents niveaux de gouvernement peut se faire suivant deux principaux mécanismes. Le premier se fait par le biais de la collecte directe de certains types d'impôts spécifiques liés à l'activité extractive (et de ce fait, il est basé sur le système de dérivation). Le deuxième se base sur un système de transferts intergouvernementaux par l'intermédiaire duquel les revenus tirés des ressources naturelles et collectés par le gouvernement central sont partagés avec les autorités locales. Le système de transferts est lui-même basé sur : (i) un système de transferts intergouvernementaux pour tout type de revenu, ii) les revenus des ressources naturelles distribués sur la base d'un système de dérivation tenant compte des régions productrices, iii) les revenus des ressources naturelles distribués sur la base d'un système d'indicateurs indépendamment de la localité des ressources produites.

En Tunisie, comme dans la plupart des pays, les revenus provenant des ressources naturelles alimentent le budget central³⁴. Ainsi, les revenus budgétaires relatifs aux activités pétrolières et minières proviennent des redevances spécifiques aux activités extractives, des impôts généraux et des revenus de participations des entreprises publiques, notamment l'ETAP et le groupe chimique (CPG-CGT). À cela s'ajoute la redevance du gazoduc, qui représente le forfait fiscal lié aux droits de transit du gaz naturel transporté par gazoduc à partir de l'Algérie vers l'Italie³⁵.

Dans le cadre du nouveau Code des collectivités locales, les ressources budgétaires des collectivités locales sont classées en deux grands groupes : les ressources de Titre I et les ressources de Titre II.

Les ressources de Titre I comprennent :

- les ressources fiscales : impôts sur les immeubles et sur les activités ; autres recettes fiscales ; taxes, droits et redevances diverses sur les autorisations et formalités administratives ; et redevances pour services rendus ;
- les ressources non fiscales : revenus d'occupation, d'utilisation des propriétés et espaces, ainsi que de concession des services publics ou diverses propriétés de la collectivité locale ; revenus du domaine de la collectivité locale, de ses participations et revenus divers ; transferts de l'État au titre du fonctionnement.

Les ressources de Titre II comprennent essentiellement les ressources propres pour le développement et les ressources d'emprunt.

Ainsi, les collectivités locales ne collectent pas de revenus d'impôts ou de redevances spécifiques provenant de l'exploitation des ressources naturelles (Tableau 10). Pour ce qui est des impôts et taxes locaux, ainsi que des redevances perçues par les autorités locales, elles relèvent du domaine exclusif de la loi. Aucune collectivité locale ne peut créer d'impôt ou de redevance non autorisé par la loi : les impôts et taxes prévus par la loi au bénéfice des collectivités locales sont d'application obligatoire et aucune collectivité ne peut s'y soustraire.

Tableau 10. Les différentes sources de revenus par types d'impôts et par responsabilité

Types d'impôts et taxes	Responsabilité administrative		Assujettis aux secteurs des activités extractives	
	État central*	Administration municipale	Non spécifiques	Spécifiques
Budget local				
Taxes sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL)	X		X	
Taxe hôtelière	X			
Droit de licence sur les débits de boisson	X			
Taxe sur les immeubles bâtis		X	X	
Taxe sur les terrains non bâtis		X		
Taxe sur la publicité		X		
Droits exigibles à l'intérieur des marchés		X		
Autres impôts et taxes (dont taxes sur les spectacles)		X		
Budget central				
Redevances pétrolières	X			X
Redevances minières	X			X
Impôts sur les bénéfices	X			X
Redevances des prestations douanières	X		X	
Taxe sur la valeur ajoutée	X		X	
Taxe sur les transports	X		X	
Taxe unique sur les assurances	X		X	
Droit d'enregistrement	X		X	
Droit fixe et taxe fixe annuelle	X			X

* La redevance minière et les impôts dans le cadre des contrats de partage de production relèvent de la responsabilité des entreprises publiques. Source : PEFA 2016, municipalités de Gafsa et Sfax, codes des hydrocarbures et des mines

Cependant et compte tenu de l'article 148³⁶ du nouveau code, la part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles représente une source de financement pour le nouveau Fonds d'appui à la décentralisation, en plus d'autres sources d'affectations. Par conséquent, dans le cas de la Tunisie, le partage d'une part des revenus des richesses naturelles se fera sur la base d'un système de transferts intergouvernementaux. Chaque type de système de partage des revenus détermine la distribution entre les différents niveaux de gouvernements et de structures administratives locales, ou distribution verticale, et celle qui se fait entre les mêmes niveaux de structures administratives locales, ou distribution horizontale.

Encadré 4. Autre forme de partage des richesses naturelles : le partage des bénéfiques

Le partage des bénéfiques peut être considéré comme un autre moyen de faire bénéficier les populations locales des activités extractives ayant lieu dans leur localité. Cela peut se faire sous différents moyens : à travers des mesures spéciales du gouvernement central pour favoriser les investissements et les dépenses sociales dans les zones prioritaires d'extractions, ou bien à travers les entreprises d'activités extractives. Ces dernières peuvent offrir dans le cadre de la responsabilité sociale d'entreprise des projets de développement ou contribuer à la création d'emplois, d'entreprises locales et autres bénéfiques non fiscaux. Ainsi, L'Entreprise tunisienne des activités pétrolières (ETAP) joue ce rôle indirectement à travers les compagnies pétrolières qui financent par exemple la construction de logements, d'écoles ou d'autres projets d'infrastructures dans leurs zones d'activités pétrolières. De même, à travers ses participations dans les concessions, l'entreprise nationale consacre dans le cadre de la responsabilité sociale de l'entreprise un budget pour le financement des projets d'infrastructure, de santé ou d'éducation afin de promouvoir les régions dans lesquelles se situent ses champs pétroliers.

Quant à la Compagnie des phosphates de Gafsa (CPG), elle joue d'abord un rôle majeur par le biais du recrutement qui a augmenté de 36 % au cours de ces dernières années (passant de 4 898 employés en 2010 à 6 682 en 2015) et par le biais de sa participation financière au bénéfice des services publics. Ainsi, elle alloue au gouvernorat de Gafsa un montant annuel de 20 MD sur une période de 3 ans. En 2015, le gouvernorat a distribué ce financement à 8 communes (5 MD, dont 0,7 MD pour la ville de Gafsa, pour l'achat d'équipements), au secteur agricole (4,5 MD), au secteur de la santé (3,8 MD), et à celui de la jeunesse/sports (3 MD) et de l'éducation (3,7 MD). À cela s'ajoutent les créations d'entreprises environnementales dont le but était de contribuer à l'absorption du chômage local et de représenter un facteur de développement pour les régions productrices. Ainsi, la CPG a créé trois entreprises environnementales dans le gouvernorat de Gafsa spécifiquement au niveau de trois villes (Redeyef, Moulares, Metlaoui). Le GCT finance trois entreprises à Gabes, Sfax et Gafsa, et L'ETAP a créé trois entreprises à responsabilité sociétale dans les gouvernorats de Kébili et de Tataouine.

Source : 1) UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016 ; 2) Rapport de travail « Cas des entreprises extractives » IACE ; 3) Z.Karray et A.Khouja, Distributions des ressources naturelles et convergence régionale, NRGI-IACE.

Distribution verticale et horizontale

La distribution verticale³⁷ dans un système de partage des revenus des ressources naturelles indique la part de revenus qui est distribuée à différents niveaux de gouvernement, à savoir les régions, les municipalités et les autres sous-localités. La distribution verticale est déterminée soit par la collecte directe des taxes, soit par la distribution d'une part des revenus collectés par le gouvernement central à travers un système de transferts. La distribution verticale est importante lorsque la collecte des taxes par le gouvernement local ou la part des revenus transférés par le gouvernement central au gouvernement local est importante.

Dans le cas de la Tunisie, la part des transferts du gouvernement central aux collectivités locales représente 4,4 % des dépenses budgétaires et l'ensemble du budget des collectivités locales représente 5 % du budget de l'État. La part des ressources des collectivités locales³⁸ dans le produit intérieur brut reste stable dans la limite de 2,8 %. Ce taux est faible³⁹ par rapport aux ressources propres du budget de l'État qui sont passées de 24,8 % en 2017 à 28,4 % en 2019.

La distribution horizontale⁴⁰ dans un système de partage des revenus des ressources naturelles indique la part de revenus qui est distribuée aux autorités locales de même niveau. Elle peut se baser sur le clivage entre les régions productrices et non productrices selon un système de dérivation, ou elle peut se faire sur la base d'indicateurs traitant de la même manière les régions productrices et les régions non productrices. La formule choisie pour une distribution horizontale se doit de répondre aux objectifs du système de transferts et des attentes quant à l'application d'un système de partage des revenus des ressources naturelles.

Un système de transferts fondé sur le principe de dérivation prend en compte le volume de production de chaque région. Ainsi, une part bien déterminée des revenus des ressources naturelles produites dans des régions ou des localités productrices est distribuée selon un calcul simple, le plus souvent sur la base de quantités produites. Il en résulte, selon la formule choisie, une plus grande proportion bénéficiant aux régions dites productrices, dans une moindre proportion aux régions dites adjacentes qui souffrent, par exemple, d'externalités environnementales dues à la proximité des activités extractives, et dans une moindre mesure ou pas du tout aux régions non productrices. La majorité des systèmes de transferts intergouvernementaux spécifiquement liés aux ressources naturelles, surtout dans les économies émergentes, sont conçus selon le principe de la dérivation.

Un système de transferts fondé sur la base d'indicateurs considère les besoins de chaque région. Une part des revenus des ressources naturelles est distribuée selon des besoins qui sont déterminés par des critères et objectifs bien précis et qui nécessitent l'utilisation d'indicateurs dans le calcul de la formule. Ces derniers peuvent être variés et plus compliqués en termes de calcul (comme le taux de pauvreté, le taux de chômage, le PIB régional, la densité de population, etc.) et exigent des autorités publiques une certaine capacité à produire les données statistiques requises, ainsi qu'un consensus autour du choix des indicateurs.

Un système mixte de transferts est un système de partage des revenus dont la formule de redistribution comprend une composante basée sur le principe de dérivation et une autre basée sur l'utilisation d'indicateurs.

Pour la Tunisie et dans le cadre du nouveau code, la distribution horizontale à travers le Fonds d'appui à la décentralisation a introduit un système de critères⁴¹ qui répond à l'objectif général de convergence et d'équilibre de développement entre les différentes régions. Ainsi, comme le montre le Tableau 8, les critères de transferts du fonds peuvent avoir un impact positif sur le montant de transferts alloués aux régions les moins favorisées. En outre, la distribution horizontale des subventions d'investissement est un système basé sur les critères de discrimination positive⁴². Cependant, ce système de répartition centralisée des revenus tirés des ressources naturelles et les critères retenus dans les transferts intergouvernementaux traitent de la même manière les régions productrices et les régions non productrices.

Ainsi, toute élaboration de formule de distribution horizontale, qu'elle soit basée sur un système de dérivation, d'indicateurs ou mixte se doit d'être liée à des objectifs précis⁴³.

Sources de revenus éligibles au mécanisme de partage

Les différentes sources de revenus qui formeraient la base de la formule de distribution sont une autre dimension des mécanismes de partage des revenus des ressources naturelles à déterminer. Certains pays optent pour une base de partage qui considère toutes les sources de revenus confondues, alors que d'autres optent pour certaines catégories de revenus comme base de la formule de distribution. Les différentes sources de revenus qui proviennent des activités extractives et qui sont déterminées par le régime fiscal sont :

- **les redevances (ou royalties)**, qui représentent un impôt spécifique sur la valeur de la production sous des formes variées et qui sont un instrument d'imposition communément utilisé dans les régimes fiscaux des hydrocarbures et des mines ;
- **les bonus de signatures**, qui sont versés une seule fois lors de la signature d'un contrat d'hydrocarbures en général ;
- **la taxe sur les profits**, qui est une taxe sur les bénéfices des sociétés ;
- **les taxes sur les propriétés**, qui sont des taxes sur l'utilisation ou le transfert de propriété, comme les taxes d'enregistrement des propriétés, ou les taxes récurrentes sur les propriétés bâties ;
- **les taxes sur les biens et services**, comme la TVA ;
- **les taxes sur le commerce international**, telles que les tarifs douaniers et les taxes sur l'exportation ;
- **les revenus des participations**, comme les dividendes ;
- **les droits de production**, comme le paiement en quantités produites de pétrole, ou de produits minéraux bruts.

La décision quant à l'inclusion de certaines sources de revenus au détriment d'autres relève de raisons aussi bien pratiques que politiques. Par exemple, il est plus simple d'intégrer dans une formule les redevances ou les bonus de signatures, car ils peuvent être plus simples à calculer/vérifier que la taxe sur les profits qui est beaucoup plus complexe.

Les types de revenus qui sont généralement considérés moins complexes à estimer/vérifier au niveau des gouvernements locaux sont : (i) les redevances, car elles sont calculées sur la base du volume ou de la valeur de production et sont généralement utilisés dans un système de dérivation ; (ii) les droits de licences dont le calcul est direct ; et (iii) les taxes sur les propriétés bâties qui relèvent en général du gouvernement local. En revanche, les types de revenus qui sont considérés plus complexes et moins appropriés sont : (i) la taxe sur les profits qui peut être difficile à cerner vu la difficulté d'estimer et de répartir les coûts d'exploitation selon la localité étant donné qu'une même compagnie peut opérer différents projets dans plusieurs localités, et dont la vérification nécessite une administration fiscale assez développée ; et (ii) les dividendes qui ne sont pas facilement prévisibles et parfois inexistantes sur certaines périodes.

Cependant, lorsque l'on choisit une certaine catégorie de revenus au détriment d'une autre, il faut considérer l'impact de ce choix en termes de calendrier, de fréquences et de stabilité des revenus dans le système de transferts. Chaque instrument du régime fiscal génère des flux de revenus dont l'ampleur et la fréquence sont différents selon les périodes. A titre d'exemple, le bonus de signatures, et parfois les droits de licences, sont des paiements uniques, la redevance génère des revenus plutôt stables lorsque la production commence, la taxe sur les profits est fortement tributaire des prix des commodités et des coûts fixes et variables qui déterminent la base taxable.

D'autres considérations sont aussi à prendre en compte telles que le traitement des ressources offshore dans les mécanismes de partage des revenus des ressources. Les ressources offshore sont généralement du ressort du gouvernement central. Ils ne sont pas responsables des effets négatifs directs sur la population d'une certaine région, à part, par exemple, dans le cas de dégâts environnementaux causés par des fuites de pétroles. Les mécanismes de partage des revenus des ressources offshore sont donc très rares et à titre exceptionnel⁴⁴.

Expériences internationales : benchmarking de la Tunisie

La mise en pratique des systèmes de partage des revenus des richesses tels que présentés ci-dessus est en pratique plus complexe et se présente différemment selon les pays. Ainsi, certains pays optent pour des systèmes mixtes qui mélangent différentes formules de partage alors que d'autres ont élaboré des formules très personnalisées qui répondent à des objectifs spécifiques comme celui de la péréquation⁴⁵ ou d'autres plus étroits comme la compensation des coûts environnementaux.

Système de transferts et de péréquation au Canada⁴⁶

Le Canada constitue un exemple de système de partage des revenus des ressources naturelles qui se traduit d'une part par la collecte directe d'une partie des richesses par les gouvernements provinciaux à travers la taxation, et d'autre part par un système de transferts intergouvernementaux qui a pour objectif une redistribution qui se base sur le principe de la péréquation.

Les compagnies pétrolières et minières paient les redevances directement au gouvernement provincial, à l'exception des territoires administrés par l'État fédéral, et sont assujetties à une taxe sur les revenus au niveau de la province et du fédéral. La taxe sur la propriété relève uniquement des gouvernements provinciaux. Par exemple, plus de 25 % des revenus d'imposition collectés entre 2012 et 2014 par la province de l'Alberta proviennent des taxes pétrolières.

Au niveau du système de transferts intergouvernementaux, il existe quatre grands programmes de transferts fédéraux aux provinces et territoires : i) le Transfert canadien en matière de santé (TCS), ii) le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), iii) la péréquation et iv) la Formule de financement des territoires (FFT).

Le TCS et le TCPS sont des transferts fédéraux appuyant des domaines précis de politiques comme les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, le développement de la petite enfance et les services de garde. Ces transferts représentent 70 % du total des transferts pour l'année fiscale 2020-2021.

Les transferts de péréquation et de la formule de financement des territoires sont des transferts sans condition aux provinces et aux territoires, et représentent respectivement 25 % et 5 % du total des transferts pour l'année fiscale 2020-2021. La péréquation permet aux gouvernements provinciaux moins prospères de fournir à leurs résidents des services publics sensiblement comparables à ceux d'autres provinces à des niveaux d'imposition comparables. La formule de financement des territoires (FFT) représente le plus important transfert versé par le gouvernement fédéral aux trois gouvernements territoriaux. Elle a pour objectif d'aider les gouvernements territoriaux à financer les services publics essentiels dans le nord, comme les hôpitaux, les écoles, les infrastructures et les services sociaux en tenant compte des coûts plus élevés associés à la prestation des programmes et des services dans le Nord canadien.

Fonctionnement de la péréquation et traitement des revenus des ressources naturelles⁴⁷

Les droits à la péréquation sont établis en mesurant « la capacité fiscale⁴⁸ » : le droit à la péréquation par habitant d'une province est égal à la différence entre la capacité fiscale moyenne de l'ensemble des provinces ou « norme de 10 provinces », et la capacité fiscale de ladite province.

Pour ce qui est des provinces productrices, elles reçoivent le montant le plus élevé des deux options suivantes : le montant obtenu en excluant la totalité des revenus des ressources naturelles ou le montant qu'elles recevraient en excluant 50 % des revenus des ressources naturelles. La formule de péréquation est ajustée de manière à assurer l'équité entre les provinces tout en permettant aux provinces bénéficiaires de continuer à recevoir un avantage fiscal net pour l'exploitation de leurs ressources équivalant à la moitié de leurs revenus des ressources par habitant.

Fonctionnement de la formule de financement des territoires⁴⁹

La FFT comprend trois subventions distinctes aux territoires tenant compte de la situation de chacun. La subvention versée à chaque territoire est fondée sur l'écart entre les besoins approximatifs du territoire en matière de dépenses (base de dépenses brutes, BDB) et sa capacité à produire des revenus (revenus admissibles).

La base de dépenses brutes ou BDB est réajustée une fois par an pour tenir compte de la variation de la croissance relative de la population dans les territoires par rapport à l'ensemble du pays, et aux fluctuations des dépenses des gouvernements provinciaux et locaux. Les revenus admissibles représentent 18 sources de revenus autonomes. Cependant, la formule de financement des territoires exclut du calcul 30 % de la capacité mesurée des territoires à produire des revenus de manière à inciter les territoires à augmenter leurs revenus autonomes et à développer leur économie.

Quant aux revenus tirés des ressources naturelles, ils ne font pas partie des revenus admissibles des territoires aux fins de la FFL. Ils font l'objet de négociations séparées avec chaque territoire.

Par exemple⁵⁰, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a négocié un accord de dévolution avec le gouvernement fédéral lui donnant le droit de retenir une partie des redevances minières et pétrolières (onshore). Cependant, et selon la FFT, chaque dollar de plus de taxes collectées par le territoire entraîne une déduction d'à peu près 70 centimes du montant du transfert fédéral. En d'autres termes, si les taxes provenant des ressources naturelles augmentent considérablement, cela se traduira par un droit de reprise sur une bonne partie des revenus.

En bref, le système de partage des revenus des ressources naturelles est largement basé sur le principe de dérivation puisqu'une grande partie des revenus des ressources revient aux provinces productrices, et ce à travers la collecte directe de taxes pétrolières et minières. Cependant, ce mécanisme de partage est compensé par un système général de transferts intergouvernementaux qui égalise les flux de revenus entre les régions de manière à compenser ou réduire les effets d'un système de dérivation.

Système mixte en Mongolie

La Mongolie, pays principalement riche en charbon, cuivre et or, et accessoirement riche en pétrole et gaz, et dont la majeure partie des revenus des ressources naturelles est centralisée, a opté pour un mécanisme de partage des revenus au niveau local par le biais d'un système mixte de transferts intergouvernementaux où se côtoie en parallèle un système de dérivation et d'indicateurs.

L'administration locale est formée de provinces (21 aimags) et de districts (334 soums). Le gouvernement central collecte l'ensemble des principales taxes du secteur extractif, comme les redevances minières et la taxe sur les profits. Les gouvernements locaux collectent des impôts, taxes et redevances de moindre ampleur comme la taxe sur les propriétés, les droits d'exploitation de terrains, les taxes sur les véhicules, les frais de services d'eau et des redevances sur certains minéraux communs (gravier et sable).

Fonds de développement local et formule de partage sur la base d'indicateurs

Le partage des revenus des ressources naturelles au profit des collectivités locales se fait par l'intermédiaire d'un fonds de développement local, le General Local Development Fund (GLDF). Le GLDF est alimenté par quatre sources : i) 10 % de la taxe sur la valeur ajoutée ; ii) 5 % des redevances minières ; iii) 30 % des redevances pétrolières ; et iv) l'excédent budgétaire des collectivités locales. Ensuite, l'ensemble des ressources du GLDF est redistribué entre la capitale et les fonds de développement locaux contrôlés par les provinces (aimags) selon une formule composée des indicateurs suivants ayant une même pondération :

- l'indice de développement local (voir Encadré 4)
- la population
- les caractéristiques géographiques, comme la densité de la population, la superficie, et l'isolement
- le potentiel fiscal.

À leur tour, les provinces et la capitale redistribuent plus de 60 % des ressources reçues de ce fonds vers les districts (soums) et les subdivisions de la capitale (horoo)⁵¹ sur la base d'une même formule, mais avec moins d'indicateurs. Entre 2013 et 2015, la plupart des fonds ont été alloués sur la base de ces indicateurs malgré une provision de dérivation qui stipule que les provinces et les districts producteurs de mines doivent recevoir 10 % de plus par habitant que les provinces et districts non producteurs.

Encadré 5. Indice de développement local (IDL) : expérience de la Mongolie

L'IDL est un indice complexe qui comprend 65 indicateurs regroupés en 9 catégories : 1) infrastructure ; 2) accès à l'éducation ; 3) institutions culturelles ; 4) accès aux services de santé ; 5) situation de l'environnement ; 6) situation socio-économique ; 7) indicateurs financiers ; 8) ressources de développement ; et 9) agriculture.

Malheureusement, la complexité de cet indice et le manque de données ont fait que sa mise en pratique est incomplète, plus de la moitié des indicateurs n'étant pas utilisés, et sa mise à jour n'est pas fréquente.

Pour ce qui est des allocations des provinces au profit des districts, la plupart des données étant inexistantes, l'IDL est donc omis du critère d'allocation.

Source : Mongolie : étude de cas, NRG-UNDP, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016

Amendement du budget 2016 et nouveau traitement des régions productrices

En 2016, le déclin des revenus miniers qui alimentent le fonds de développement a poussé le parlement à introduire une formule d'allocation spécifique aux localités productrices comme suit :

- 30 % des redevances minières (excluant les grands projets stratégiques) sont directement versées aux provinces productrices.
- 1/3 de ces fonds sont alloués aux districts dans lequel l'activité minière est située.
- 50 % des droits de licence sont versés directement au fonds de développement local de la province et la moitié de ce montant est distribuée aux districts producteurs.

Système de partage des revenus des richesses : Bolivie et Colombie

Système de transferts intergouvernementaux en Bolivie

En Bolivie, les revenus des hydrocarbures sont partagés avec le gouvernement local par le biais de deux canaux : (i) le système général de transferts intergouvernementaux (ii) et le système de dérivation.

Le système général de transferts intergouvernementaux, appelé « coopération fiscale », alloue aux municipalités 20 % du transfert général dont la base de financement est les revenus fiscaux.

Le système de dérivation diffère selon la source de revenus, la redevance et l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Ainsi, une redevance de 11 % perçue sur la production du pétrole et du gaz est distribuée aux quatre départements régionaux producteurs (au total neuf départements régionaux) selon le volume de production. Le département de Tarija contribue à lui seul à hauteur de 70 % de la production d'hydrocarbures et reçoit environ 60 % des paiements des redevances depuis 2006. Une redevance supplémentaire de 1 % est distribuée comme compensation aux départements les plus pauvres (Beni et Pando). Cependant, il existe peu ou pas d'information sur la redistribution de la redevance du département bénéficiaire vers les provinces et municipalités du département. Par exemple, le département de Tarija, alloue 45 % de ses revenus de redevances à la province de Gran Chaco et le département de Santa Cruz utilise une formule de 50 % pour les provinces productrices, 40 % pour celles non productrices, et 10 % pour les villages indigènes.

De même, les régions riches en ressources extractives perçoivent 4 % de l'impôt sur les bénéfices des sociétés d'hydrocarbures alors que les régions non productrices de ressources naturelles n'en perçoivent que 2 %. Chaque département garde 1 % et alloue 2,7 % aux municipalités et 0,3 % aux universités.

Dans un effort de décentralisation en 2007, la distribution de l'impôt sur les bénéfices des sociétés a été modifiée, augmentant la part des municipalités de 34 % à près de 67 % des revenus de l'impôt, et diminuant celles des départements de 57 % à 24 %. Il est également à noter que les revenus de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont utilisés pour le financement des programmes d'assistance et de pension.

Le système de transferts en Bolivie impose des restrictions quant à la nature de la dépense. Ainsi, 70 % des transferts vers les régions et les municipalités doivent être dépensés dans l'assurance santé et les investissements productifs, et les 30 % restants dans les pensions.

Réforme du partage des redevances en Colombie⁵²

Le Système national de la redevance (National Royalty System) a instauré depuis 2011 une formule de distribution des redevances perçues sur les activités extractives axée sur une répartition plus équitable des richesses à travers l'ensemble du pays. Ainsi, la formule de 2011 préconise : i) moins de 10 % de transfert direct aux régions productrices (qui représentait 80 % avant 2011), ii) un mécanisme d'épargne et de stabilisation, et iii) une priorisation des investissements dans la technologie et l'innovation. La distribution se faisait par le biais de cinq fonds différents : le Fonds de développement régional, le Fonds de compensation régionale, le Fonds de stabilisation et d'épargne, le Fonds de sciences et technologie et le Fonds territorial de pension. Tous les départements et les municipalités sont invités à présenter des projets d'investissements publics, et si le projet est accepté, ils recevront des financements de ces fonds.

Cependant, la mise en pratique du système a montré des failles, à savoir une exagération dans la baisse des paiements de redevances aux régions productrices, une exécution des dépenses trop faible, fragmentée et sans impact, et l'incitation à la corruption.

Une nouvelle réforme a donc vu le jour en 2020 qui modifie le Système de distribution nationale des redevances (NRS). L'objectif de la réforme est de renforcer l'efficacité des dépenses d'investissements et de redonner une plus grande part des paiements de redevances aux régions productrices. La nouvelle formule préconise : i) 25 % des redevances allouées aux régions productrices, ii) une autre allocation aux municipalités pauvres, iii) une allocation pour les investissements au niveau régional et iv) moins de 8 % pour le Fonds de pension et de stabilisation.

Ce changement de formule permet d'augmenter les parts allouées aux régions productrices sans toutefois diminuer celles des régions non productrices, et encourage les investissements régionaux dans les grands projets ayant un impact. Cependant, il en résulte une réduction drastique du financement des fonds de pension et de stabilisation. Il s'agit de fonds de gestion macroéconomique qui ont été l'instrument principal de réponse face à la crise de la pandémie du coronavirus depuis mars 2020.

Benchmarking de la Tunisie

Compte tenu des exemples de mise en pratique présentés ci-dessus et à la lecture des tableaux comparatifs ci-dessous (Tableaux 11 et 12), la Tunisie présente les singularités suivantes :

- Le poids du secteur des industries extractives en Tunisie est relativement plus faible comparé aux pays cités.
- Cette spécificité de la Tunisie devrait être prise en considération lors de la conception du mécanisme de partage des revenus des ressources naturelles.
- Bien cibler la part des revenus à partager afin que le mécanisme puisse répondre à l'objectif de développement régional avec plus de poids que si les revenus étaient partagés à travers tout le pays.
- Aujourd'hui, les transferts des collectivités locales représentent déjà 104 % de la valeur des recettes pétrolières, qui elles représentent 7 % des recettes budgétaires. Cependant, le manque d'information sur les recettes publiques du secteur des mines et indirectement du secteur des produits chimiques transformés pourrait biaiser la conception d'un système de partage des richesses équitables.

Il est également important de souligner parallèlement au partage des revenus des richesses les responsabilités de dépenses qui sont assignées aux gouvernements locaux. Dans de nombreux pays, les autorités au niveau local sont responsables de la prestation de plusieurs services de base aux citoyens, allant de l'assainissement à la sécurité publique. Cependant, leur mandat peut aller au-delà pour répondre à la prestation de services tels que l'éducation. Ainsi, les transferts au profit des collectivités locales devraient en principe refléter un certain niveau de responsabilités des dépenses. Jusqu'à ce jour, la transition de la Tunisie vers un système plus décentralisé connaît des lenteurs faute d'une mise en place rapide des textes d'application et de la résistance d'un certain nombre d'acteurs.

Tableau 11. Intégration des ressources naturelles dans les systèmes de transferts dans certains pays

Pays	Types de ressources	Revenus des ressources	Secteur des ressources en % PIB	Exportation en % des Exp. totales	Redevances et taxes spécifiques du secteur extractif responsabilité du		Système de transferts intergouvernementaux			
					GC	GL	Source de revenus des transferts	Régions productrices	Régions non productrices	Indicateurs/Critères de distribution
Mongolie	Mines/Charbon, cuivre, or, autres	16 % des revenus du gouvernement	23 %	91 %	X	Redevances minières (seulement sable et gravier)	Transfert du GLDF : TVA, redevances minières, excédent budgétaire, etc. Transfert du système de dérivation : redevances minières (excluant les grands projets) et licences d'exploitation	Transfert du GLDF suivant une formule d'indicateurs Système de dérivation : 30 % des royalties et 50 % des licences (activités minières)	Transfert du GLDF suivant une formule d'indicateurs	La formule de distribution du GLDF comprend 6 indicateurs.
Canada	Minéraux/ Hydrocarbures	2,1 milliards de \$/16,3 milliards de dollars	3,5 % / 10 %	19 % / 23 %	X	X ¹	Le budget fédéral finance quatre programmes de transferts selon leur éligibilité	Quatre Programmes de transferts fédéraux (TCS, TCPS, péréquation et FFT) selon leur éligibilité : traitement spécial dans le cas des transferts de péréquation et de la formule de financement des territoires	Quatre programmes de transferts (TCS, TCPS, péréquation et FFT) selon leur éligibilité	Critères utilisés pour la péréquation et le FFT : Droit à la péréquation Écart entre la base de dépenses brutes, BDB) et les revenus admissibles
Bolivie	Hydrocarbures	31 % des revenus du gouvernement	8 %	55 %	X		Transfert de coopération fiscale : revenus fiscaux Transfert système de dérivation : redevances et l'IDH (taxe directe des hydrocarbures)	Transfert de coopération fiscale. Transfert système de dérivation : une part de 11 % de la redevance est distribuée selon le volume de production et 4 % de l'IDH sont alloués par département, puis distribués entre le département et ses municipalités/universités	Transfert coopération fiscale. Transfert système de dérivation : -1 % de la redevance pour deux départements -2 % de l'IDH alloués par département, puis distribués entre le département et ses municipalités/universités	Le transfert HIPC alloue aux municipalités selon les taux de pauvreté.
Tunisie	Hydrocarbures/ Phosphates	7 % des recettes budgétaires/non disponibles	2,7 % / 0,5 %	5,5 % / 3,8 %	X		Fonds d'appui à la décentralisation : diverses sources budgétaires et une part des revenus des ressources naturelles (non déterminée) Subventions globales : allocation budgétaire	Transfert du fonds : 70 % communes, 20 % régions, 10 % districts/pas de différenciation Transfert des subventions globales (80 % population / 20 % potentiel fiscal)		Transfert du fonds : cinq critères Subvention globale non affectée (indicateurs de performance)

Sources : NRCI, 2016, *Natural Resource Revenue Sharing : études de cas*, EITI 2018, site du gouvernement (Canada), données sont tirées des sources du rapport (Tunisie)

Notes : GL : gouvernement local ; GC : gouvernement central ; 1. Territoires administrés par le fédéral

Tableau 12. Responsabilité des dépenses au niveau local

Tunisie		
<p>Régions</p> <p>Attributions propres qui ont une portée régionale</p> <p>La région exerce, conformément à la loi, les 15 attributions partagées et les compétences qui lui sont transférées par l'État.</p>	<p>Communes</p> <p>Compétences propres traditionnelles, telles que les prestations de services et d'équipements de proximité (entretiens des routes, espaces publics locaux, gestion des ordures, etc.)</p> <p>Compétences partagées avec l'autorité centrale, par exemple le développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi</p> <p>Compétences transférées par les autorités centrales, par exemple la construction et l'entretien d'établissements éducatifs, culturels et de santé qui s'accompagnent de transferts de ressources financières et humaines afin de les exécuter</p>	<p>Districts</p> <p>N'existaient pas avant le code</p> <p>Établissement des plans et études, coordination et contrôle de leur mise en œuvre</p> <p>La loi détermine les attributions que le district exerce conjointement avec l'État.</p> <p>Et les compétences qui lui sont transférées.</p>
Bolivie		
<p>Départements</p> <p>Éducation</p> <p>Santé</p> <p>Routes, électrification, eau</p>	<p>Municipalité</p> <p>Dépenses d'infrastructures du secteur de l'éducation et de la santé</p> <p>Dépenses de sécurité/police</p> <p>Sports, culture, tourisme</p>	
Mongolie		
<p>Ville et Aimags (provinces)</p> <p>Planifier et établir de nouvelles infrastructures urbaines, protection de l'environnement, maintenance de l'infrastructure électrique</p> <p>Services de protection sociale et programme de réduction de la pauvreté</p> <p>Développement des petites et moyennes entreprises</p> <p>Approvisionnement en eau et services d'assainissement</p> <p>Logements, transport public</p> <p>Services publics de proximité</p>	<p>Soum (district)</p> <p>Services publics de proximité</p> <p>Protection de la nature et de l'environnement</p> <p>Électricité publique, services de maintenance des routes, parcs, trottoirs, etc.</p>	

Sources : OCDE 2018, *Bonne gouvernance au niveau local : expériences de la Tunisie et d'ailleurs* ; Code des collectivités locales 2018 ; NRGJ 2016, *Natural Resource revenue sharing : études de cas*

Conception du système de partage des revenus des ressources naturelles en Tunisie

La conception d'une formule de partage des revenus de l'exploitation des ressources naturelles dans le cadre du mécanisme de transferts intergouvernementaux en Tunisie se doit de répondre à deux objectifs :

- **Le premier objectif** du nouveau Fonds d'appui à la décentralisation qui centralise différentes sources de financement dans une caisse commune afin de les redistribuer sur l'ensemble des collectivités locales dans un souci de solidarité et d'équité de répartition des ressources entre les collectivités locales en fonction de leurs besoins
- **Le deuxième objectif** plus précis qui est celui de fournir une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles pour la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national. Ce dernier, est cependant tributaire de l'importance du poids des ressources naturelles dans les années à venir, ainsi que d'une meilleure gouvernance et transparence des entreprises publiques pétrolières et minières⁵³

Afin de mettre en place une formule qui intègre une part des revenus d'exploitation des ressources naturelles, il convient : i) d'identifier les options possibles en matière d'intégration des revenus des ressources naturelles dans la formule et ii) de déterminer le choix de ces options en fonction de l'objectif général du Fonds d'appui à la décentralisation et de celui plus spécifique relatif à la distribution d'une part des revenus des ressources naturelles.

Identifier les sources de revenus

Les sources de revenus du secteur extractif proviennent de taxes spécifiques et non spécifiques au secteur, telles que présentées dans le Tableau 10. Sur l'ensemble des sept impôts et taxes non spécifiques auxquels le secteur est assujetti, il existe deux types de taxes qui représentent des ressources propres du budget des collectivités locales. Les quatre types d'impôts spécifiques au secteur relèvent, eux, du budget central. À cela s'ajoutent les revenus des participations (Tableau 4) qui représentent les transferts des profits/dividendes des entreprises publiques dont l'ETAP et CPG/GCT font partie.

Il s'agit donc en tout premier lieu d'identifier les sources de revenus provenant des ressources naturelles qu'il faudrait intégrer dans la formule de financement du Fonds d'appui à la décentralisation. Au vu des expériences internationales, les sources de revenus à introduire dans la formule de financement du fonds seront celles qui alimentent le budget central. De ces diverses sources de revenus, les revenus spécifiques au secteur extractif sont le plus souvent éligibles au partage, comme les redevances (Bolivie, Colombie et Mongolie) et la taxe sur les profits spécifiques (Bolivie). Ceci n'est cependant pas le cas de La Mongolie, qui a en outre introduit un impôt non spécifique à la formule de partage, soit une part de la TVA collectée).

Les considérations à prendre sont essentiellement la stabilité, la simplicité et la transparence dans la détermination de la part des revenus des ressources naturelles à intégrer dans le financement du Fonds d'appui à la décentralisation. Les redevances pétrolières et minières en Tunisie, si elles sont éligibles dans la plupart des cas pour leur capacité à générer des flux plutôt stables et dont la simplicité de calcul permet une certaine transparence et prévisibilité, peuvent s'avérer plus complexes.

Dans la réglementation pétrolière⁵⁴, le taux de la redevance sur la production est progressif et indexé sur la rentabilité du projet selon un barème défini dans le Code des hydrocarbures. Ainsi, le paiement de la redevance varie entre 2 % et 15 % en fonction du rapport « R », et selon que l'ETAP participe ou non au développement d'une concession en cas de découverte. Dans le cas d'une non-participation de l'ETAP au développement d'une concession, le taux de redevance minimum est fixé à 10 % pour les hydrocarbures liquides et à 8 % pour le gaz, et augmente en fonction du rapport « R » (rapport des revenus nets cumulés aux dépenses totales cumulées). Dans le cas de la participation de L'ETAP, la redevance est acquittée selon le rapport « R ». Le rapport est calculé chaque année n pour chaque concession par chacun des cotitulaires selon la formule suivante :

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

Il est donc important de souligner l'importance que revêt la transparence dans le calcul du rapport « R » qui contient plusieurs variables, ainsi que la capacité de l'administration centrale à prévoir et à expliquer aux administrations locales la part du montant des redevances qui peut financer le Fonds d'appui à la décentralisation.

Dans le cadre du secteur des hydrocarbures, il existe une autre considération : la prise en compte de la redevance payée sur les ressources offshore. Dans l'objectif d'un système de partage de revenu pour le développement équitable des régions, indépendamment de la localité de la production, les redevances des projets offshore pourraient être considérées par le gouvernement central comme étant incluses dans la part des revenus des richesses, mais sans toutefois être une pratique communément admise⁵⁵.

La réglementation de la fiscalité minière⁵⁶ prévoit une redevance minière égale à 1 % du chiffre d'affaires des minerais carreau mine et dont le paiement s'effectue semestriellement durant les deux mois qui suivent le semestre écoulé. Dans le cas de la production des phosphates, et plus particulièrement de la CPG, la redevance est négociée périodiquement (annuellement), sur la base du carreau exploité, sous la tutelle de la Direction générale des mines. Cette soi-disant « faveur » peut être la conséquence d'un monopole de fait⁵⁷. Cela dit, la procédure de fixation de la redevance n'est pas transparente puisque non fixe et donc ni prévisible ni publique dans ses règles, ce qui pourrait compromettre la définition même d'une source de revenus éligible au partage.

Pour ce qui est des deux types de taxes locales non spécifiques auxquelles les industries extractives sont assujetties, à savoir la taxe sur les immeubles bâtis et la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL), cette dernière, étant une taxe sur le chiffre d'affaires prélevée par les communes, est une manière de refléter le volume de l'activité des industries extractives dans le budget local, et joue donc le rôle d'un système de dérivation.

Cependant, comme le montre le Tableau 6, la part de cette taxe dans leurs ressources propres de certaines communes des régions productrices défavorisées est très faible : Dhehiba (5 %) et Remada (8 %), El Mdhila (8 %) loin derrière Douz (25 %) El Faouar (27 %) ou El Metlaoui (57 %). Cette disparité est due au fait que la taxe est attribuée à la commune où se trouve le siège social de la compagnie⁵⁸ et non pas selon la localité de l'activité. Par contre, la TCL, en tant que ressource locale, pourrait représenter un instrument de partage (sur une base de dérivation) au niveau de la distribution horizontale entre communes et permettre une amélioration de la capacité fiscale de certaines communes défavorisées des régions productrices, si elle prenait en compte d'une manière plus appropriée un certain prorata entre les communes où sont localisées les activités extractives.

Identifier les localités bénéficiaires

L'organisation administrative locale (structure décentralisée) telle qu'établie avec la réforme du Code des collectivités locales préconise trois niveaux : districts, régions et communes. En ce qui concerne les bénéficiaires d'une part des revenus des ressources naturelles, il est évident qu'avec la création du Fonds d'appui à la décentralisation et sa formule de redistribution vers les districts, régions et communes, ces mêmes autorités locales devraient en principe être les bénéficiaires. Selon la formule du nouveau Code des collectivités locales, la plus grande part bénéficiera aux communes les plus défavorisées, indépendamment du clivage région productrice ou non productrice. Selon cette formule, les communes des trois régions productrices (Kébili, Tataouine et Gafsa) bénéficieront équitablement du partage avec d'autres régions non productrices ayant des indicateurs comparables.

Cependant et selon l'objectif à atteindre, qui est d'utiliser les revenus des richesses pour une convergence régionale, il serait nécessaire d'utiliser toutes les options possibles, à savoir prioriser l'affectation de ces revenus pour financer par exemple des dépenses de développement à l'échelle régionale, à l'échelle communale ou pour le développement des districts.

Pour ce qui est de la taxe des collectivités locales sur les établissements industriels, commerciaux et professionnels (TCL), si cette dernière est réformée dans le but d'obtenir une redistribution entre communes basée sur la dérivation, ce seront les communes où les activités extractives sont les plus importantes qui en bénéficieront, quel que soit leur niveau de développement.

Établir la formule du principe de partage des revenus

Dans le cadre du nouveau code, la répartition des différents crédits (crédits de péréquation forfaitaires crédits de régularisation, crédits de bonification au profit des communes comportant des zones rurales crédits exceptionnels et affectés) du Fonds d'appui à la décentralisation, à la péréquation, à la régularisation et à la solidarité entre les collectivités locales (entre la part des régions et la part des communes) se fait sur la base d'une formule intégrant cinq critères de répartition : la population, le taux de chômage, le potentiel fiscal, l'indice de développement et la capacité d'endettement. La part des revenus des ressources naturelles qui viendra s'ajouter aux autres sources de financement du Fonds d'appui à la décentralisation fait partie intégrante de ce système de répartition.

Ce système dans son ensemble, avec l'application de la formule, se doit de répondre à l'objectif général de convergence et d'équilibre de développement entre les différentes régions, ainsi qu'aux objectifs du Fonds d'appui à la décentralisation, à la péréquation et à la solidarité.

Une première approche directe de la formule serait de considérer une même pondération pour les cinq critères de transferts à l'ensemble des collectivités locales sans différenciation des régions/communes productrices et non productrices. Dans ce cas, et comme le montre l'analyse du Tableau 8, les critères sélectionnés, à l'exception du critère de population, auront un impact positif sur les montants de transferts aux communes des régions défavorisées qui sont aussi les moins peuplées, notamment la région du Sud-Est qui comprend les gouvernorats de Gabes, Médenine et Tataouine, et celle du Sud-Ouest qui comprend les gouvernorats de Gafsa, Tozeur et Kébili. Trois de ces six gouvernorats sont concernés par les activités extractives.

Une deuxième approche d'application de la formule serait, d'utiliser des pondérations différentes pour chaque critère. Selon la pondération de chaque critère, les régions défavorisées se verront plus ou moins avantagées. La pondération joue un rôle déterminant pour atteindre l'objectif du développement régional équitable. Par exemple, dans un cas extrême où le critère de population a un poids important (p.ex. pondération de 80 % dans la formule des subventions globales non affectées), l'impact sur les transferts vers les régions dites moins développées sera minime et celui en faveur des régions les plus peuplées sera d'autant plus grand que les autres critères accusent des écarts importants par rapport à la moyenne nationale. Dans ce cas, les gouvernorats du Centre-Est et du Nord bénéficieront le plus, comme, le gouvernorat de Sfax et Nabeul, ce qui serait contraire à l'objectif choisi.

L'application de la formule d'indicateurs nécessite néanmoins des données statistiques régulières et détaillées afin de calculer les allocations de transferts de manière effective au niveau de la commune ou du district. Certains indicateurs pourraient être disponibles uniquement au niveau d'une région ou d'un gouvernorat, mais pas au niveau de la commune ou du district. Par exemple, le problème s'est posé en Mongolie⁵⁹, où la complexité de l'Indice de développement local et le manque de données ont fait que sa mise en pratique est incomplète, plus de la moitié des indicateurs n'étant pas utilisés, et sa mise à jour n'est pas fréquente. De plus, pour les allocations des provinces aux districts, la plupart des données étant inexistantes, l'IDL a donc été un critère d'allocation.

Ces deux approches, ne prennent pas en compte de manière spécifique les cas des gouvernorats de Gafsa, Tataouine et Kébili qui connaissent des mouvements sociaux et des appels en faveur d'un mécanisme plus équitable de partage des revenus de la production de leurs ressources naturelles.

Dans le cas du système de partage des revenus de la Mongolie, la formule d'indicateurs a été introduite en parallèle avec une formule qui tient compte de la production minière (comme le fait que 30 % des redevances sont directement versées aux provinces productrices, et le tiers de ces fonds aux districts concernés par les activités extractives⁶⁰).

Une troisième approche mixte consiste à introduire en parallèle de la formule des critères un indicateur qui permet le traitement plus spécifique d'une partie des revenus provenant des ressources naturelles, comme en tenant compte du volume de production des mines et des hydrocarbures, ou des indicateurs environnementaux qui pourraient être utilisés afin de refléter une formule de dérivation. Dans cette approche, des gouvernorats comme Nabeul et Sfax bénéficieront tout comme les autres gouvernorats des régions productrices. La formule pourrait considérer une affectation de ces revenus aux dépenses de développement ou pour palier à des coûts environnementaux au niveau du gouvernorat ou de la commune.

Enfin, une quatrième approche mixte consisterait à modifier la base de la taxe des collectivités locales sur les établissements commerciaux et industriels de manière à introduire un prorata en faveur des communes où l'activité extractive a lieu tout en maintenant la formule des critères de transferts. Ce serait une manière d'introduire une formule de dérivation sans toutefois modifier le principe de la formule de transferts basée sur des critères et indices. Dans ce cas, compte tenu de l'impact sur le calcul du potentiel fiscal des communes productrices, les transferts de péréquation seraient plus importants de manière à compenser les communes de régions défavorisées et à maintenir l'objectif de convergence régionale. Par exemple, les droits à la péréquation dans le système de transferts intergouvernementaux du Canada introduisent un traitement spécifique pour les régions productrices de manière à assurer l'équité entre les provinces tout en permettant aux provinces bénéficiaires de continuer à recevoir un avantage fiscal net pour l'exploitation de leurs ressources⁶¹.

Il est à noter que les approches proposées sont à titre illustratif. Elles ont pour objectif d'illustrer leur impact potentiel au niveau de la distribution horizontale entre les communes productrices et non productrices. La distribution verticale dépendra de l'importance des montants affectés au Fonds d'appui à la décentralisation et la répartition des parts entre les différents niveaux de gouvernements locaux telles que précisées dans le nouveau Code des collectivités locales⁶². Les formules ne prennent pas en compte les autres types de systèmes de partage des revenus tels que présentés dans l'Encadré 4.

Conclusion et recommandations

La réforme du Code des collectivités locales et la création d'un nouveau système de transferts du Fonds d'appui à la décentralisation, à la péréquation, à la régularisation et à la solidarité entre les collectivités locales dont l'une des sources de financement pourrait provenir des revenus des ressources naturelles a permis la refonte du système de transferts intergouvernementaux en Tunisie. Cette refonte doit servir à endiguer les grandes disparités régionales existantes entre certaines régions dites productrices de ressources naturelles et d'autres non-productrices. De ce fait, la distribution d'une part des revenus provenant des ressources naturelles revêt une importance à la fois politique, sociale et économique.

Comme le montre le rapport, il n'existe pas une approche unique pour traiter de la distribution des revenus des ressources naturelles au niveau local, mais différents mécanismes et formules qui peuvent être utilisés pour mettre en place un système de partage qui répond à des objectifs d'ordre politique, social et économique en harmonie avec le niveau de décentralisation. Cependant, le contexte de la Tunisie, où le poids des ressources naturelles est nettement plus faible comparé aux pays riches en ressources, est très spécifique. Différentes approches sont possibles en tenant compte des sources de revenus à considérer, de la formule et de la pondération des indicateurs choisis, et du rôle joué potentiellement par une réforme de la TCL.

Enfin, outre une bonne conception du système, il est également important de souligner la nécessité de procéder à une application transparente et efficace de l'intégration d'une part des revenus des ressources naturelles dans le financement des collectivités locales. Pour cela, les décideurs politiques devraient considérer quatre recommandations :

Recommandation 1 : Établir une formule transparente pour desservir un objectif clair

Quelles que soient la formule choisie et la pondération des indicateurs retenus, la transparence, la mesure de l'impact sur l'objectif, et la remise en question de la formule en cas de dérapage par rapport à l'objectif sont essentielles.

Tout d'abord, le code fait référence à un système informatique qui devrait permettre une dissémination détaillée du calcul des transferts et des indicateurs retenus. Ensuite, il est nécessaire de mettre en place un système de contrôle et d'évaluation par la Haute instance des finances locales qui servira à préciser l'affectation des montants aux différents programmes de dépenses.

À cela s'ajoutent le rôle de la société civile avec l'introduction d'une approche participative dans la gestion des finances locales, et la mise en place d'un système de contrôle indépendant afin d'assurer la transparence et la redevabilité des autorités locales. La transparence peut être assurée avec l'adhésion à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE). La Tunisie est dans une phase avancée de préparation de son dossier d'adhésion à l'initiative, avec la formation du groupe multipartite « Multi-Stakeholder Group (MSG) » et la finalisation de son programme de travail.

Recommandation 2 : Veiller à ne pas créer de tensions entre régions productrices et non productrices

L'intégration d'une part des revenus des ressources naturelles dans le financement des transferts aux collectivités locales devrait se faire en garantissant une formule de répartition qui sert l'objectif primordial de convergence régionale et qui soit consentie par toutes les régions, productrices et non productrices, de manière à éviter toute tension.

Recommandation 3 : Lier les transferts de revenus au financement de compétences transférées

Dans certains pays, les transferts de revenus des ressources naturelles sont affectés à certains types de dépenses, telles que les dépenses d'investissement, d'éducation ou de santé. Cela a pour but de limiter le pouvoir discrétionnaire du gouvernement local à décider de son utilisation des revenus.

Ainsi, tout transfert supplémentaire au profit des collectivités locales doit se faire en parallèle avec une estimation de leurs besoins additionnels de dépenses. Lier les transferts de revenus aux compétences partagées avec l'autorité centrale, comme le développement de l'économie locale et l'appui à l'emploi, ou bien aux compétences transférées par l'autorité centrale, par exemple la construction et l'entretien d'établissements éducatifs, culturels et de santé, s'inscrivent dans les dépenses à caractère social et économique qui sont propices au développement et à la bonne utilisation des revenus des ressources naturelles.

Recommandation 4 : Améliorer la capacité d'absorption des communes et renforcer la gestion des finances publiques locales

Les budgets des communes sont caractérisés ces dernières années par une augmentation des dépenses de fonctionnement, notamment des dépenses de rémunérations, aux dépens des dépenses d'investissement. Cela est aussi vrai dans le cas des budgets des régions où les dépenses d'investissements et de financement des programmes de développement régional ont aussi diminué. Cela traduit une faible exécution budgétaire des dépenses d'investissement qui est due aux contraintes en matière de capacité d'exécution au niveau régional et de passation de marchés publics⁶³. Il est donc nécessaire de renforcer les capacités des collectivités locales en matière de gestion des ressources locales et d'investissements publics de manière à remédier aux contraintes et à améliorer la capacité d'absorption. Il est aussi utile à ce niveau de procéder à une évaluation des fonds sociaux gérés actuellement par les entreprises publiques telle que la CPG de manière à avoir une vue d'ensemble des différents projets de développement. Cela devra aussi se traduire par une meilleure intégration des différents programmes, qu'ils soient financés par le système de partage des revenus ou programmés dans le cadre de la responsabilité sociale d'entreprise (Encadré 4) pour éviter les doubles emplois et garantir plus d'efficacité.

Références

- Abichou, H., Bechir, R., Ounalli, N., & Sghaier, M., *Organisation territoriale en Tunisie*, Institut des Régions Arides de Médenine, 2011.
- Banque mondiale, *Programme de développement urbain et de gouvernance locale*, 2014.
- Bauer, A., Gankhuyag, U., Halling, S., Manley, D., & Venugopal, V., *Natural Resource Revenue Sharing*, NRG-UNDP, 2016.
- Bauer, A., Delesgues, L., & Shortell, P., *Sharing the Wealth: A Roadmap for Distributing Myanmar's Natural Resource Revenues*, NRG, 2016.
- Boubaker, S., & Hassen, M., *La Compagnie des phosphates de Gafsa : état des lieux de la gouvernance et recommandations*, IACE, 2016.
- Boubaker, A., Hassen, M., & Karaa, H., *Rapport de travail : Cas des entreprises extractives tunisiennes*, IACE, 2018.
- Brosio, G., & Singh, R., *Revenue Sharing of Natural Resources in Africa, Reflections from a review of international practices*, Banque mondiale, 2014.
- Code des collectivités locales de la Tunisie, Loi organique n° 2018-29, 2018.
- Compagnie des phosphates de Gafsa, *Rapport annuel*, 2016.
- ETAP, *Rapport annuel*, 2019.
- Haute Instance des Finances Locales de la Tunisie, *Rapport annuel*, 2019.
- Hurpeau, B., Khedhaouria, S., & Salah, K., *Élaboration des premiers PIB régionaux en Tunisie*, Stateco, 113, 2019.
- ITCEQ, *Indicateur de développement régional no 1 : Méthodologie et résultats*, 2018.
- ITIE Mongolie, *Rapport EITI 2018*, 2019.
- Karray, Z., & Khouja, A., *Distribution des revenus des ressources naturelles et convergence régionale*, NRG-IACE, 2016.
- Karray, Z., & Khouja, A., *Évaluation du système de gestion des revenus des ressources naturelles*, MEF-NRG, 2015.
- Ministère des Finances du Canada, Site web, accédé en novembre 2020, disponible sur <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances.html>

Ministère des Finances de la Tunisie, Budget des collectivités locales, disponible sur <http://www.finances.gov.tn/fr/budget/recette>

Ministère des Finances de la Tunisie, Dépenses budgétaires, disponible sur <http://www.finances.gov.tn/fr/budget/depense>

Ministère des Finances de la Tunisie, *Rapport semestriel du Budget de l'État*, 2019.

Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Mines de la Tunisie, Portail des données ouvertes, disponible sur <http://catalog.industrie.gov.tn/dataset>

Ministère de l'Intérieur de la Tunisie, Décret gouvernemental n° 2014-3505, 2014.

Ministère de l'Intérieur de la Tunisie, Décret gouvernemental no 52, 2020.

Ministère de l'Intérieur de la Tunisie, *Guide d'évaluation des collectivités locales*, 2022, disponible sur <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/fr/guides-et-manuels/>

Ministère de l'Intérieur de la Tunisie, Portail des collectivités locales, disponible sur <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/fr/le-ministere-des-affaires-locales-et-de-lenvironnement/>

Ministère de l'Intérieur de la Tunisie, *Rapport d'évaluation des performances*, 2018, disponible sur <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/fr/evaluation-de-performances-2018/>

OCDE, *Bonne gouvernance au niveau local pour accroître la transparence et la redevabilité dans la prestation des services : expériences de Tunisie et d'ailleurs*, 2018.

OCDE, *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : le contrôle des finances publiques au niveau local*, 2016.

Yerkes, S., & Muasher, M., *Décentralisation en Tunisie : autonomiser les villes, engager les citoyens*, Carnegie Endowment for International Peace, 2018.

Annexes

Annexe 1

Organisation administrative tunisienne	
(Structures déconcentrées)	(Structures décentralisées)
-	District « couvre un groupement de régions » الإقليم
Gouvernorat « couvre un groupement de délégations » الولاية	Région « couvre un groupement de municipalités » الجهة
Délégation « couvre un groupement de secteurs » لمعمدية	Municipalité « commune » البلدية
Secteur « plus petite entité administrative » العمادة	

Annexe 2

Formule de calcul de la subvention de l'État

destinée aux investissements communaux

Les subventions globales non affectées « Sp » mentionnées à l'article 6 du Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 susvisé et allouées par l'État au profit des collectivités locales et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissement sont calculées selon la formule suivante :

$$Sp(i, n+1) = Sp(n+1) \times [(67\% \times pop \gg(i, n) / pop'_{-N}(n)) + (33\% \times pf \gg(i, n) / pf'_{-N}(n))] \times \{1 + ISDL(i, n)\}$$

Les variables mentionnées à la fonction susvisée sont définies comme suit :

Sp	:	Subventions potentielles globales non affectées allouées par l'État au profit d'une collectivité ou des collectivités locales et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissement
i	:	Collectivité locale concernée
n	:	Année financière en cours
pop »	:	Population d'une collectivité locale ajustée selon son appartenance à une strate démographique « j » et calculée de la façon suivante : $pop \gg(i, n) = \beta_j(n) \times [pop(i, n) / pop(j, n)]$
pop'_{-N}	:	Population communale nationale ajustée
pf »	:	Potentiel fiscal d'une collectivité locale ajusté selon son appartenance à une strate fiscale « k » et calculé comme suit : $(i, n) = \alpha_k(n) \times [pf(i, n) / pf(k, n)]$

pf_N : Potentiel fiscal national ajusté:
SDL : Différentiel entre l'Indice de sous-développement local d'une collectivité locale et sa médiane à l'échelle nationale, calculé comme suit : $ISDL(i, n) = [1 - IDL(i, n)] - \text{médiane}(n)$

Les variables secondaires suivantes sont définies comme suit :

j : Strate démographique de la collectivité locale ($j = 1, 2, \dots, 8$)
K : Strate fiscale de la collectivité locale ($k = 1, 2, \dots, 5$):
 β_j : Taux de pondération relatif à la strate démographique « j »
 α_k : Taux de pondération relatif à la strate fiscale « k »
IDL : Indice de développement local d'une collectivité locale
Médiane : Médiane des écarts de développement local enregistré dans l'ensemble des collectivités locales
pf : Potentiel fiscal de la collectivité locale concernée, calculé comme suit : $pf(i, n) = [40\% \text{ TIB_rôle}(i, n) + 60\% \text{ TIB_réel}(i, n)] + \text{TCL}(i, n) + \text{TH}(i, n) + \text{Surtaxe}(i, n) + \text{PM}(i, n)$
TIB_rôle : Taxes sur les immeubles bâtis enrôlées
TIB_réal : Taxes sur les immeubles bâtis recouvrées
TCL : Taxes sur les établissements à caractère industriel ou commercial ou professionnel recouvrées
TH : Taxe hôtelière recouvrée
Surtaxe : Surtaxe sur le prix du courant électrique recouvré
PM : Produits des marchés recouverts

La strate démographique « j » et son taux de pondération « β_j » sont définis sur la base de la population communale comme suit :

Code	Strate « j »	Pondération « β_j »
01	[320 000; +[	8,0 %
02	[185 000; 320 000[	5,0 %
03	[85 000; 185 000[	12,0 %
04	[50 000; 85 000[	16,0 %
05	[25 000; 50 000[	17,0 %
06	[10 000; 25 000[	18,0 %
07	[5 000; 10 000[	14,0 %
08	]0; 5 000[	10,0 %

La strate fiscale « k » et son taux de pondération « α_k » sont définis sur la base du potentiel fiscal et de sa moyenne à l'échelle nationale de l'année financière concernée comme suit :

Code	Strate fiscale « k »	Pondération « α_k »
01	[75 D/hab; +[	6,0 %
02	[MN; 75 D/hab [	7,0 %
03	[27; MN D/hab [	22,0 %
04	[15; 27 D/hab [	32,0 %
05	]0; 15 D/hab [	33,0 %

Liste des abréviations

CPG	Compagnie des phosphates de Gafsa
CPSL	Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales
DT	Dinar tunisien
ETAP	Entreprise tunisienne des activités pétrolières
FCCL	Fond commun des collectivités locales
FDC	Fonds de coopération
FFT	Formule de financement des territoires
Fig	Figure
GCT	Groupe chimique tunisien
GLDF	General Local Development Fund (fonds de développement local)
MDT	Millions de dinars tunisiens
NRGI	Natural Resource Governance Institute
NRS	National Royalty System (Système national de la redevance)
ODCO	Office du développement du Centre-Ouest
ODNO	Office du développement du Nord-Ouest
ODS	Office de développement du Sud
TCL	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial et professionnel
TCPS	Transfert canadien en matière de programmes sociaux
TCS	Transfert canadien en matière de santé
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Notes de fin

- 1 Article 136 : « L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires aux collectivités locales, en application du principe de solidarité et en recourant aux modalités de la régulation et de l'adéquation. L'autorité centrale œuvre à atteindre l'équilibre entre les ressources et les charges locales. Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée à la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national. » (Chapitre VII – Le pouvoir local).
- 2 <https://www.aa.com.tr/fr/politique/tunisie-les-protestations-d-el-kamour-un-charbon-ardent-qui-menace-d-embraser-la-rue-reportage-/1891986>
- 3 <https://www.tunisienumerique.com/tunisie-plusieurs-mouvements-de-protestation-pour-reclamer-des-emplois-a-gafsa/>
- 4 Loi n° 75-36 du 14 mai 1975, Loi sur les finances de 1987, Loi 2006-0085 du 25/12/2006, Loi organique de février 1989, Code de la fiscalité locale promulgué par la Loi n° 97-11 du 3 février 1997.
- 5 Article 293 à 297 de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales
- 6 Lors de la promulgation du nouveau code, les conseils régionaux ont été considérés de manière provisoire comme régions.
- 7 Article 200 de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales
- 8 Loi organique des communes promulguée par la Loi n° 75-33 du 14 mai 1975 et modifiée à plusieurs reprises, dernièrement en 2006
- 9 Chapitre III - Du district de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au Code des collectivités locales
- 10 Cf. également l'Annexe 1
- 11 Fixée par le Décret du 21 juin 1956 et modifiée par la Loi du 17 mars 1969.
- 12 Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au Code des collectivités locales
- 13 INS (2012) : http://www.ins.tn/sites/default/files/publication/pdf/code%20geographique%202012_0.pdf
- 14 R. Bechir, H. Abichou, N. Ounalli, M. Sghaier, Organisation territoriale en Tunisie, Institut des régions arides de Médenine, août 2011
- 15 Selon le gouvernement en place, soit le ministère de l'Intérieur, soit un ministère dédié (antérieurement le ministère des Affaires locales et de l'Environnement)
- 16 http://www.cpsd.com.tn/template.php?code_menu=163&block=1
- 17 <http://www.ods.nat.tn/fr/index.php?id=32>
- 18 Article 136 : « L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires aux collectivités locales, en application du principe de solidarité et en recourant aux modalités de la régulation et de l'adéquation. L'autorité centrale œuvre à atteindre l'équilibre entre les ressources et les charges locales. »
- 19 Z.karray, et A. Khouja, Distribution des revenus des ressources naturelles et convergence régionale, NRG-I-IACE, octobre 2016.
- 20 Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales.
- 21 Selon le rapport de la Banque Mondiale : « Programme de développement urbain et de gouvernance locale », juin 2014.
- 22 Article 136 de la Constitution : « L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires aux collectivités locales, en application du principe de solidarité et en recourant aux modalités de la régulation et de l'adéquation. L'autorité centrale œuvre à atteindre l'équilibre entre les ressources et les charges locales. Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée à la promotion du développement régional sur l'ensemble du territoire national. » (Chapitre VII – Le pouvoir local).
- 23 Article 149, 149, 150 du Code des collectivités locales, 2018.
- 24 Il est à noter que jusqu'à la création des districts, la part du district du produit financier prévu par l'article 148 de la présente loi revient aux communes.
- 25 Les transferts exceptionnels sont maintenant régularisés par le Fonds de coopération (FDC) nouvellement créé.
- 26 https://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/Conjoncture_126_fr.pdf
- 27 Entreprise tunisienne d'activités pétrolières.
- 28 Compagnie des phosphates de Gafsa : état des lieux de la gouvernance et recommandations, IACE, 2016 <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/la-compagnie-des-phosphates-de-gafsa.pdf>
- 29 Stateco n° 113, 2019 : Élaboration des premiers PIB régionaux en Tunisie
- 30 Il s'agit d'un indice synthétique composé de plusieurs variables regroupées en quatre grandes dimensions, à savoir : les commodités de la vie ; l'aspect sociodémographique ; l'envergure du marché d'emploi ; et le capital humain. Pour plus de détails, référez-vous aux travaux sur le développement régional sur le site de l'ITCEQ (www.itceq.tn).
- 31 <http://www.itceq.tn/wp-content/uploads/files/notes2018/indicateur-dev-regional.pdf>
- 32 UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016, pages 29-30.
- 33 Pour plus de détails, consultez UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016
- 34 Pour plus de détails consultez : Z. Karray, A. Khouja, « L'évaluation du système de gestion des revenus des ressources en Tunisie : secteurs des hydrocarbures et du phosphate », mars 2015.
- 35 La convention a été renouvelée en juillet 2019 : eni-renouvellement-de-la-convention-du-gazoduc-acheminant-le-gaz-algerien-vers-litalie-via-la-tunisie/
- 36 Loi organique 2018, Code des collectivités locales
- 37 Référence : UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016.
- 38 Résumé du rapport de la Haute Instance des finances locales 2019, version française
- 39 Il ne faut toutefois pas négliger le coût du recouvrement de l'impôt par l'État au profit des communes.
- 40 Référence : UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016
- 41 Outre le critère de population qui représentait le principal critère de l'ancien système de transferts.
- 42 Pour plus de détails, référez-vous à la section : Critères des subventions d'investissement et leur impact sur les régions productrices.
- 43 Référence : UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016, page 47, Tableau 4.
- 44 UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016, pages 53-54
- 45 Répartition égalitaire de moyens
- 46 <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux.htm#Principaux> et UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016
- 47 <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux/perequation.html>
- 48 Capacité fiscale à générer des revenus
- 49 <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux/formule-financement-territoires.html>
- 50 <https://resourcegovernance.org/blog/all-glitters-not-gold-will-expectations-be-dashed-canadas-north>
- 51 NRG-I-UNDP, Natural resource revenue sharing, septembre 2016, pp 39-40
- 52 Viale C., Reforming Columbia's extractive sector royalties distribution, NRG-I, juillet 2020 <https://resourcegovernance.org/blog/reform-columbia-royalty-distribution-system-key-changes-coronavirus>
- 53 Pour plus d'information : Nadine Aboukhaled, Majdi Hassen, Governance of Tunisia state owned oil company: concrete steps for progress, NRG-I Blog, décembre 2016.
- 54 A. Khouja, Z. Karray, Évaluation du système de gestion des revenus des ressources en Tunisie : secteurs des hydrocarbures et du phosphate, NRG-I-MEF, mars 2015.
- 55 UNDP-NRGI, Natural Resource Revenue Sharing, septembre 2016, pages 53-54.
- 56 Code minier 2008
- 57 S. Boubaker, M.Hassen, La Compagnie des phosphates de Gafsa (CPG) : état des lieux de la gouvernance et recommandations, IACE, 2016.
- 58 Par exemple, les communes de Tunis, Sfax, et La Marsa sont des communes où se trouvent les sièges sociaux des compagnies.
- 59 Pour plus de détails, référez-vous à la section précédente qui présente le système mixte en Mongolie.
- 60 Idem
- 61 Pour plus de détails, référez-vous à la section précédente sur le système de transferts au Canada.
- 62 Pour plus de détails, référez-vous à la section précédente sur le système de partage des revenus.
- 63 Pefa 2016, municipalité de Gafsa.



Rendu possible avec le soutien du Fonds des Nations Unies pour la démocratie.

REMERCIEMENTS

Ce rapport a bénéficié des précieuses contributions de M. Fayçal Kazez et de M. Wissem Heni. Il a en outre été revu et commenté par des experts et des membres de la société civile tunisienne. L'auteur assume l'entière responsabilité du contenu du rapport.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Nadine Aboukhaled était économiste senior/responsable chez Inventis au moment de l'étude. Les opinions exprimées dans cette étude sont uniquement les siennes et ne reflètent pas les opinions et la position officielle ou la politique d'Inventis ou de NRGi.

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles NRGi est une organisation indépendante à but non lucratif qui encourage un processus décisionnel ouvert et inclusif dans le domaine des ressources naturelles et de la transition énergétique. Nous travaillons en partenariat avec des réformateurs au sein des gouvernements et de la société civile pour élaborer des politiques justes et les priorités des populations des pays émergents riches en ressources naturelles. **Pour en savoir plus, consultez www.resourcegovernance.org**

