



المركز التونسي للإقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

briefing paper | n°6

Polémique autour de la COTUSAL : Le sel marin est-il une ressource naturelle ?

Observatoire Tunisien de l'Economie

01/06/2018

Introduction

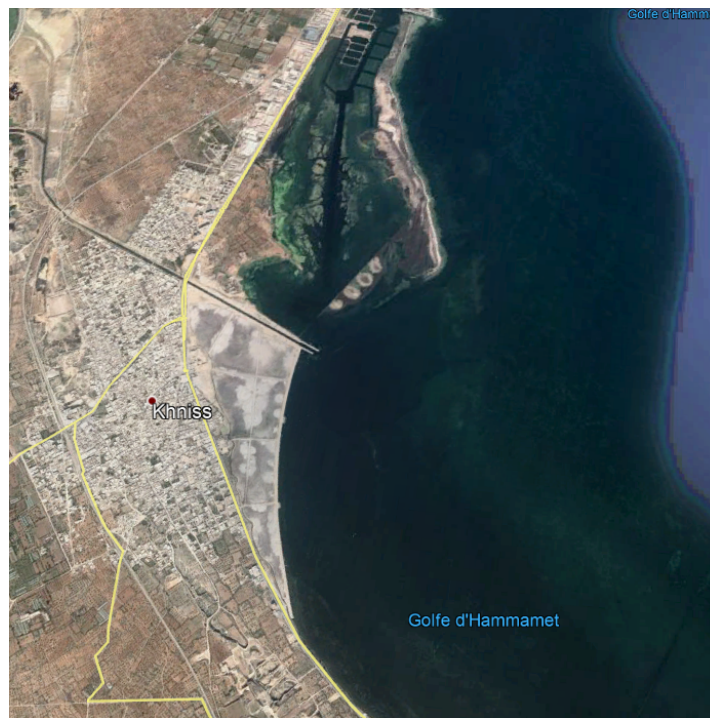
Dans le cadre de ses activités «de révéler la vérité sur les violations du passé»¹, l'Instance de Vérité et Dignité (IVD) a récemment présenté des documents qui révélaient l'exploitation abusive des richesses naturelles tunisiennes par le colonisateur français. «Des vérités» liées à l'ingérence de la France dans les choix économiques de la Tunisie, même après l'indépendance, ont été exposées au grand public et l'IVD avait conclu que « les entreprises étrangères, en particulier françaises, ont opéré une exploitation abusive des ressources de la Tunisie »².

Parmi les documents sur lesquels l'IVD appuie ses conclusions, une convention datant de 1949³ relative au droit d'exploitation de la Compagnie Générale des Salines de Tunisie (COTUSAL) a été rendue publique. Cette publication révèle alors que par cette convention, le Résident Général de France à Tunis, a approuvé la fusion de 4 sociétés françaises de salinité qui exploitaient les salines de Khniss, Sidi Salem, Sfax (Thyna) et de Mégrine constituant ainsi la COTUSAL et organisant son activité.

La convention de 1949 a suscité une grande polémique. En effet, favorisant la COTUSAL, cette convention a permis à cette dernière de détenir le monopole du marché de l'exploitation du sel en Tunisie⁴ jusqu'en 1994, date à laquelle son premier concurrent est entré sur le marché. De plus, depuis l'ère coloniale et jusqu'à nos jours, cette convention octroie une taxe d'exploitation calculée sur la base du prix le plus bas de la grille afférente à l'exploitation du sol tunisien à COTUSAL, ce qui autorise cette compagnie à exploiter un domaine public maritime à un prix symbolique. Ainsi, La COTUSAL, dont le capital actuel est de 65% étranger et 35% tunisien⁵, exploite les salines tunisiennes de « Thyna »⁶ (voir carte 1) et de « Sahline »⁷ (voir carte 2) à un franc français par hectare par an.



Carte 1 : Salines de Sfax exploitées par la COTUSAL dans le cadre de la convention de 1949.
Étendue : 1 700 hectares
Production annuelle moyenne : 300 000 tonnes



Carte 2 : Salines de Sousse-Monastir exploitées par la COTUSAL dans le cadre de la convention de 1949.
Étendue : 1 100 hectares
Production annuelle moyenne : 125 000 tonnes

Ainsi, COTUSAL est à nouveau sous les projecteurs. En effet, cette convention avait déjà suscité une grande polémique après la révolution, principalement du fait qu'elle permet à la COTUSAL, d'exploiter une richesse nationale, à savoir les salines, à un franc français pour l'hectare et par an. En 2014, suite à l'adoption de la nouvelle constitution par l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) et au moment de son investiture, Mehdi Jomaa s'était engagé à la renégociation des contacts extractifs et a déclaré qu'il s'était déjà penché sur l'affaire du sel⁸. Or, quelque mois plus tard le gouvernement de Mehdi Jomaa avait octroyé une nouvelle concession de 11 200 hectares située entre Mahdia et Sfax à la COTUSAL avec une durée d'exploitation de cette saline de 30 ans^{9, 10}.

Malgré le fait que la nouvelle Constitution soit déjà entrée en vigueur, l'arrêté ne l'a pas prise en considération¹¹ et a omis son article 13. De ce fait, les nouveaux principes relatifs à l'exploitation des ressources naturelles qui ont été introduits dans la nouvelle Constitution n'ont pas été pris en considération. En effet, selon l'article 13 « Les ressources naturelles sont la propriété du peuple tunisien. La souveraineté de l'État sur ces ressources est exercée en son nom. Les contrats

d'investissement relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spécialisée au sein de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Les conventions ratifiées au sujet de ces ressources sont soumises à l'Assemblée pour approbation ». Ainsi, l'octroi de la nouvelle concession n'a pas été soumis pour approbation au Parlement.

Plusieurs arguments ont été présentés par la COTUSAL pour expliquer cette omission¹². L'un de ces arguments, et les plus impressionnant à notre avis, fut la non considération du sel marin comme ressource naturelle et de ce fait son exploitation n'est pas soumise au respect de l'article 13 de la Constitution. COTUSAL confirme que « l'essentiel de sa production est constituée de sel marin qui est élaboré à partir de l'eau de mer concentrée par évaporation naturelle. Il n'y a pas d'exploitation d'un gisement qui à terme pourrait s'épuiser ». Ainsi, la COTUSAL précise « On affirme [certains détracteurs] que la COTUSAL exploite, dans le cadre de la Convention de 1949, les ressources naturelles du sous-sol tunisien alors que cette entreprise ne produit jusqu'à ce jour que du sel marin à partir de l'eau de mer qui est considérée comme une source inépuisable. Il n'y a aucune exploitation de gisement qui pourrait s'épuiser à terme. »¹³. Dans sa dernière intervention dans une radio tunisienne, M. Fouad Lakhroua, Président du conseil d'administration de la COTUSAL, a estimé qu'il est inapproprié de parler d'exploitation de richesse nationale lorsqu'on parle d'exploitation de sel marin : « pour que le sel soit une richesse, il faut que cette richesse du sous-sol soit des réserves possibles, probables, certifiées et certaines. Or, le sel de la mer est disponible pour l'éternité et c'est quelque chose qui ne manquera jamais ! ». Il précise par ailleurs, que, étant donné que la « COTUSAL n'exploite pas les eaux des sabkhets et lacs salés » et que « la convention ne concerne pas le coût d'exploitation des eaux de mer, et que la société profite des marais salants que tout le monde a droit à l'exploitation », « il n'y a pas lieu de parler de richesse naturelle »¹⁴.

Cet argument est souvent avancé dans les interventions et communications de la COTUSAL voire même dans le dernier communiqué de l'Ambassade de France: « La société COTUSAL, détenue par des capitaux tunisiens et français et ne produisant du sel que sur marais salants »¹⁵. Ainsi, par ce raisonnement et en minimisant l'exploitation du sel à travers des tournures de phrases qui laissent entendre qu'il s'agit d'une exploitation très anodine, la COTUSAL nous incite à circuler car à priori il n'y a rien à voir.

Ainsi, cette polémique soulève une question déterminante : Le sel est-il une ressource naturelle ? En effet, les déclarations de la COTUSAL laissent à penser que le sel n'est ni une ressource naturelle ni une richesse nationale, il y a lieu de se demander ce qu'il représente alors. Dans le cadre de ce papier, nous tenterons de répondre à cette problématique.

Imen Louati, Ph.D.

Research Officer -Community

Field Work Coordinator

imen.louati@economie-tunisie.org

¹L'IVD a été instituée par Loi organique n°2013-53 du 24 Décembre 2013 relative à l'attribution et l'organisation de la justice transitionnelle.

²Communiqué de presse de l'IVD rendu public le mercredi 14 mars 2018.

³<http://www.ivd.tn/wp-content/uploads/2018/03/%D9%88%D8%AB%D9%8A%D9%82%D8%A9-%D8%B9%D8%AF%D8%AF-4.pdf>

⁴Article 3 de la convention de 1949.

⁵<http://www.cotusal.tn/>

⁶Saline de Sfax qui s'étendent sur 1 700 hectares et produisent 300 000 tonnes de sel par an. Ce site sert également de réserve naturelle ornithologique pour les migrations hivernales d'oiseaux.

⁷Saline de Sousse-Monastir qui s'étend sur plus de 1 100 hectares et produit en moyenne 125 000 tonnes de sel par an.

⁸<https://www.youtube.com/watch?v=0smKqKdlojs&w=640&h=360>

⁹<http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsc/2014/2014f/jo0242014.pdf>

¹⁰<http://nawaat.org/portail/2014/04/14/le-gouvernement-jomaa-octroie-une-nouvelle-concession-de-sel-a-cotusal/>

¹¹Il a été fait appel à la loi constituant n°2011-6 du 16 décembre 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics (OPPP).

¹²<http://www.cotusal.tn/communiqu/>

¹³<http://www.cotusal.tn/mise-au-point-et-droit-de-reponse-de-la-cotusal/>

¹⁴<http://www.cotusal.tn/lemission-la-matinale-de-shemsfm-a-propos-de-cotusal/>



Le sel est-il une ressource naturelle ?

Si l'on reprend l'étymologie du terme « ressource », il apparaît qu'il est dérivé du latin *resurgere* qui signifie se relever, se rétablir, reprendre de sa force ou de sa puissance¹⁶. Dans un sens commun, « Ressource » est défini comme « Ce qui peut améliorer une situation fâcheuse »¹⁷. Ainsi, les ressources naturelles seraient les moyens qui amélioreraient la situation de l'Homme et dont il pourra tirer avantages. D'ores et déjà on peut établir un lien intéressant entre la définition des ressources naturelles et leur utilité pour l'humanité. Ainsi, « les ressources naturelles sont toutes matières d'origine naturelle qui sont utiles à l'homme ou qui pourraient être utiles sous des circonstances technologiques, économiques ou sociales convenables »¹⁸. De ce fait, « les ressources ne sont pas, elles le deviennent; elles ne sont pas statiques mais se dilatent et se contractent en réponse à la volonté humaine et aux actions humaines »¹⁹.

On retrouve aussi cette notion dans la définition de l'UNESCO des ressources naturelles, pour qui, « au sens large, les ressources naturelles désignent tout ce que l'Homme peut tirer de n'importe quelle partie de l'univers pour s'en servir. Dans le domaine physique, il s'agira aussi bien de l'énergie solaire ou de l'énergie due à la pesanteur que des gisements minéraux et de la pluie. Dans le domaine biologique, il s'agira de la flore et de la faune, domestiquée et sauvage ainsi que des ressources humaines »²⁰.

¹⁵<https://tn.ambafrance.org/Communique-de-presse-relatif-a-l-exploitation-des-ressources-naturelles>

¹⁶«resurgo», dans Félix Gaffiot, Dictionnaire latin français, Hachette, 1934.

¹⁷Le Petit Robert – dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française.

¹⁸19 Encyclopedia Americana (1982), p. 792.

¹⁹Zimmerman, E.W. (1951) World Resources and Industries: A Functional Appraisal of Availability of Agricultural and Industrial Materials, New York, Harper and Brother.

²⁰<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001436/143605fb.pdf>
<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001436/143605fb.pdf>

²¹Miller T., (2002). *Living in the environment: principles, connections, and solutions*; p.12. Belmont (Cal.) : Thomson Learning, Inc.

²²Les ressources naturelles biotiques concernent les êtres vivants et la matière vivante tels que les produits agricoles, le poisson, le bois etc. alors que les ressources naturelles abiotiques sont des ressources qui sont inanimées telles que le sol, les minéraux, le pétrole.

²³Les ressources naturelles organiques sont des ressources fabriquées par les êtres vivants telles que le pétrole, le charbon etc. alors que les ressources inorganiques sont des corps chimiques tels que l'eau, le dioxyde de carbone, le chlorure de sodium, le cyanate d'ammonium etc.

²⁴Ben Rouine C., (2014). *Les énergies renouvelables sont-elles des ressources naturelles ?* Observatoire Tunisien de l'économie.

Quel que soit la définition, la ressource naturelle est définie en tant que tel selon son utilité à l'Homme. Mais, face à ces définitions ouvertes des ressources naturelles, il est nécessaire d'établir une classification afin de les clarifier. Néanmoins, les classifications seront forcément influencées par l'angle spécifique sous lequel ces ressources naturelles sont analysées. Ainsi un naturaliste mettra l'accent sur le temps de régénération des ressources biologiques et non-biologiques, l'économiste sur l'abondance ou la rareté des ressources, leur distribution dans le monde et leur coût d'accessibilité, l'environnementaliste sur la valeur intrinsèque de ses ressources et la nécessité de leur utilisation durable, le juriste étudiera leur droit de propriété et d'utilisation.

Dans les références modernes, les ressources naturelles sont classées en perpétuelles, renouvelables et non renouvelables. Une ressource perpétuelle est par exemple le soleil, qui dans une échelle de temps humaine, est continuellement renouvelée. Une ressource renouvelable est celle qui peut être remplacée plus ou moins rapidement (de quelques heures à quelques décennies), tels les forêts, les pâturages, les sols fertiles, l'eau, l'air. Enfin les ressources non renouvelables sont celles qui existent en quantité fixe, car seulement les processus géologiques peuvent les renouveler (depuis quelques centaines jusqu'à quelques milliers d'années). En conséquence, ces ressources peuvent être consommées beaucoup plus vite qu'elles ne se renouvellent. Les ressources énergétiques comme le pétrole et le gaz naturel, les minéraux métalliques et non métalliques sont qualifiées de ressources non renouvelables²¹. Une catégorie plus spécifique, les ressources énergétiques, comprend également une distinction entre celles pouvant être renouvelées, comme les énergies hydrauliques, éoliennes ou solaires, et les ressources énergétiques non-renouvelables, comme par exemple le charbon, le gaz, le pétrole et certains métaux lourds, comme l'uranium.

Mais tout en développant une définition opérationnelle et précise des ressources naturelles, il apparaît clairement que la quantité, la qualité et le degré de transformation des ressources doivent être clairement établis et évalués puisqu'en plus d'être perpétuelles, renouvelables et non renouvelables, les ressources naturelles peuvent être brutes ou transformées.

En effet, d'une part, il serait tentant de dire que toute marchandise, toute production nécessite des ressources naturelles pour être produites, si bien que la conséquence de ce raisonnement serait de dire que tout produit pourrait être qualifié de ressource naturelle. D'autre part, on pourrait aussi dire que seules les ressources brutes sont considérées comme des ressources naturelles. La première définition signifie que si tout est ressource naturelle alors il n'est pas pertinent d'en faire une définition distincte. La deuxième omet que toute ressource nécessite un minimum de transformation pour être utilisable. Ainsi, dans sa définition de 1964, l'UNESCO distingue deux types de ressources naturelles : les ressources brutes, qui serviront à satisfaire les besoins de l'homme ; et les ressources transformées d'une manière ou d'une autre par l'homme. La définition d'une ressource naturelle reste donc tributaire du degré de transformation des ressources que l'on veut faire rentrer dans la catégorie « ressources naturelles ». Une fois cette distinction établie, il est aisé de classer les ressources naturelles selon qu'elles soient renouvelables ou non, biotiques ou abiotiques²², organiques ou inorganiques²³, dans l'air, les sous-sols ou sur la surface de la Terre²⁴.

Ainsi, en l'absence de cette distinction, le concept, la définition et l'utilisation des ressources dépendent largement de la perception des groupes d'utilisateurs, comme l'illustre le cas du sel en Tunisie.

Le sel ou le chlorure de sodium, est l'un des minéraux les plus abondants sur la Terre. Il a deux principales origines à savoir les marais salants, par évaporation de l'eau

²⁵Encyclopaedia Universalis.

de mer ou des sous-sol, et par extraction minière du sel gemme (halite). On estime actuellement les réserves à $3,7 \cdot 10^{18}$ tonnes pour le sel gemme et à $5 \cdot 10^{25}$ tonnes pour le sel dissous dans les océans et les mers avec une teneur en sel des mers entre 30 et 40 grammes par litre. Ainsi, le sel est l'un des rares produits dont le monde risque le moins de manquer au cours des millénaires à venir : les réserves de sel gemme sont considérables et le sel marin est pratiquement inépuisable.²⁵

Or, suite au dernier débat autour de la COTUSAL, s'il est évident pour toutes les parties prenantes de ce débat que le sel gemme est une ressource naturelle du fait qu'il est extrait du sous-sol et de son caractère non renouvelable, cela ne semble pas aussi évident pour le sel marin. En effet, le sel marin du fait qu'il soit inépuisable et qu'il ne soit pas extrait du sous-sol, s'est vu retirer sa qualité de ressource naturelle par la COTUSAL. Or, comme mentionné au préalable, on définit une ressource naturelle selon son utilité à l'Homme, et son renouvellement ou pas est utilisé pour la classer au sein des différentes catégories de ressources naturelles et non pas pour la définir en tant que ressource naturelle. Quant au fait que le sel ne soit pas extrait du sous-sol, aucune définition des ressources naturelles n'a limité celles-ci au sous-sol, bien au contraire, toutes les définitions prennent en compte tous les éléments de l'environnement conditionnant leur accessibilité aux progrès technologiques. Etant donné qu'en terme « d'utilité pour l'Homme », le sel, qu'il soit marin ou gemme, est un minéral indispensable au fonctionnement de l'organisme humain et est nécessaire à la vie, le sel répond parfaitement aux conditions de nécessité et d'utilité dans la définition d'une ressource naturelle.

Si le sel marin n'est pas une source brute, vu qu'il est obtenu suite à l'évaporation de l'eau de mer, elle-même ressource naturelle inépuisable, il n'en est pas moins une ressource naturelle. En effet, l'exploitation est très simple, puisque basée sur l'évaporation de l'eau de mer et la concentration progressive du sel jusqu'à sa récolte sous forme solide. Par ailleurs, l'exploitation du sel marin via les marais salants maritimes fut jadis un prodige technique dont la conception et l'aménagement exigeaient des connaissances et un savoir-faire qui reposaient sur des observations de caractère physico-chimique et la maîtrise de l'hydraulique. Ainsi actuellement grâce à l'ingéniosité des anciens, le sel est « facilement » accessible à l'Homme. En effet, la transformation de la ressource de base (ici l'eau de mer) reste naturelle et fait intervenir un processus physico-chimique naturel pour son obtention. Ainsi, le degré de transformation de l'eau de mer pour l'obtention de sel reste peu important et ne permet pas d'exclure le sel marin de la catégorie des ressources naturelles.

Le sel est-il une richesse nationale ?

La production du sel dans le monde a une valeur économique. En effet, grâce à l'expansion de la chimie et à la croissance de la population mondiale, le sel est devenu un des tous premiers produits de l'activité économique. Par son abondance et sa répartition à la surface du globe, il n'attire pas l'attention comme le pétrole. Néanmoins, son importance au niveau mondial est un fait.

La production du sel en Tunisie a permis depuis des années de satisfaire les demandes locales et d'exporter vers d'autres pays. En effet, la production du sel est estimée à 1,5 million de tonnes annuellement dont 90% sont destinées à l'exportation. Environ 30 entreprises et 6 personnes physiques opèrent dans le secteur du sel, offrant 665 emplois²⁶ dont 430 sont pourvus par la COTUSAL²⁷. La COTUSAL réalise près de 30 millions de dinars de chiffres d'affaires avec une production annuelle de 1 million de tonnes de sel (sur 1,5 million de tonnes extraites au total dans le pays²⁸), dont 750 000 tonnes sont destinées à l'exportation²⁹. La production annuelle de sel marin par la COTUSAL représente 70% du sel produit en Tunisie.

Au regard de ses chiffres, il est clair que l'exploitation du sel marin en Tunisie est une

²⁶Déclaration de Najeh Chérif, directrice de la recherche et de l'exploitation minière au ministère de l'énergie, des Mines et des Energies renouvelables, Séminaire de l'Institut tunisien des études stratégiques : Industrie des sels en Tunisie réalités et perspectives.

²⁷<http://www.cotusal.tn/mise-au-point-et-droit-de-reponse-de-la-cotusal/>

²⁸Institut national de la statistique, 2011.

²⁹<http://www.cotusal.tn/reponses-aux-campagnes-de-presse-et-media/>

richesse nationale à partir du moment où il s'agit d'une richesse produite par des facteurs de production résidents à savoir les entreprises résidentes sur le territoire. Si nous prenons la définition en économie classique : « la richesse nationale consiste en l'ensemble des biens et services, dont la propriété ou l'usage, procure satisfaction à l'ensemble de la société », il semble assez absurde d'affirmer le fait que la production de sel marin n'est pas une richesse nationale.

Rappelons que les marais salants nécessitent un sol plat et imperméable, la présence d'eau salée, un climat favorisant l'évaporation, sans précipitation pendant une certaine période de l'année. Les marais maritimes plats, situés au niveau de la mer, offrent donc de bonnes conditions topographiques et géologiques³⁰. L'exploitation simple, basée sur l'évaporation de l'eau de mer et la concentration progressive du sel jusqu'à sa récolte sous forme solide nécessite du soleil et du vent pour évaporer l'eau de mer, d'où la préférence pour les côtes méditerranéennes. Néanmoins, toutes les côtes ne se prêtent pas à de tels aménagements³¹. Avec son littoral de 1400 km et son climat méditerranéen, la Tunisie offre les meilleures conditions d'exploitation de sel marin. Il paraît évident alors que le territoire tunisien offre des conditions idéales pour l'exploitation du sel, c'est donc un avantage considérable que d'utiliser les marais salants tunisiens.

Par ailleurs, il n'est pas cohérent de la part de la COTUSAL, d'affirmer que « pour que le sel soit une richesse, il faut que cette richesse du sous-sol soit des réserves possibles, probables, certifiées et certaines »³² car le sel marin ne s'inscrit pas sous cette règle. En effet, la condition de ressource prouvée, probable et possible, ne concernent que les ressources minérales du sous-sol tel que le sel gemme et non pas le sel marin, d'autant plus que ces conditions concernent la définition de ressource minérale et non pas la définition d'une richesse nationale ou de ressources naturelles.

Ainsi, le sel est une richesse nationale. Les opposants à la COTUSAL l'accusent de spolier les richesses nationales à savoir le sel. Que cette richesse soit spoliée ou pas par la COTUSAL est une question légitime mais aller jusqu'à exclure l'exploitation du sel des richesses nationales n'est pas approprié dans ce contexte.

L'exploitation du sel est-elle concernée par l'article 13 ?

Puisque le sel est bien une richesse nationale et une ressource naturelle, il semble que l'affirmation du contraire par certaines parties prenantes du débat autour de la COTUSAL est un argument avancé pour ne pas se soumettre à l'article 13 de la Constitution Tunisienne.

Selon l'article 13 de la Constitution Tunisienne « Les ressources naturelles sont la propriété du peuple tunisien. La souveraineté de l'État sur ces ressources est exercée en son nom. Les contrats d'investissement relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spécialisée au sein de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Les conventions ratifiées au sujet de ces ressources sont soumises à l'Assemblée pour approbation ». S'il y a eu des débats intéressants concernant l'inclusion ou non de la publication des contrats et des avenants, peu d'éléments ont été discutés autour de la définition du terme « ressources naturelles » dans cet article.

En effet, si on compare l'article 13 de la Constitution Tunisienne aux articles équivalents des Constitutions des pays d'Amérique-latine, reconnus pour être pionniers dans les questions relatives aux ressources naturelles³³, on constate qu'il y a très peu d'éléments définissant les ressources naturelles dans l'article 13 lui-même. A titre d'exemple l'article 348 de la Constitution Bolivienne définit les ressources naturelles : « Les ressources naturelles sont les minéraux dans tous leurs états, les hydrocarbures, l'eau, l'air, le sol et le sous-sol, les forêts, la biodiversité, le

³⁰Encyclopaedia Universalis.

³¹Daire M.Y., (1999). Le sel à l'Age du Fer : réflexions sur la production et les enjeux économiques. Revue Archéologique de l'Ouest. Volume 16, pp. 195-207.

³²<http://www.cotusal.tn/lemission-la-matinal-de-shemsfm-a-propos-de-cotusal/>

³³La théorie de la souveraineté permanente des Etats sur leurs richesses et ressources naturelles est d'origine latino-américaine. C'est le Chili qui, en 1952, a amorcé le débat dans le cadre des Nations Unies. Par la suite, on a vu se développer toute une argumentation touchant aux problèmes politiques, économiques et juridiques relatifs à cette notion.

spectre électromagnétique et tous les éléments et forces physiques qui peuvent être exploités ». De même dans l'article 408 de la Constitution Equatorienne, on retrouve une définition claire de ce qui peut être désignée comme une ressource naturelle: « Les ressources naturelles non renouvelables et, en général, les produits du sous-sol, les gisements de minéraux et d'hydrocarbures, les substances dont la nature est différente de celle du sol, y compris celles que l'on trouve dans les zones couvertes par les eaux marines territoriales et les zones maritimes, ainsi que la biodiversité et son patrimoine génétique et le spectre radioélectrique, sont la propriété inaliénable, imprescriptible et insaisissable de l'État ».

Ainsi, dans le contexte tunisien, pour mieux comprendre ce que désignent les ressources naturelles dans l'article 13, il est nécessaire de revenir aux intentions des députés lors des discussions sur cet article. Selon les députés, l'article 13 a été principalement proposé suite aux problèmes qui se sont posés avec le phosphate, le gaz, le pétrole. C'est essentiellement ce que les députés entendaient par ressources naturelles. Néanmoins, comme cela a été confirmé par M. Habib Khedher, rapporteur général de la Constitution « On peut même dire que le sens de «ressources naturelles» est plus large que cela »³⁴. Par ailleurs, comme le souligne M. Dhia Hammami³⁴ qui a suivi tous les débats autour de l'article 13 : « Lors de la reformulation de l'article, on s'est aperçu que les sources d'énergies renouvelables, les cours d'eaux superficiels et même l'air n'étaient pas concernées par ce texte. Il a donc été décidé de supprimer l'expression « situées dans le sous-sol » pour élargir le champ d'action de cet article aux différents types de ressources naturelles : fossiles, renouvelables, hydriques, etc., ainsi qu'à tout le territoire national : aérien, marin et terrestre. ». De ce fait, les textes juridiques relatifs aux ressources naturelles sont : le code des hydrocarbures, le code minier, la loi réglementant l'exploitation des carrières, le code forestier, le code des eaux, etc.

Dans le code des mines, le sel est considéré comme « Mines » et classé au 4eme groupe. « Les sels naturels solides ou dissous se présentant en gisements massifs ou en saumures naturelles tels que les chlorures (y compris le sel marin), les bromures, les iodures, les borates, les sulfates, les nitrates et les autres sels associés dans les mêmes gisements. »³⁵. Ainsi, si le phosphate est concerné par l'article 13, Il en est de même pour le sel provenant des eaux territoriales, puisqu'ils sont tous considérés comme « Mines », conformément au code des mines.

Si la COTUSAL argumente que l'extraction du sel des marais tunisiens ne relève pas de l'article 13 car cette exploitation ne repose que sur l'exploitation de l'eau de mer, du soleil et du vent par évaporation et qu'elle ne consomme que des énergies renouvelables sans aucun risque de priver les générations futures d'une telle richesse³⁶, il paraît indispensable de leur rappeler que le soleil, l'air, et la mer font partie du territoire national et par conséquent leur exploitation est régie par l'article 13. De plus, il faut aussi attirer l'attention sur le fait que l'article 13 n'a pas été rédigé uniquement pour protéger les générations futures mais principalement pour garantir la propriété des ressources du territoire national au peuple tunisien ainsi que la souveraineté de l'État sur ces ressources. En effet, l'importance de l'article 13 repose principalement sur l'introduction de deux principes de « propriété » et de « souveraineté ».

Selon le principe de souveraineté, l'État dispose sur son territoire de la propriété de ses ressources naturelles et est ainsi le seul habilité à les exploiter. Fondés sur des éléments du droit international classique, et consacré notamment par la Résolution 1803 (XVII) de 1962 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la souveraineté permanente sur les ressources naturelles est une des normes du droit international contemporain, considérée comme un corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elle constituait une réponse à ce qui a été perçu comme étant des

³⁴<https://nawaat.org/portail/2014/02/19/essai-d'immersion-dans-le-sens-profond-de-l'article-13-de-la-constitution-tunisienne/>

³⁵Loi n° 2003-30 du 28 avril 2003, portant promulgation du Code Minier.

³⁶وزارة الصناعة تعتبر استخراج الملح غير خاضع للفصل 13 من الدستور المتعلق باستغلال الثروات الطبيعية

³⁷Fischer G., (1962). *La souveraineté sur les ressources naturelles. Annuaire Français de Droit International. Volume 8, pp. 516-528.*

³⁸<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>

³⁹Article 55, Loi n° 2003-30 du 28 avril 2003, portant promulgation du Code Minier.

⁴⁰Pour le reste c'est le code minier de 1953 ou de 2003 qui fixe la relation avec la tutelle.

⁴¹Article 1 et 3 de la convention 1949

⁴²<http://www.cotusal.tn/communiqué-de-la-cotusal/>

contrats inégaux pendant la période coloniale, notamment, à travers les contrats de « concessions » imposés aux gouvernements de l'époque, en matière d'extraction de pétrole et de minéraux.³⁷

En vertu du principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, l'État dispose d'un certain nombre de droits sur ces ressources. Ainsi dans le cas de la Tunisie, l'Etat, au nom du peuple, possède le droit de contrôler et de réglementer, de prospector librement et d'exploiter, ou encore le droit de disposer, de mettre en valeur ses ressources naturelles. De plus, l'Etat a le droit de faire appel à des investissements étrangers, ainsi que le droit de nationaliser et d'exproprier. Ceci a été précisé dans la Résolution 1803 de 1962 de l'Assemblée générale des Nations Unies³⁸. Ainsi le droit de contrôler ses ressources naturelles confère à l'Etat de pouvoir déterminer la manière dont ces ressources seront exploitées via le régime du statut foncier par exemple auquel ces ressources seront soumises.

Le code des mines Tunisien a spécifié que les « Mines » font partie de plein droit en tant que richesse nationale, du domaine public de l'Etat tunisien et a opté pour le système connu sous le nom de système de la concession, conférant au titulaire de la concession la propriété des ressources naturelles. Le titulaire d'une concession d'exploitation a le droit de disposer des produits miniers extraits de sa concession³⁹, le droit de propriété qu'instaure l'article 13 étant un droit domanial de l'État. Ainsi, les « Mines » sont propriété de l'Etat et font partie de son domaine, il attribue, au nom du peuple et donc après l'approbation de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP), des droits et des délais d'usage de ces « Mines » en fixant les conditions d'exploitation. De ce fait, la recherche et l'exploitation de ces richesses nationales font l'objet de contrats passés avec l'État.

Par l'article 13 de la Constitution, l'octroi des concessions d'exploitation des ressources naturelles est désormais plus transparent et ses conditions sont soumises à approbation du Parlement. Ainsi, l'exploitation du sel en Tunisie, qu'il s'agisse d'exploitation de gisement ou de marais salants devrait dorénavant être discutée et approuvée par l'ARP.

Quant à la polémique récente autour de la COTUSAL, ainsi que celle qui a éclaté en 2014, elle reste toujours une affaire sans suite. Du fait d'être régie par la convention de 1949 pour les salins de Sousse et Sfax, ce qui représente la moitié de la production de la COTUSAL⁴⁰, cette dernière s'est vue obtenir le droit exclusif d'extraire le sel marin pendant 50 ans en occupant le domaine public à un prix symbolique et le droit exclusif d'exporter le sel marin pendant 30 ans⁴¹. Rappelons aussi que seule la COTUSAL exploite le sel marin sous la convention de 1949 et ne se soumet pas pour les salins de Sousse et Sfax au code des mines par rapport à tous les autres exploitants de sel marin tunisien. Face à cette convention inégalitaire, l'application de l'article 13 prend tout son sens. En effet, comme expliqué au préalable, l'article 13 concrétise la souveraineté permanente sur des ressources naturelles, principe émanant de la volonté des Etats de revoir les contrats inégaux de la période coloniale, ici parfaitement concrétisé par la convention 1949.

La COTUSAL avait déclaré que « si demain la loi change, COTUSAL s'y soumettra⁴² ». Pourtant l'octroi de la concession de « Sebkhath El Gharra » passé le 14 mars 2014 par arrêté ministériel n'est pas conforme à la nouvelle Constitution entrée en vigueur le 26 janvier 2014 et l'arrêté est ainsi contraire aux dispositions de l'article 13 de la Constitution tunisienne. Mais en affirmant cela, la COTUSAL souhaiterait-elle sous-entendre que si la loi change « en sa faveur » elle s'y soumettrait ?

En effet, lors de la séance plénière du lundi 21 mai 2018, qui s'est tenue à l'Assemblée des Représentants du Peuple, pour poser des questions orales au Ministre de l'Energie, des Mines et des Energies Renouvelables, le secrétaire d'Etat M. Hachem Hmidi avait confirmé que le ministère de l'Energie, des Mines et des Energies

Renouvelables n'acceptera pas la demande de prolongation de la COTUSAL lorsque celle-ci la soumettra au Ministère. Or, c'est au Ministère de prendre l'initiative d'arrêter la reconduite automatique de la convention. En effet, la convention 1949 prend fin en 2029 et comme le stipule l'article 3 de cette même convention, l'Etat doit notifier la COTUSAL 10 ans avant l'expiration de la période de prolongation en cours, c'est-à-dire avant la fin de l'année 2019, s'il a l'intention de mettre fin à cette convention. Dans le cas contraire, elle sera renouvelée automatiquement pour une période de 15 ans, à savoir jusqu'à 2044. Ainsi, en affirmant attendre la demande de prolongation de la part de la COTUSAL alors que la démarche nécessaire est à l'initiative du Ministère de l'Energie, des Mines et des Energies Renouvelables, ce dernier souhaite-il véritablement mettre fin à cette situation et rompre cette convention entre la COTUSAL et l'Etat tunisien ?

M. Hachem Hmidi avait renouvelé l'engagement de son ministère de mettre fin à la reconduite de la convention 1949 au plus tôt et de prendre l'initiative de le faire auprès de la COTUSAL⁴³. Selon le secrétaire d'Etat aux Mines, l'Etat a enregistré un manque à gagner annuel de l'ordre de 500.000 dinars, en raison de la poursuite du contrat avec la COTUSAL sous la convention 1949 et non pas sous le code des mines, ce qui représente la somme de 7.500.000 dinars depuis l'entrée en vigueur de ce code (2003), et un manque à gagner annuel de l'ordre de 400.000 dinars des taxes dues à l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL) que la COTUSAL ne paye pas sous la convention 1949, ce qui représente la somme de 9.200.000 dinars à l'APAL depuis la création de cette dernière (1995).

Par ailleurs, une commission consultative a été mise en place par le ministère de l'Energie, des Mines et des Energies Renouvelables afin de trouver des solutions légales pour interrompre cette convention. L'une de ses propositions est de modifier le code des mines pour que la COTUSAL puisse s'y inscrire, sachant qu'elle avait fait la demande en dehors des délais légaux autorisés par le code des mines. La députée Mme. Samia Abbou a attiré l'attention sur cette volonté du Ministère de l'Energie, des Mines et des Energies Renouvelables de modifier le code des mines afin que la COTUSAL puisse s'y inclure et sur la gravité de cette modification abusive⁴⁴. En effet, cette modification impliquera d'une part des délais importants qui aboutiront probablement à renouveler la convention de la COTUSAL, en attendant de voir si cette dernière intègre le code des mines ou pas, comme c'était le cas pour la première demande tardive qui n'était qu'un moyen de gagner du temps afin que la convention soit reconduite pour 15 ans de plus. D'autre part cette modification impliquera la jouissance d'un favoritisme hors normes envers la COTUSAL, alors que toutes les autres sociétés se sont soumises au code des mines dans sa version actuelle. Par ailleurs, dans le cas où le code des mines est modifié pour pouvoir rendre l'activité d'une société conforme à ce dernier, quelle serait l'étendue de ses modifications? Autrement dit, si la COTUSAL estime que le sel marin n'est pas une ressource naturelle, amender le code des mines ne serait-il pas une occasion de retirer le sel marin des codes des mines et par conséquent, les conventions qui lient l'Etat à la COTUSAL et aux futures exploitantes de sel marin ne seront pas soumises à l'approbation de l'ARP comme le stipule l'article 13 ? Tous ces délais et toutes ces tentatives ne sont-ils pas conçus principalement pour ne pas soumettre l'activité d'exploitation de la COTUSAL à l'article 13 de la Constitution ?

⁴³Séance d'audition du lundi 28 mai 2018 par la Commission de l'industrie, de l'énergie, des ressources naturelles, de l'infrastructure et de l'environnement (à 38 :00) <https://www.youtube.com/watch?v=CtD7KTHvLo>

⁴⁴Intervention de la députée Samia Abbou lors de la séance plénière du 21 mai 2018 (à 4 :15 :30) <https://www.youtube.com/watch?v=CXpGb8FhYM>

Conclusion

En conclusion, le sel marin est une ressource naturelle et ne peut être défini autrement. De ce fait, les conventions entre l'Etat tunisien et les exploitants du sel marin doivent impérativement être soumis aux dispositions de l'article 13.

Ainsi, l'article 13 de la Constitution représente certes un premier pas vers une gouvernance des ressources naturelles plus équitable et plus transparente, mais la polémique autour de la COTUSAL et de la convention de 1949 qui régit les deux plus grandes salines du pays a permis de révéler qu'il y a encore du chemin à parcourir afin de clarifier les définitions de ressources naturelles.

Néanmoins, il est clair que dans le contexte tunisien actuel, la polémique autour de la COTUSAL et la convention de 1949 a permis d'alimenter les débats sur les ressources naturelles, les choix politiques et leurs répercussions, et a aussi permis aux chercheurs, journalistes ou membres de la société civile de contribuer positivement et de manière constructive au débat public.

Bibliographie

Barton Worthington E., (1964). Une définition des ressources naturelles. Conférence sur l'organisation de la recherche et de la formation du personnel en Afrique, en ce qui concerne l'étude, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles. UNESCO/CORPSA/4.A.

Ben Rouïne C., (2014). Les énergies renouvelables sont-elles des ressources naturelles ? Observatoire Tunisien de l'économie.

Daire M.Y., (1999). Le sel à l'Age du Fer : réflexions sur la production et les enjeux économiques. Revue Archéologique de l'Ouest. Volume 16. pp. 195-207.

Fischer G., (1962). La souveraineté sur les ressources naturelles. Annuaire Français de Droit International. Volume 8. pp. 516-528.

Hammami M.D., (2014). Le Ministère de l'Industrie considère que l'extraction de sel n'est pas soumise à l'article 13 de la Constitution sur l'exploitation des ressources naturelles. Nawaat.

Hammami M.D., (2014). Essai d'immersion dans le sens profond de l'Article 13 de la Constitution tunisienne. Nawaat.

Hammami M.D., (2014). Le gouvernement Jomaa octroie une nouvelle concession de sel à COTUSAL. Nawaat.

Miller T., (2002). Living in the environment: principles, connections, and solutions; p.12. Belmont (Cal.) : Thomson Learning, Inc.

Zimmerman, E.W., (1951). World Resources and Industries: A Functional Appraisal of Availability of Agricultural and Industrial Materials, New York, Harper and Brothers.