

REVUE TUNISIENNE DE DROIT SOCIAL

**ASSOCIATION TUNISIENNE DE
DROIT SOCIAL ET DES RELATIONS
PROFESSIONNELLES**

**B.P.263 Le Belvédère -Tunis 1002.
atdsrp@gmail.com**



REVUE TUNISIENNE DE DROIT SOCIAL

Le Directeur Responsable

Mohamed ENNACEUR

Président de l'Association Tunisienne

de Droit Social et des relations professionnelles

Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple

Ex. Vice-Président de la Société Internationale

de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale

Directeur Coordonnateur

Hafedh LAMOURI

Professeur d'Enseignement Supérieur à l'T.N.T.E.S.

Ex. Ministre

Directeur de la Rédaction

Issam LAHMAR

Juge à la cour de cassation

Directeur Adjoint de la Rédaction

Mohamed Hédi BEN ABDALLAH

Inspecteur Général du Travail

Ex. P.D.G. de la S.P.R.O.L.S.

COMITE DE REDACTION

- ◆ **M. Mohamed KCHAOU** *Président de la commission d'experts à l'OAT.*
- ◆ **M. Abdessatar MOUELHI** *Professeur Universitaire et Directeur de l'INTES*
- ◆ **M. Nouri MZID** *Professeur Universitaire à la Faculté de Droit de Sfax.*
- ◆ **Mme Aicha SAFI** *Professeur Universitaire à l'INTES.*
- ◆ **M. Hatem OUERTATANI** *Professeur Universitaire à l'INTES.*
- ◆ **Mme Leila Ben Salem** *Professeur Universitaire à l'INTES.*
- ◆ **M. Rabeh MEGDICHE** *Directeur de l'ACLAE .*

PROGRAMME DU COLLOQUE

Première journée, lundi 27 mars 2017

8.30 - 9.00: Accueil et enregistrement des participants

Séance n°1: Ouverture et introduction.

*Présidée par M. Mohamed ENNACEUR,
Président de l'ARP et Président de l'ATDSRP*

9.00 - 10.00: Ouverture des travaux

Allocutions des partenaires et invités:

- M. Mohamed ENNACEUR - *Président de l'ARP et
Président de l'ATDSRP*
- M. Badr SMAOUI - *représentant de l'UGTT*
- M. Abdelaziz HALLEB – *représentant de l'UTICA*
- M. Abdelmajid EZZAR - *Président de l'UTAP*
- M. Abdessatar MOUELHI - *Directeur de l'INTES*
- M. Henrik MEYER - *Représentant résident Friedrich
Ebert Stiftung*
- M. Mohamed Ali DAYAHI - *Directeur du Bureau de
l'OIT pour les pays du Maghreb – Alger*

10.00 - 10.30: Rapport introductif:

Les pistes de réforme de la sécurité Sociale en Tunisie.

**M. Hafedh LAMOURI - Professeur Universitaire à
l'INTES - Vice - Président coordonnateur de l'ATDSRP**

10.30 - 11.00: Débat.

11.00 - 11.30: Pause - café.

PROGRAMME DU COLLOQUE

Séance n°2: Les défis de réforme et de financement de la retraite

Présidente: Mme Aicha SAFI - Professeur

Universitaire à l'INTES- Membre de l'ATDSRP.

Rapporteur: CNRPS

11.30 - 12.00: La réforme de la sécurité sociale: contraintes d'équilibre financier et exigences de la réforme

M. Kamel MADDOURI: Directeur général de la sécurité sociale au Ministère des Affaires Sociales

12.00 - 13.30: Débat

13.30 - 15.00: Déjeuner

Séance n°3: Les défis de réforme et de financement de la retraite (suite)

Président: M. Mongi RAHOUI –Président de la

Commission des finances à l'ARP

Rapporteur: CNSS

15.00 - 15.30: Réforme et financement des régimes de retraite à travers les expériences étrangères

M. Charles CREVIER –Expert du BIT

15.30 - 16.00: Le financement de la retraite dans le secteur public: état des lieux et scénarios de réforme

M.Khaled SDIRI - Expert en sécurité sociale

16.00 - 16.30: Défis et pistes de réforme et de financement de la retraite dans le secteur privé

M. Mounir CHERIF -Directeur général du CRES

16.30 - 16.45: Pause – café

PROGRAMME DU COLLOQUE

16.45 - 17.15: **La fiscalisation du financement de la sécurité sociale:Quelles perspectives?**

M.Mohamed KOSSENTINI:*Professeur
Universitaire, Faculté de droit de Sfax*

17.15 - 18.30: **Débat.**

Deuxième journée, mardi 28 mars 2017

Séance n°1: L'assurance maladie:réalité et perspectives de réforme

Président: M. Souhail ALOUINI

*Président de la commission de la santé et des
affaires Sociales à l'ARP*

Rapporteur: CNAM

9.00 –9.30: **Défis et pistes de réforme de l'assurance maladie en Tunisie**

Dr Ryadh BEN ABBESS- *Inspecteur général au
Ministère de la santé.*

9.30 - 10.00: **Atteindre la couverture universelle au moyen de l'assurance maladie sociale en Tunisie**

**M. Chokri ARFA - Professeur Universitaire
à l'INTES**

10.00 - 11.00: **Débat.**

11.00 - 11.30: **Pause – café.**

PROGRAMME DU COLLOQUE

Séance n°2: La gouvernance de la sécurité sociale

Président: M. Mohamed KCHAOU

*Président de la commission d'experts à l'OAT
et secrétaire général de l'ATDSRP*

Rapporteur: Mme Leila Ben Salem

*Professeur Universitaire à l'INTES et Membre
de l'ATDSRP*

11.30 - 12.00: Dialogue Social et Gouvernance: les bonnes pratiques

M. Youcef GHELLAB - *Chef de l'Unité*

Dialogue social et Tripartisme - BIT - Genève

12.00 - 12.30: Pour une meilleure gouvernance de la sécurité Sociale en Tunisie

M. Jalel LOUATI - *Directeur à la CNSS*

12.30 - 13.30: Débat.

13.30 - 14.30: Déjeuner

Séance n°3: Le socle de protection sociale

Président: M. Abdessatar MOUELHI

*Professeur Universitaire et Directeur de
l'INTES*

Rapporteur: M. Rabeh MEGDICHE

*Directeur de l'ACLAE et Membre de
l'ATDSRP*

14.30 - 15.00: Les socles de protection sociale à travers les NIT et les expériences étrangères.

M. Pascal ANNYCKE - *Expert du BIT*

PROGRAMME DU COLLOQUE

15.00 - 15.30: **La refonte du système de protection sociale en Tunisie: vers un socle social**
M. Kamel ESSOUSI- *Expert en sécurité sociale.*

15.30 - 16.00: **L'emploi informel en Tunisie sur la période 2005-2015 :Un grand potentiel de levée de ressources pour la CNSS**
M. Nidhal BEN ECHEIKH - *Conseiller au cabinet du Ministre des affaires Sociales*

16.00 - 16.30: **Evaluation d'un plan de réforme structurelle des systèmes de sécurité sociale.**
M. Fathi JERBI-*Professeur Universitaire à l'INTES*

16.30 - 17.30: **Débat**

17.30 - 17.45: **Pause – café.**

Séance de clôture: conclusions et clôture

Présidée par M.Mohamed TRABELSI
Ministre des affaires sociales

17.45 -18.30: **Rapport de synthèse et recommandations**
M. Nouri MZID - *Professeur Universitaire à la Faculté de Droit de Sfax, membre de l'ATDSRP*

18.30: **Clôture du colloque.**

SOMMAIRE

Réforme et financement des régimes de retraite à travers les expériences étrangères	
Charles CREVIER – <i>Expert du BIT</i>	12
Le financement de la retraite dans le secteur public: état des lieux et scénarios de réforme	
Khaled SDIRI - <i>Expert en sécurité sociale</i>	24
Défis et pistes de réforme de financement de la retraite dans le secteur privé	
Mounir CHERIF - <i>Directeur général du CRES</i>	58
La fiscalisation du financement de la sécurité sociale: Quelles perspectives?	
Mohamed KOSENTINI: <i>Professeur Universitaire, Faculté de droit de Sfax</i>	76
Atteindre la couverture universelle au moyen de l'assurance maladie sociale en Tunisie	
Chokri ARFA <i>Professeur Universitaire - à l'INTES</i>	116
Dialogue Social et Gouvernance: les bonnes Pratiques	
Youcef GHELLAB - <i>Chef de l'Unité Dialogue social et Tripartisme - BIT – Genève</i>	132
Les socles de protection sociale à travers les NIT et les expériences étrangères.	
M. Pascal ANNYCKE – <i>Expert du BIT</i>	145
La refonte du système de protection sociale en Tunisie: vers un socle social	
Kamel ESSOUSI- <i>Expert en sécurité sociale.</i>	149
L'emploi informel en Tunisie sur la période 2005-2015 : Un grand potentiel de levée de ressources pour la CNSS	
Nidhal BEN ECHEIKH- <i>Conseiller au cabinet du Ministre des affaires Sociales</i>	156
Evaluation d'un plan de réforme structurelle des systèmes de sécurité sociale.	
Fathi JERBI- <i>Professeur Universitaire - l'INTES</i>	185



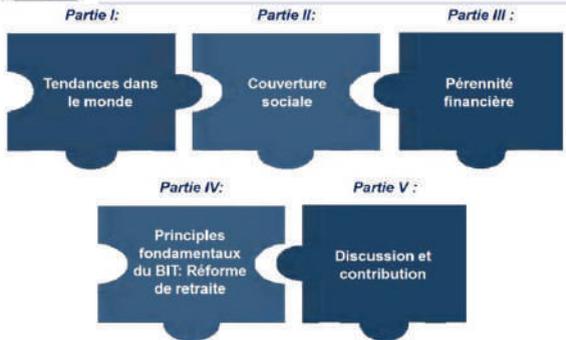
**LES ETUDES ET LES COMMENTAIRES PUBLIES
DANS LA PRESENTE REVUE N'EXPRIMENT QUE
L'OPINION DE LEURS AUTEURS**

REFORME ET FINANCEMENT DES REGIMES DE RETRAITE A TRAVERS LES EXPERIENCES ETRANGERE

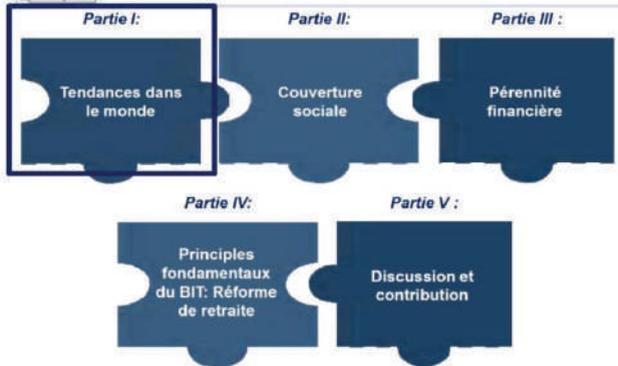
Charles CREVIER –Expert du BIT



Structure de la présentation



Structure de la présentation





Défis des institutions de sécurité sociale

- Défi 1: Comblen les lacunes de la couverture
- Défi 2: Les inégalités aux différentes étapes du parcours de vie
- Défi 3: Le vieillissement de la population
- Défi 4: L'emploi des jeunes
- Défi 5: Le marché du travail et l'économie numérique
- Défi 6: La santé et les soins de longue durée
- Défi 7: Les nouveaux risques, chocs et événements extrêmes
- Défi 8: La protection des travailleurs migrants
- Défi 9: Transition technologique
- Défi 10: Les attentes croissantes de la population



Régimes de retraite: Tendances dans le monde

- **Contexte macro-économique**
 - Après une période d'extension des prestations universelles, on note une **grand tension sur les finances publiques**
 - Cotisations de retraite demeurent faibles dans un **contexte économique difficile et croissance maussade.**
 - **Incertitudes sur les marchés financiers et faiblesse des rendements**
- **Contexte démographique et du marché de l'emploi**
 - Le **vieillissement de la population se poursuit dans la plupart des pays**
 - **Les taux d'emploi des personnes âgées augmentent**
- **Amélioration de la couverture sociale pour les personnes âgées dans de nombreux pays**
 - **Plusieurs pays ont pris des mesures pour accroître la couverture sociale par des régimes de protection sociale non-contributif.**
- **Pérennité financière**
 - **Dualité constante entre l'adéquation des prestations et la pérennité financière**
 - **Efforts renouvelés pour maintenir la pérennité financière**
 - **Modalités d'indexation moins favorables**
 - **Augmentation des taux de cotisation et de l'âge légal de la retraite**

Mesures d'ajustement dans 183 pays 2010-15

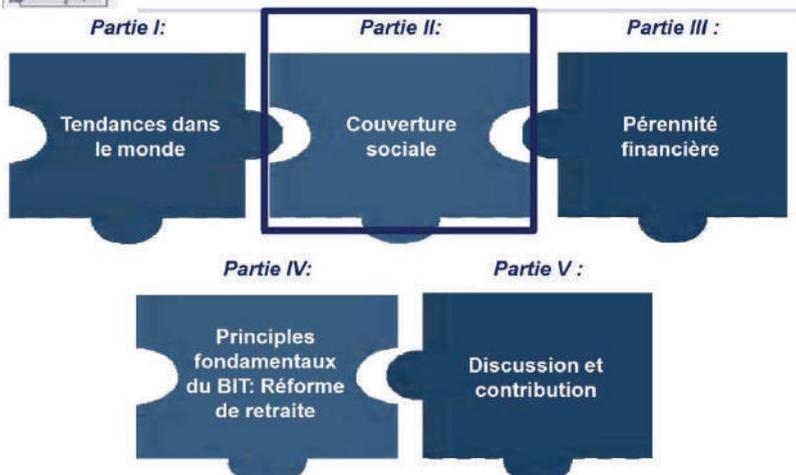
Résultats en pourcentage des pays

Région/Revenu	Réduction des subventions	Coupeure/Plafonnement des salaires	Filet de sécurité sociale ciblé	Réforme Retraite	Réforme du travail	Réforme de la santé	Augmentation des taxes de vente	Privatisation
Asie de l'Est et Pacifique	62	62	24	29	29	10	76	19
Europe de l'Est/Asie Central	53	84	58	68	53	32	47	26
Amérique Latine / Caraïbes	42	53	37	74	58	11	58	11
Moyen-Orient et Afrique du Nord	100	75	50	50	75	13	75	13
Asie du Sud	71	71	43	29	29	0	86	29
Afrique Sub-Saharienne	74	62	24	24	19	14	55	14
Pays en développement	65	66	34	42	37	15	61	17
Pays à haut-revenu	47	51	51	70	72	51	55	23
Tous les pays	59	61	40	51	48	26	59	19

Source: ILO *The Adjustment Decade*, ILO/IPC/South Centre, based on 616 IMF Country Reports

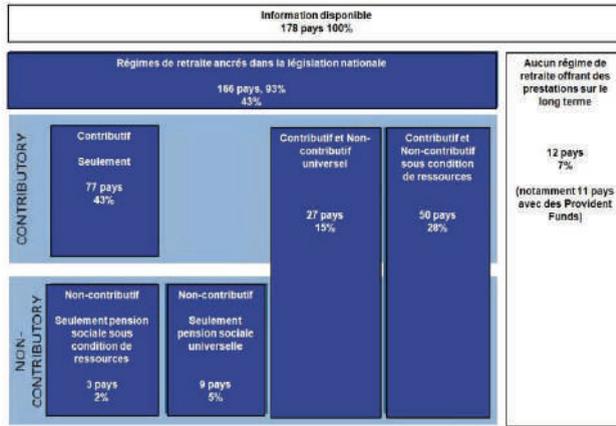


Structure de la présentation





Systemes de retraite dans le monde

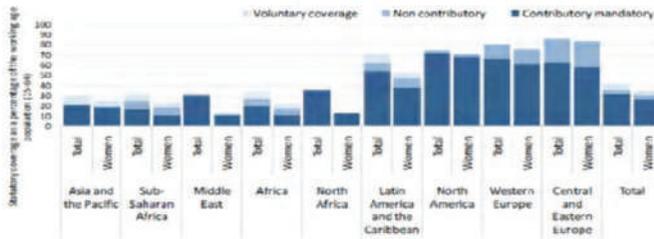


Source: BIT, Rapport mondial sur la protection sociale 2014/15



Couverture légale des régimes de retraite à travers le monde

Figure 4.6 Old-age pensions: Extent of statutory coverage, by region (latest available year)



Link http://www.social-protection.org/gmi/geiss/ResourceDownload.action?resource_resourceId=32085
 Note: regional and global estimates weighted by total population (data from UN population prospects).
 Sources: ILO Social Protection Department based on SSA/ISSA, 2011, 2012, 2013; ILO, LABORSTA (ILO, 2013); national legislative texts; national statistical data for estimates of legal coverage. See also ILO, GEISS (ILO, 2014d).



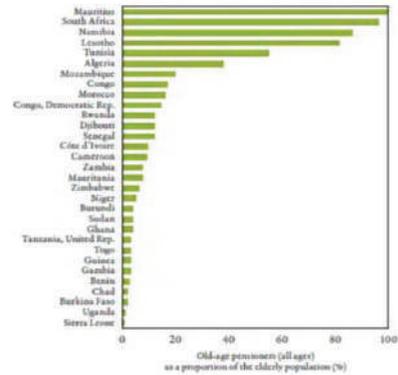
Couverture actuelle des pensions pour la population âgée

• Pays Africains sélectionnés:

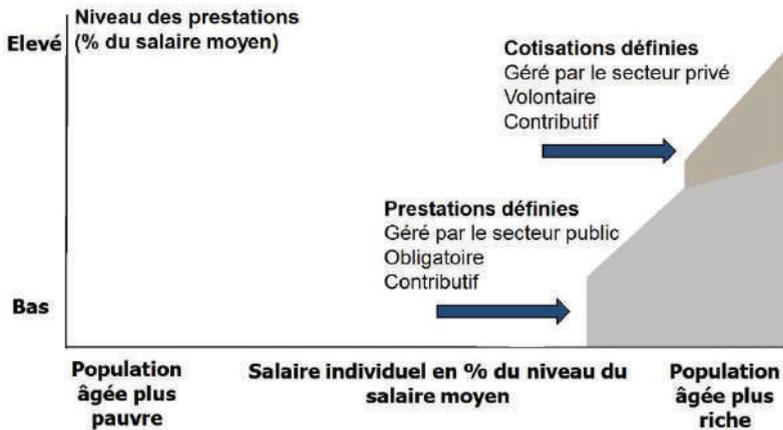
(Bénéficiaires d'une pension de vieillesse en proportion de la population âgée)

- **Lesotho: 83%**
- **Maroc: 20%**
- **Sénégal: 12%**
- **Cote d'Ivoire: 8%**
- **Mauritanie: 9%**

Figure 4.7 Africa: Old-age pensioners (all ages) as a proportion of the elderly population, latest available year (percentages)

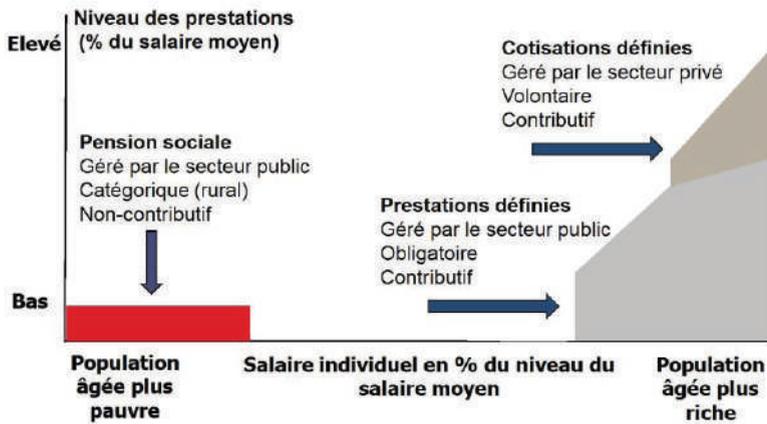


Exemple de la situation actuelle dans de nombreux pays

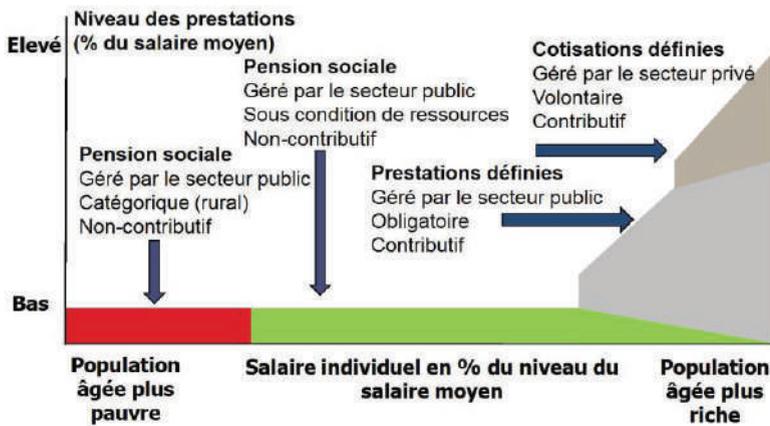




Exemple de la situation actuelle dans de nombreux pays - Option 1

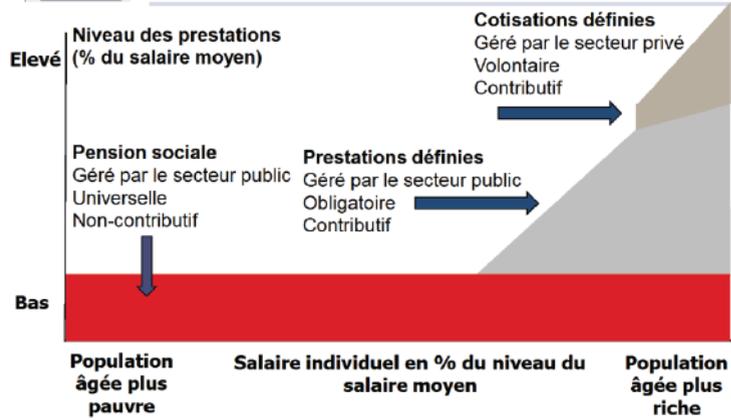


Exemple de la situation actuelle dans de nombreux pays - Option 2

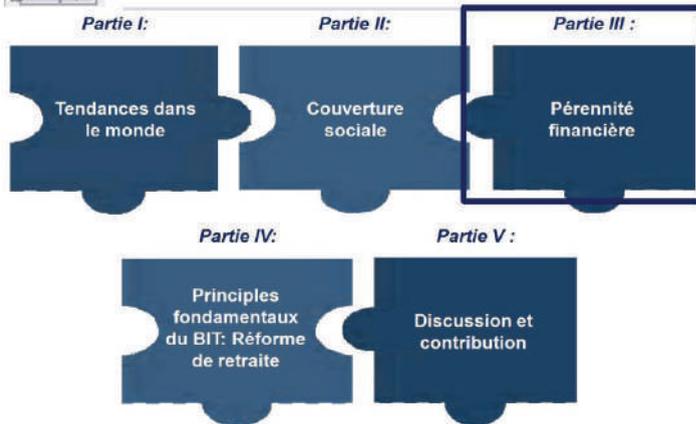




Exemple de la situation actuelle dans de nombreux pays - Option 3



Structure de la présentation





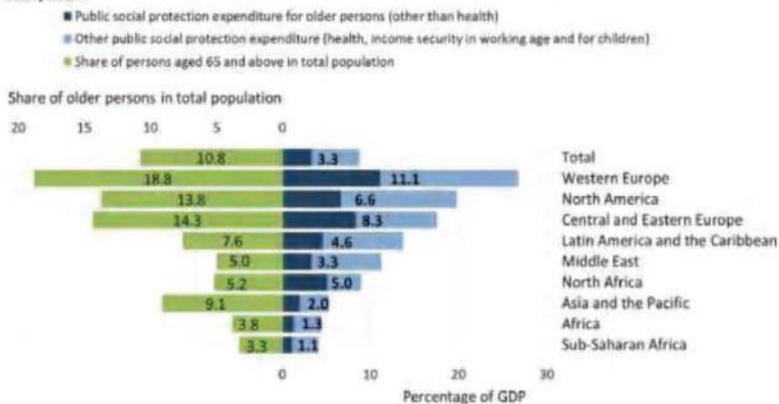
Renforcement des études actuarielles et des bases de données

- **L'importance reconnue des études actuarielles et renforcement des capacités humaines**
 - Développement d'une reconnaissance et légitimation des études actuarielles
 - Actuaire et experts quantitatifs de plus en plus présents dans les institutions de sécurité sociale
 - Appui technique des études actuarielles à la formulation des politiques de protection sociale et aux réformes est indéniable
- **Développement des bases de données suffisantes et de plus en plus précises**
 - Modernisation des systèmes d'information
 - Evolution des mécanismes de contrôle dans la production et validation des données
 - Professionnalisation du traitement des données
 - Meilleure intégration entre le système d'information et les besoins de données pour les études actuarielles.



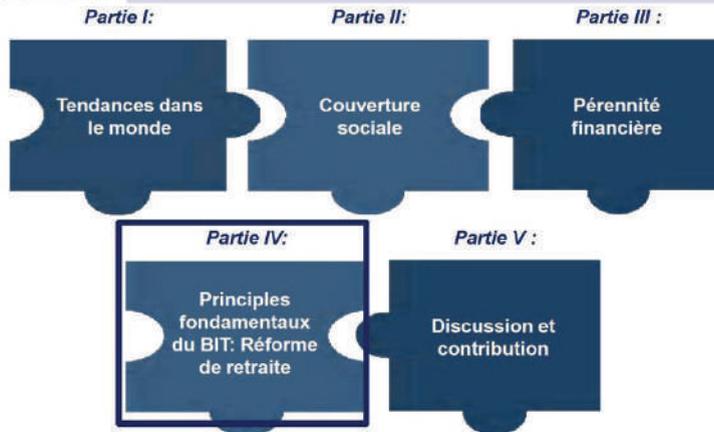
Niveau des dépenses des régimes de retraite

Public social protection expenditure on benefits for older persons (other than health)
2010/2011





Structure de la présentation



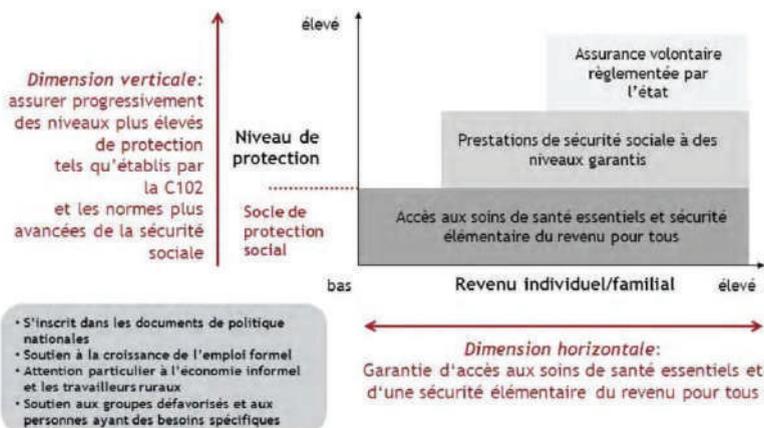
Principes fondamentaux de l'OIT en matière de réforme de retraite

- L'OIT préconise un ensemble de principes, notamment:
 - ✓ Responsabilités globales et primaires de l'Etat;
 - ✓ Approche basée sur les droits et reposant sur des prestations accordées en vertu de la législation nationale
 - ✓ Diversité de méthodes et d'approches;
 - ✓ Réalisation progressive;
 - ✓ **Universalité de la protection reposant sur la solidarité sociale;**
 - ✓ Adéquation et la prévisibilité des prestations;
 - ✓ Protection des droits et de la dignité des bénéficiaires;
 - ✓ Non-discrimination;
 - ✓ Égalité des sexes et la réactivité aux besoins spécifiques;
 - ✓ **Pérennité financière, budgétaire et économique;**
 - ✓ Gestion et l'administration transparentes, responsables et saines;
 - ✓ **Participation et la consultation tripartite avec les représentants des parties concernées.**

Systèmes complets de sécurité sociale - Recommandation 202 du BIT



Stratégie bidimensionnelle de l'OIT pour l'extension de la sécurité sociale

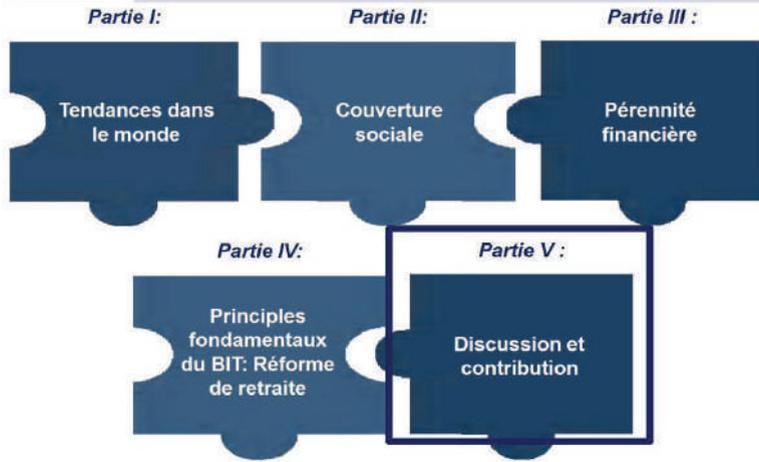


Exemple d'extension de l'espace budgétaire

- Le Costa Rica et la Thaïlande ont réaffecté les dépenses militaires pour la santé universelle
- Le Brésil a utilisé une taxe sur les transactions financières pour étendre la protection sociale
- La Bolivie taxe les hydrocarbures pour financer "Renta Dignidad", une pension sociale universelle pour tous
- La Mongolie finance une prestation universelle pour enfants d'une taxe sur les exportations de cuivre
- Le Botswana et la Zambie taxent l'extraction minière pour des investissements sociaux
- Ghana, Libéria et Maldives Le Chili, la Norvège et le Venezuela, entre autres, utilisent des réserves fiscales pour soutenir le développement social
- L'Afrique du Sud a émis des obligations municipales pour financer les services urbains
- L'Argentine, le Brésil, la Tunisie, l'Uruguay et bien d'autres ont élargi la couverture de la sécurité sociale, formalisant ceux du secteur informel



Structure de la présentation





LE FINANCEMENT DE LA RETRAITE DANS LE SECTEUR PUBLIC: ETAT DES LIEUX ET SCENARIOS DE REFORME

Khaled SDIRI - Expert en sécurité sociale

PLAN

- II -2 Projections démographiques et financières du régime de retraite géré par la CNRPS à législation constante
- II – 3 Projections démographiques et financières du régime de retraite géré par la CNRPS à législation évolutive:
 - **Scénario 1** : Recul de l'âge de la retraite de 2 ans de manière facultative à partir de 2018- (50%)-
 - **Scénario 2** : Modification la période de calcul du salaire de référence à partir de 2018 : calcul du salaire de référence sur la moyenne des 3 derniers salaires actualisés

- **Scénario 3** : Augmentation du taux de cotisation de 2% à partir de 2018
- **Scénario 4** : Combinaisons des mesures (SC1+SC2+SC3
- **Scénario 5** : Scénario 4+ subvention de l'Etat

- La situation financière du régime de retraite devrait inquiéter réellement les décideurs, les partenaires sociaux ainsi que les assurés sociaux eux-mêmes, surtout lorsqu'on sait que la Caisse est confrontée à un problème aigu de liquidité, suite à l'épuisement des réserves du régime de retraite depuis 2013.

De par sa mission, la Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale gère les régimes suivants :

- le Régime de pensions civiles et militaires de retraite (agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics administratifs, de certaines entreprises publiques),
- Les Régimes spéciaux pour (les membres de gouvernement, les membres de l'assemblée nationale et les gouverneurs),
- Le Régime subventionné (Omda,...) financé par le Premier ministre
- Le régime du capital décès

Retraite par répartition ou par capitalisation

Il y a essentiellement deux techniques :

- La technique de répartition
- La technique de capitalisation

La capitalisation

- les actifs d'aujourd'hui épargnent en vue de leur propre retraite. Les cotisations font l'objet de placements financiers ou immobiliers, dont le rendement dépend essentiellement de l'évolution des taux d'intérêt.
- La capitalisation peut être effectuée dans un cadre individuel ou collectif (ex : accords d'entreprise), ce qui peut permettre de réintroduire une dose de solidarité

La répartition

- Dans le cadre de ce régime, les cotisations, versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse, sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités.
- Ce système repose donc sur une solidarité entre générations. Son équilibre financier dépend entre autres du rapport démographique.
- La retraite par répartition est donc une chaîne de solidarité entre générations.

Calcul de la pension

- $P = \text{Taux de pension} * \text{salaire de référence}$
- Salaire de référence = dernier salaire
- Taux de pension = ancienneté * taux d'annuité

	Première décade	Deuxième décade	reste
Taux d'annuité	2%/ an du salaire de référence	3%/ an du salaire de référence	2%/ an du salaire de référence

Calcul de la pension

- Exemple
- Salaire de référence annuel = 10 000 D
- N = 32 ans = 10 + 10 + 12
- $T_p = 10 * 2\% + 10 * 3\% + 12 * 2\% = 64\%$
- $P = 10\,000 * 64\% = 6\,400\text{D}$
- Pension mensuelle = $6400 / 12 = 533\text{ D}$

Financement des régimes gérés par la CNRPS

- le mode de financement, fait peser sur le facteur travail, l'intégralité du financement de régimes des retraites par le biais de cotisations patronales et salariales calculées sur les salaires perçus par les travailleurs

Financement des régimes gérés par la CNRPS

	Actifs	Employeurs	Total
Régime de retraite	8.2 %	12.5 %	20.7%
Régime du capital décès	1 %		1 %
Total	9.2%	12.5%	21.7%
Régimes spéciaux	13.2%	20.5%	33.7%

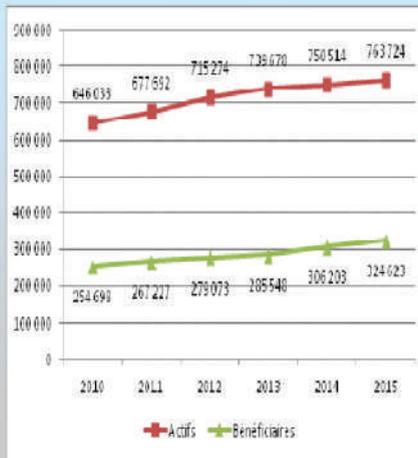
Financement des régimes gérés par la CNRPS

	Régime de retraite	Régime du capital décès
Cotisation des bénéficiaires	Péréquation	0.5%

- La péréquation de la pension est effectuée:
 - lors de toute augmentation de l'un quelconque des éléments de la rémunération
 - également effectuée lors de l'institution d'une indemnité permanente concernant le grade ou la fonction ayant servi de base pour liquider la pension

- «La totalité des contributions au titre de cette péréquation durant la période de paiement de la pension et de ses accessoires, à l'exception de la quote-part des contributions mises à la charge de l'employeur durant 36 mois, est à la charge du bénéficiaire de la pension

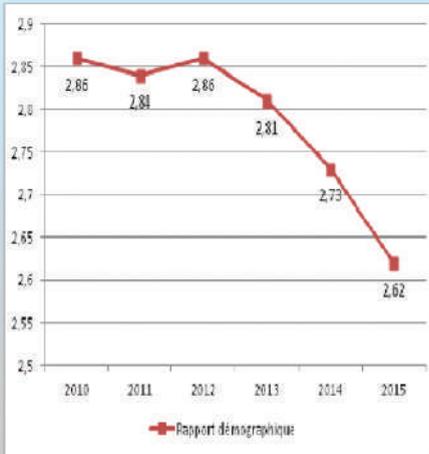
Evolution des actifs et des bénéficiaires (2010-2015)



Au cours de la période allant de 2010 à 2015, l'effectif des assurés actifs au régime de retraite a évolué à un rythme moins rapide que celui des bénéficiaires.

En effet, les cotisants ont enregistré une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de **3,4%** en passant de 646.033 en 2010 à 763 727 en 2015, alors que le nombre des pensionnés a connu une augmentation moyenne de l'ordre de **4,9%** en passant de 254 698 en 2010 à 324 623 en 2015.

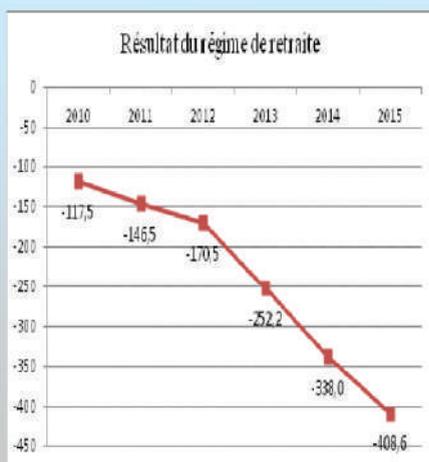
Evolution du rapport démographique (2010 – 2015)



- La conséquence de cette inadéquation entre les dites évolutions est la dégradation du rapport démographique
- R. démographique = actifs / bénéficiaires
- La tendance générale de ce rapport démographique est celle d'une baisse durant la période en question

- La focalisation de cette analyse uniquement sur le rapport démographique, s'explique par le fait que ce dernier constitue une composante maîtresse dans l'équation concrétisant l'équilibre du régime.

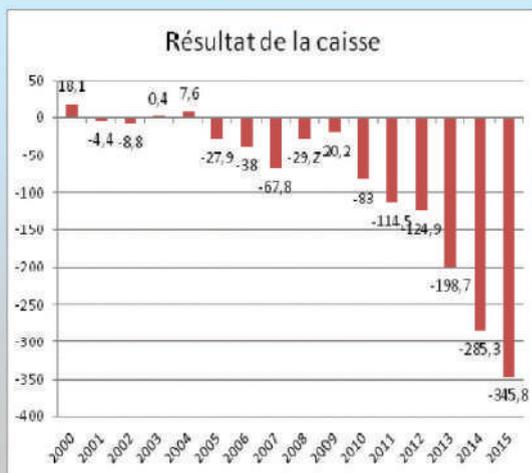
Résultat du régime de retraite (2010-2015) (Unité = millions de DT)



- L'évolution déséquilibrée des actifs cotisants et des bénéficiaires, mentionnée ci-dessus ainsi que plusieurs autres facteurs économiques, financiers et sociaux ont généré une dégradation de la situation financière du régime de retraite.
- L'on constate que le résultat est déficitaire. Ce déficit a connu une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 28.3 % en passant de 117.5 MD en 2010 à 408.6 MD en 2015.

- Le déficit de ce régime ne cesse de s'aggraver d'une année à une autre.
- Les décideurs, responsables dans le domaine de la sécurité sociale, ont essayé, en recourant à des réformes paramétriques, d'assurer la pérennité de ces régimes afin d'honorer leur engagement vis-à-vis des générations futures, mais en vain.
- Ces réformes ont permis de gagner du temps mais n'ont pas apporté de solutions capables d'assurer la pérennité du régime

Réformes appliquées (Unité = millions de DT)



- Augmentation du taux de cotisation de :
- 2% en 1994
- 2,5% en 2002
- 3% en 2007
- 1% en 2011

On est dans une situation perplexe:

- d'une part, la tendance vers la hausse de ce déficit durant la période allant de 2010 à 2015 et,
- d'autre part, l'absence de toute initiative visant à renverser la dite tendance à la baisse dans l'espoir de renforcer la confiance des assurés sociaux du secteur public dans le régime de retraite et de rétablir:
 - dans une première étape, l'équilibre du régime
 - dans une deuxième étape, de déceler les mesures adéquates permettant d'assurer la pérennité de ce régime.

Causes du déficit

L'aggravation du déficit du régime est due a la conjugaison de plusieurs facteurs dont notamment :

- La détérioration du rapport démographique du entre autres a un taux de chômage important et un nombre de départs en retraite anticipée important

Causes du déficit

- amélioration considérable de l'espérance de vie à l'âge de la retraite (8 ans en 1980 , 18 ans en 2014)

Causes du déficit

- La multiplication des crises financières, l'instabilité politique et l'absence d'une visibilité à long terme ont généré une situation marquée par :
 - Une baisse des investissements
 - Une augmentation du taux de chômage

Causes du déficit

- L'ajustement structurel et les transformations socio-économiques ont aussi produit d'importants groupes vulnérables qui ne peuvent cotiser aux régimes de sécurité sociale : développement du secteur informel

II - Evaluation actuarielle du régime de retraite (2017-2032)

II- 1 Description du modèle

Ce modèle a été mis en place en vue de:

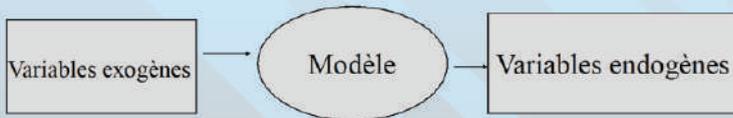
- ✓ répondre au progrès méthodologiques qui se manifestent principalement dans les techniques de projections
- ✓ D'effectuer des projections à long terme du régime de retraite et de CD et d'évaluer les effets sur l'équilibre financier du régime de l'application d'éventuelles mesures concernant entre autres, les cotisations ou les prestations

Description du modèle

- Il utilise deux catégories de variables :
- ❖ Les variables exogènes qui sont déterminés en dehors du modèle et sont introduites dans le modèle
- ❖ Les variables endogènes qui sont générées, ou produite par le modèle

Description du modèle

- Le schéma ci-dessous illustre le fonctionnement du modèle



- Application chiffrée du modèle
- ❖ d'un ensemble d'informations démographiques et financières pour une année donnée,
- ❖ d'un ensemble d'hypothèses se rapportant à l'évolution future des paramètres réglementaires et financiers.

Pour la plupart, les paramètres sont ventilés par sexe et par âge .

Outputs du modèle

Ce modèle produit une grande quantité d'informations, qu'il s'agisse de chiffres absolus ou d'indicateurs: Actifs, Pensionnés, Retraités, Veuves, orphelins, Rapport démographique, Masse salariale, taux de cotisation d'équilibre.....

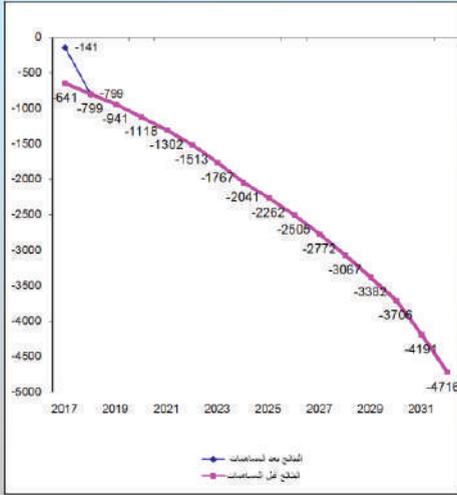
■ ***Projections démographiques et financières
du régime de retraite à législation
invariable***

Hypothèses retenues

- Augmentation du salaire nominal = 5% /an
- Augmentation du SMIG = 4%/ an
- Taux d'intérêt = 4 %/ an
- Frais de gestion = 0.55 de la MS
- Taux de recouvrement = 100%/ an
- Revalorisation de la pension = péréquation
- Augmentation population active = 8000 / an
- Augmentation du PIB = 2.5% / an
- Table de mortalité = 2009

Evolution estimée du résultat du régime de retraite (2017-2032)

(Unité = millions de DT)

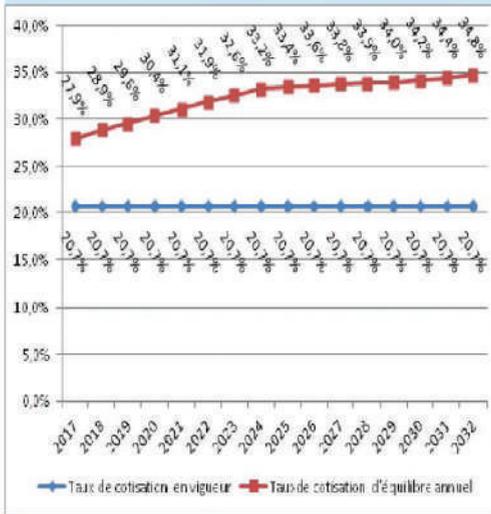


- En tenant compte de l'estimation des dépenses des prestations du régime de retraite, des frais de gestion et de la masse salariale, on remarque que la situation financière restera déficitaire tout au long de la période de projection allant de 2017-2032. Ce déficit passera de **641MD** en 2017 à **4716 MD** en 2032

- Suite à la subvention de l'Etat (500 MD) accordée à la CNRPS en 2017 le déficit deviendra **141 MD**

Taux de cotisation en vigueur, coût relatif

(2017-2032)



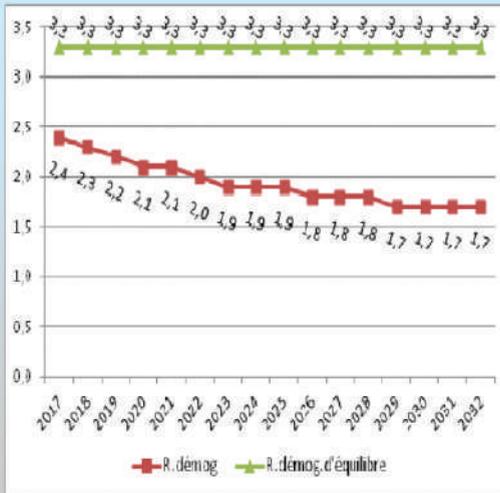
- Le taux de cotisation d'équilibre annuel demeure tout au long de la période d'équilibre supérieur au taux de cotisation en vigueur (20.7%).

- Ce taux passera de 27.9% en 2017 34.8% en 2032, soit une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 1.5%

Les relèvements de cotisations risquent:

- d'alourdir le coût de travail,
- de fragiliser la compétitivité des entreprises
- de freiner la croissance

Evolution estimée du rapport démographique
(2017- 2032)



- Ce R. démographique connaîtra une détérioration durant la période (2017-2032) en passant de 2.4 en 2017 à 1.7 en 2032 soit 2 cotisants pour payer une pension
- L'application d'un tel rapport démographique dans la fonction publique s'avère difficile et même impossible

- 
- En effet, pour équilibrer le régime de retraite à législation constante avec le même taux de cotisation (20,7%), il aurait fallu avoir un nombre de cotisants supplémentaire qui permet d'estimer ce rapport démographique d'équilibre à partir des données de 2017, à environ 3,2.

- Face à une situation marquée par un régime de retraite déficitaire, une détérioration du pouvoir d'achat des assurés sociaux, une faible compétitivité des entreprises exportatrices et un faible taux de croissance, il est clair que la réforme des retraites devient une urgence.

- IL est alors proposé dans ce qui suit d'opter pour une réforme dite paramétrique constituée par une série de mesures ayant pour objectif de réduire le fardeau qui pèse sur le régime soit en diminuant les dépenses liées aux pensions, soit en augmentant les ressources du régime

Pour mettre en exergue l'importance de l'effet de chacune de ces mesures sur l'équilibre financier et sur les droits acquis des retraités, on se sert des graphiques présentés si dessous qui portent sur le résultat financier et la pension moyenne des bénéficiaires .

Les principales mesures

- **Augmenter l'âge de la retraite**, ce qui permettrait d'un côté d'augmenter le nombre d'actifs et de l'autre de baisser le nombre de retraités
- **Augmenter les taux de cotisations** afin d'avoir, à assiette égale, plus de ressources. Cette solution se heurte aux réticences des employeurs et des salariés

Les principales mesures

- **Baisser le niveau relatif des retraites** : une baisse du niveau relatif des retraites qui se poursuivrait de façon trop importante pourrait remettre en cause la confiance dans le système.

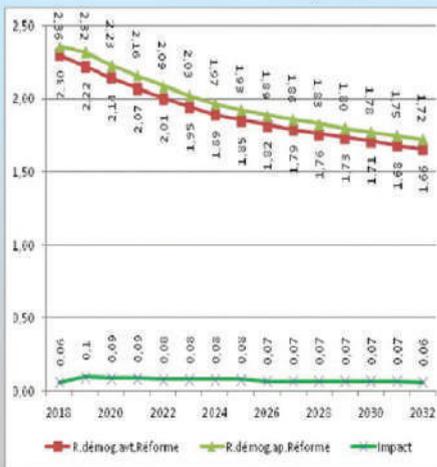
Projections démographiques et financières à législation évolutive

Scénario 1

- **Recul de l'âge de la retraite de deux ans de manière facultative à partir de 2018**
- (50 % acceptent de reculer leur âge de la retraite)

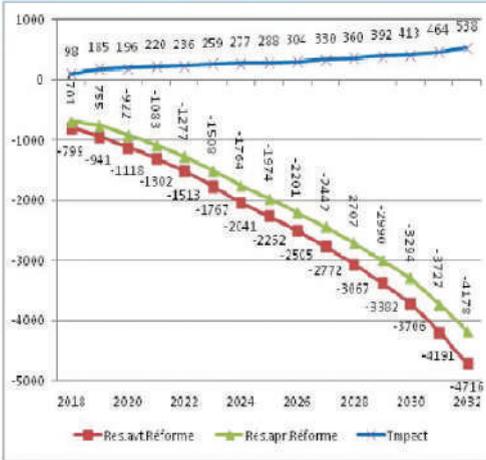
- Le recul de l'âge effectif moyen de départ à la retraite est le seul levier dont les effets économiques sont clairement positifs pour l'ensemble des acteurs économiques, y compris pour les salariés, parce qu'il augmente la taille de l'économie et du revenu distribuable

Evolution estimée du rapport démographique (2018-2032)



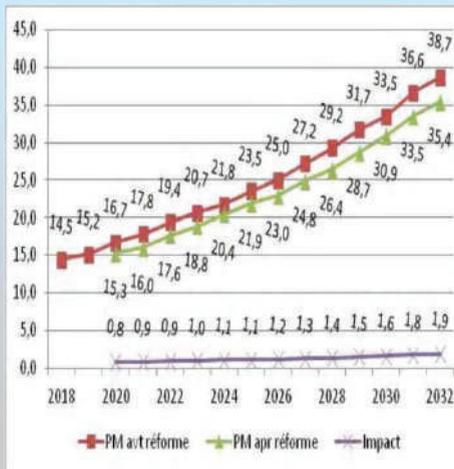
- Cette mesure a pour effet de réduire l'effectif des retraités et d'augmenter celui des assurés actifs.
- A titre indicatif on enregistre en 2018 une amélioration du rapport démographique de 0.06
- Le rapport démographique en question passera de 2.30 estimé à législation constante à 2.36 estimé à législation évolutive

Evolution estimée du résultat après réforme (2018-2032) (Unité = millions de DT)



- L'effet du recul de l'âge de la retraite se traduirait en 2018 par une baisse du déficit de 98 MD.
- Le déficit en question passera de 799 MD estimé à législation constante à 701 MD estimé à législation évolutive

Evolution estimée de la pension moyenne (2018 -2032) (unité = mille dinars)

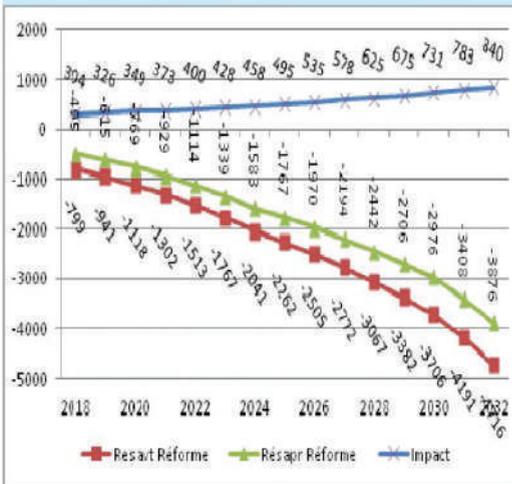


- Cette mesure a un impact positif sur la pension moyenne (PM) des retraités
- A titre indicatif
- Si le départ à la retraite aura lieu à l'âge de 60 ans en 2018 alors la PM annuelle = 14.5 md
- Si le départ à la retraite aura lieu à l'âge de 62 ans en 2020 alors la PM annuelle = 15.3md
- Impact de cette mesure : La PM subit une augmentation annuelle (15.3-14.5) = 0.8 md = 800 D

Scénario 2

- Augmentation du taux de cotisation de 2% à partir de 2018

Evolution estimée du résultat du régime de retraite (2018-2032)
(Unité = millions de DT)

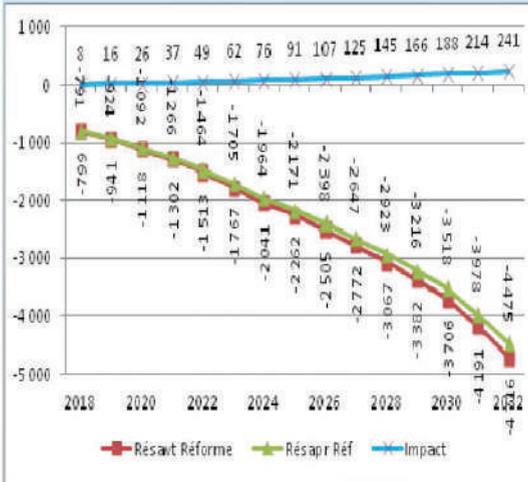


- Malgré l'augmentation du taux de cotisation de 2% à partir de 2018, le régime continu à enregistrer un déficit durant la période de projection
- L'impact de cette mesure se traduirait en 2018 par une baisse du déficit de 304 MD, en passant de 799 MD estimé à législation constante à 495 MD estimé à législation

Scénario 3

- **Calcul du salaire de référence sur la moyenne des 3 derniers salaires actualisés**

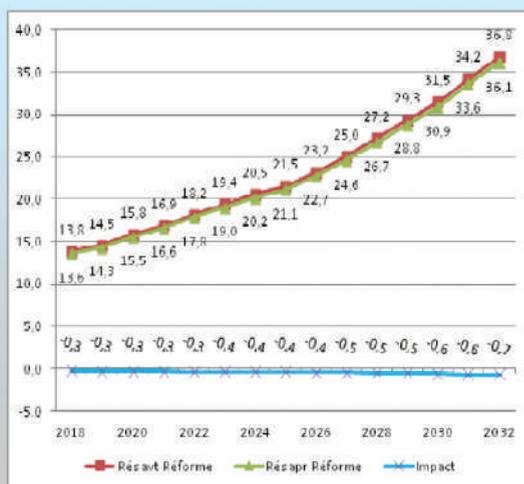
Evolution estimée du résultat du régime de retraite (2018-2032)
(Unité = millions de DT)



Cette mesure permet, tout en restant dans une situation financière marquée par un déficit d'alléger le déficit supporté par ce régime

Ainsi l'impact de cette mesure sur le résultat évolue –t-il avec le temps en passant de 8 MD en 2018 à 241 MD en 2032

Evolution estimée de la pension moyenne (2018-2032) (unité = mille dinars)



- La PM des retraités concernés par cette mesure subit une diminution de 0.3 md (soit 2%) en passant de 13.8 md estimé à législation constante à 13.6 md à législation évolutive (après réforme)

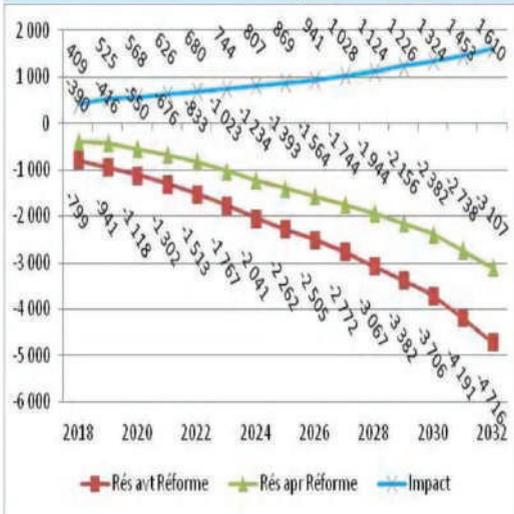
- Partant du fait que le recours aux mesures analysées ci-dessus ne rétablit pas l'équilibre financier du régime il est alors utile de concevoir un scénario combinant les mesures précitées

Scénario 4

- **Combinaison des mesures = Scénario 1 + scénario 2 + scénario 3**

Evolution estimée du résultat du régime de retraite (2018-032)

(Unité = millions de DT)



- L'effet de cette mesure se traduirait en 2018 par une baisse du déficit de 409 MD .

- Le déficit en question passera de 799 MD en 2018 à législation constante à 390 MD à législation évolutive

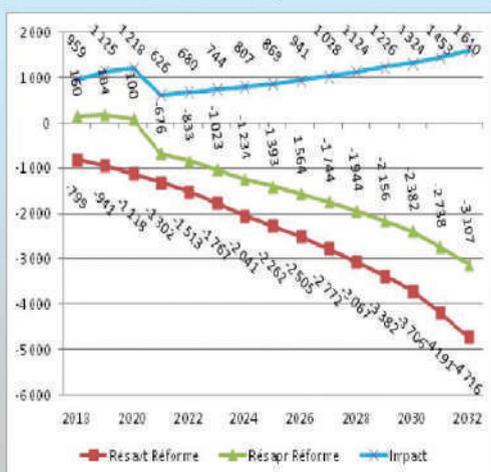
- Les projections financières portant sur le régime de retraite géré par la CNRPS ont révélé que l'effet de la réforme paramétrique sur l'équilibre financier reste limité dans le temps si on applique les mesures séparément ou combinées

Scénario 5

Scénario 5 = Scénario 4 + subvention de l'Etat

- 2018 = 550 MD
- 2019 = 600 MD
- 2020 = 650 MD

Evolution estimée du résultat du régime de retraite (2018-2032) (Unité = millions de DT)



- Ce scénario permet de rétablir l'équilibre financier du régime durant la période 2018-2020
- Ainsi l'excédent en question passera de 160 MD en 2018 à 100 MD en 2020
- Toutefois le régime connaîtra à partir de 2021 un déficit estimé à 676 MD, qui ne cesse d'augmenter durant la période 2021-2032 pour atteindre 3107 MD en 2032

- les résultats estimés des projections à législation évolutive montre que la situation du régime en question demeure inquiétante,

- Il faut savoir que les normes internationales stipulent que tout régime de retraite par répartition à prestations définies en annuités est censé constituer l'équivalent d'un montant de réserve capable de combler 36 mois de prestations.

Recommandations

- Pour rétablir l'équilibre financier des régimes de retraite et assurer leur pérennité, il est impératif de préconiser en concertation avec les partenaires sociaux, les mesures nécessaires à cette réforme et de les répartir entre le court terme et le long terme :
- l'instauration de la justice sociale à travers une réforme efficace du système fiscal,
- L'affectation d'une fraction des recettes des banques provenant des transactions financières au financement de la sécurité sociale

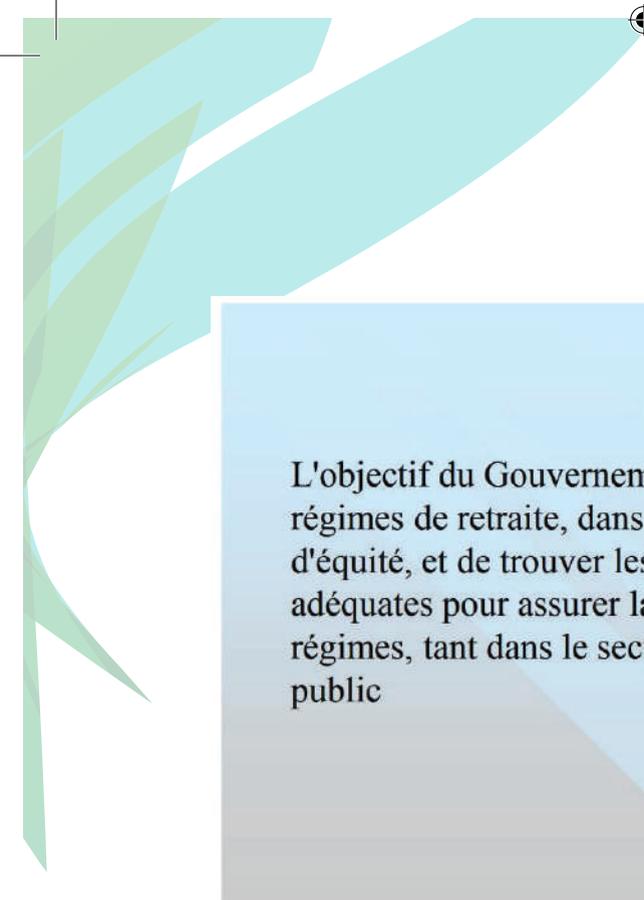
Recommandations

- L'imposition d'une taxe sur les prix des boissons alcoolisées des biens de luxe, de la publicité, les jeux....
- Affectation d'une fraction des recettes provenant de la vente des biens confisqués (biens immobiliers, actions et obligations des sociétés, biens de transport (voitures, yacht chevaux et autres biens)
- l'intégration progressive du secteur informel dans le secteur formel,
- Le renforcement de la bonne gouvernance

Recommandations

- Elargir l'assiette de cotisation en mettant en place une taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Sans ces réformes la caisse tombera à moyen terme dans un gouffre financier, duquel il deviendra encore plus difficile de sortir. En tout cas, tout cela exige de l'audace et une prise de risques incontournables



L'objectif du Gouvernement est de sauver nos régimes de retraite, dans un principe d'équité, et de trouver les solutions adéquates pour assurer la pérennité de ces régimes, tant dans le secteur privé que public

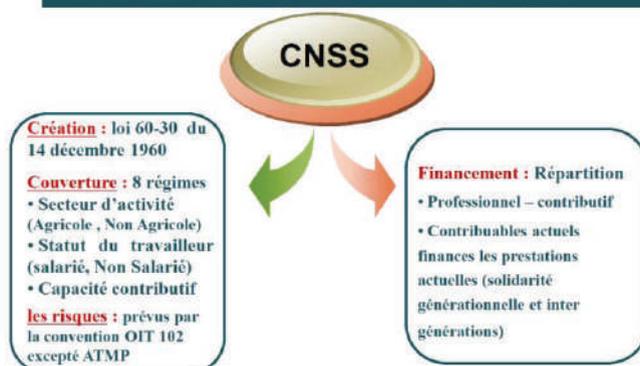


DEFIS ET PISTES DE REFORME DE FINANCEMENT DE LA RETRAITE DANS LE SECTEUR PRIVE

Mounir CHERIF – Directeur général du CRES



Caisse Nationale de Sécurité Sociale



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Situation actuelle

démographie actuelle 2014

(en milliers)

Cotisants	Bénéficiaires de Pensions					Rapport démographique
	Vieillesse	Invalides	conjoints survivants	Orphelins	total	
1 612	382	18	815	79	638	2,89

CNSS : Défis & Pistes de réformes



Situation actuelle

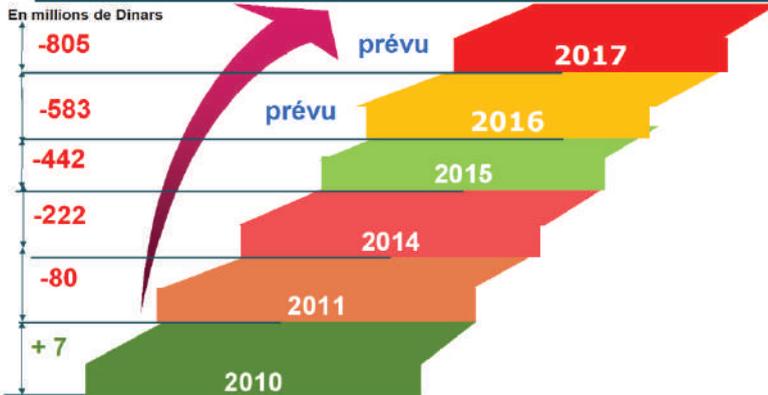
Situation financière

Année	Produits				Charges					Résultats
	Cotisations	Produits financier	Autres produit	Total	Prestations	Frais de gestion	Actions Sanit & Sociales	Autres charges	Total	
2014	2 150	66	13	2 229	2 194	110	2	144	2 450	-222
2015	2 289	41	24	2 354	2 468	122	1	206	2 797	-443

CNSS : Défis & Pistes de réformes



Résultats comptables

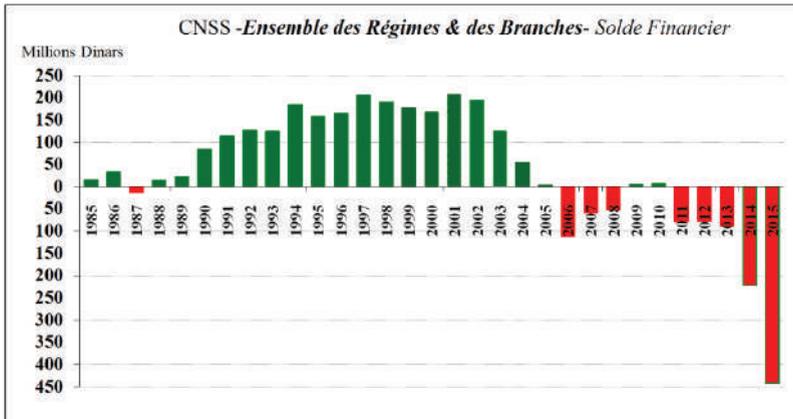


Déficit croissant depuis 2011

CNSS : Défis & Pistes de réformes



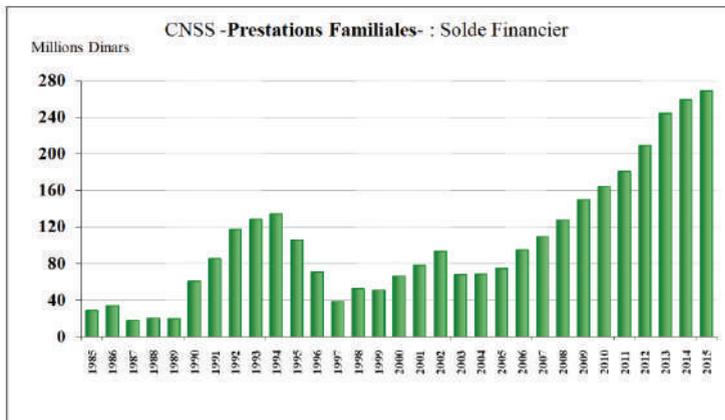
Evolution Résultats comptables depuis 1985



CNSS : Défis & Pistes de réformes



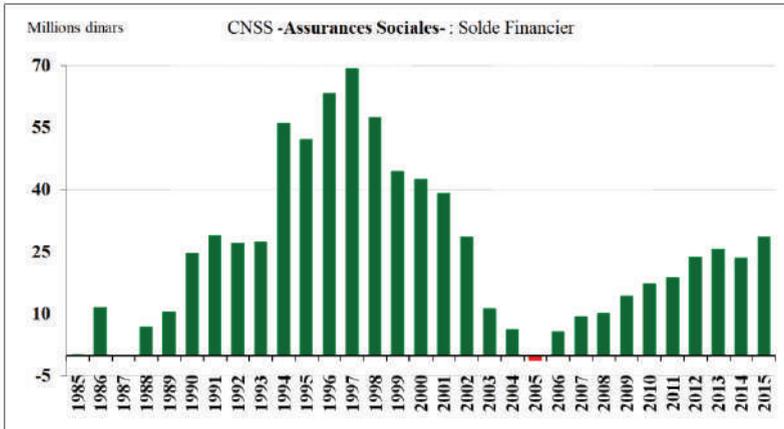
Evolution Résultats comptables depuis 1985



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Evolution Résultats comptables depuis 1985

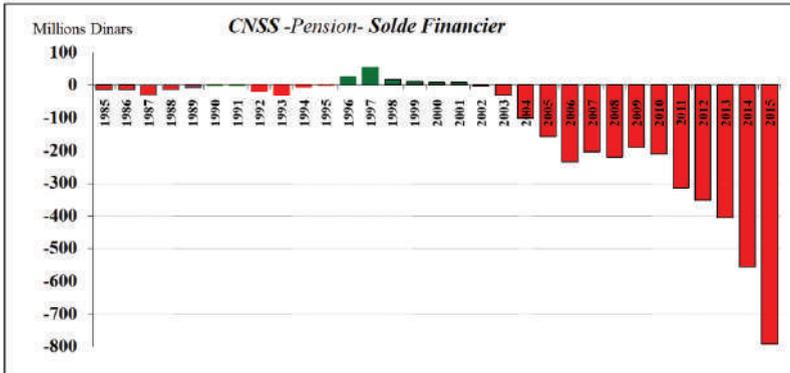


CNSS : Défis & Pistes de réformes



Evolution Résultats comptables depuis 1985

Cause du déficit de la CNSS : la branche des pensions : de 3,6 M D en 2002 à 791 MD en 2015



CNSS : Défis & Pistes de réformes

Situation actuelle

	Prestations Familiales	Assurances Sociales	Pension
Régime des Salariés Non Agricoles -1960-	Excédent	Excédent	Déficit structurel
Régime des Salariés Agricoles -1981-	∅	Déficit structurel	Déficit structurel
Régime Amélioré des Salariés Agricoles -1989-	équilibré	Équilibre précaire	Équilibre précaire
Régime des Non Salariés (Agricole-Non Agricole) -1982-	∅	Équilibre précaire	Déficit structurel
Régime des Travailleurs Tunisiens à l'Etranger -1989-	∅	équilibré	équilibré
Régime des Travailleurs à faible Revenu -2002-	∅	∅	Équilibre précaire
Régime Complémentaire de Retraite -1978-	∅	∅	équilibré

CNSS : Défis & Pistes de réformes

Couverture Sociale

En milliers

2014	RNS		RSNA		Agricole (RSA & RSAA)		RTFR		CNSS	
Assujettis	679		1 450		262		289		2 681	
Immatriculés	584	86,0%	1 174	80,9%	165	63,0%	289	100,0%	2 212	82,5%

Déclarés

1 trim au moins	324	47,6%	1 110	76,5%	45	17,2%	133	46,1%	1 612	60,1%
2 trim au moins	275	40,5%	987	68,1%	37	14,2%	109	37,9%	1 409	52,6%
3 trim au moins	239	35,2%	887	61,2%	32	12,0%	91	31,7%	1 249	46,6%
4 trim	197	29,0%	770	53,1%	25	9,6%	71	24,5%	1 063	39,7%

Manque à gagner en cotisations estimé à plus de 520 MD

CNSS : Défis & Pistes de réformes



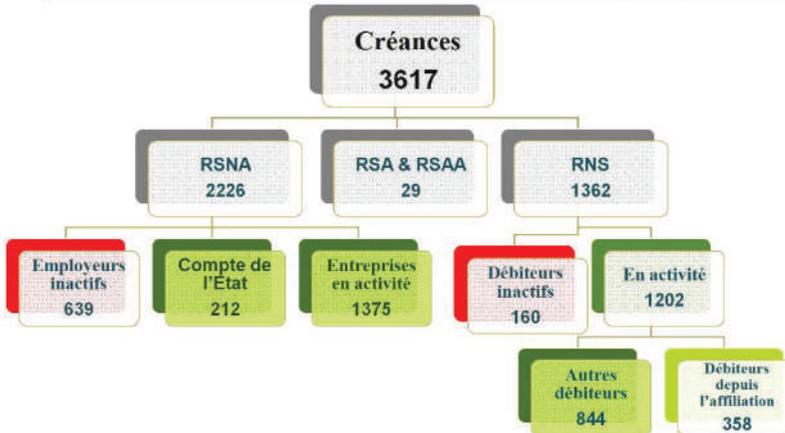
Les Créances de la CNSS

Régime	2010	2015	Evolution
Régime des Salariés Non Agricoles -1960-	1 252	2 226	78%
Régime des Non Salariés (Agricole-Non Agricole) -1982-	567	1 226	116%
Régime des Travailleurs à faible Revenu -2002-	40	122	205%
Régime Amélioré des Salariés Agricoles -1989-	14	24	71%
Régime des Travailleurs Tunisiens à l'Etranger -1989-	6	15	150%
Régime des Salariés Agricoles -1981-	2	5	150%
Total	1 881	3 617	92%

CNSS : Défis & Pistes de réformes



Répartition des créances par régime (2015)



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Quelques indicateurs de gestion

RSNA	2010	2015
Créances cumulées	1 252	2 226
Créances de l'année	41	354
Taux d'encaissement et de recouvrement	92%	90,6%
DS néant	23%	25%
DSD sans paiement des cotisations	8%	9,4%

CNSS : Défis & Pistes de réformes



Encaissement & Recouvrement (2015)

Régime	Taux
Régime des Salariés Non Agricoles	90,59%
Régime Amélioré des Salariés Agricoles	94,71%
Régime des Non Salariés (Non Agricole)	44,86%
Régime des Non Salariés (Agricole)	34%
Régime des Travailleurs Tunisiens à l'Etranger	63,58%
Total	84,52%

CNSS : Défis & Pistes de réformes



Le contrôle

Année 2015



Faiblesse du corps de contrôle

- Missions comptables par contrôleur : 4,4 par an
- Missions techniques par contrôleur : 1 par jour



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Résultats Audit Actuariel

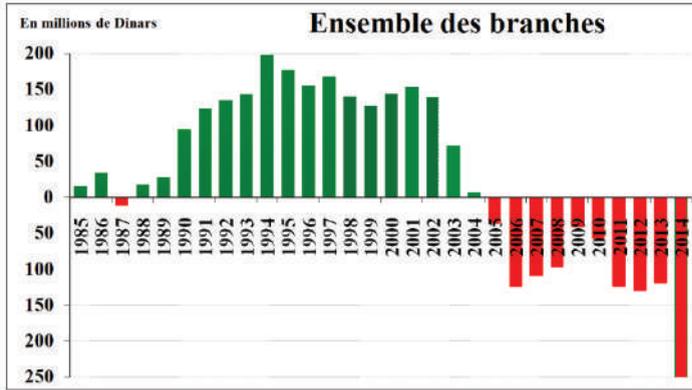
Régime des Salariés Non Agricole



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Evolution des résultats

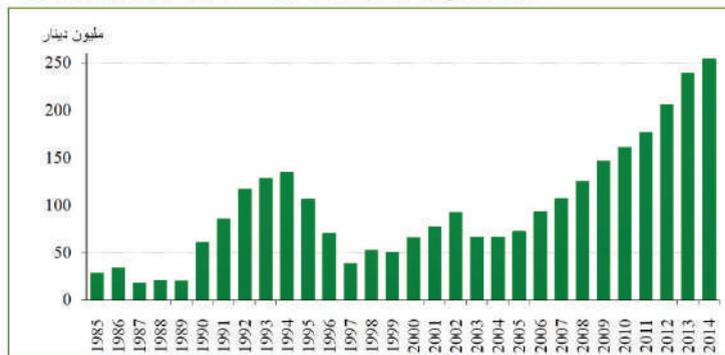


CNSS : Défis & Pistes de réformes



Les Prestations familiales

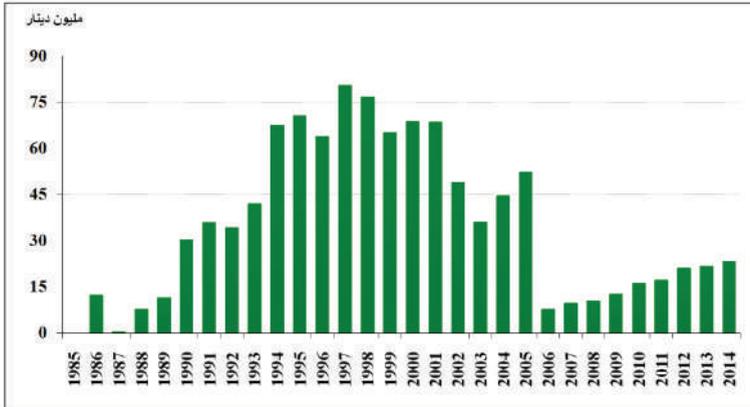
Excédent structurel malgré une réduction des taux de cotisations de 13,75% en 1960 à 3,1 depuis 2007



CNSS : Défis & Pistes de réformes



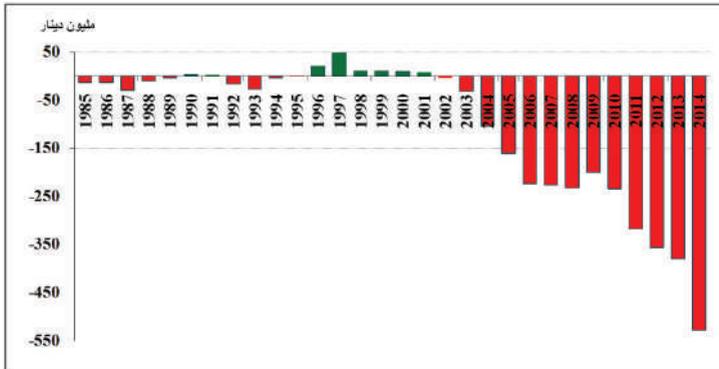
Les Assurances sociales



CNSS : Défis & Pistes de réformes



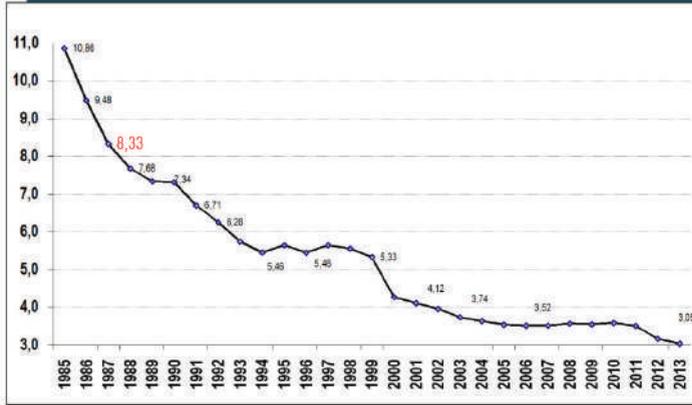
La pension : déficit structurel



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Le rapport démographique



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Diagnostic : les causes du déficit

Institutionnel

- Droits à pension à titre **gracieux** (période 1960 à 1974)
- Rendement de pension : **4% par an** (10 1ères années)

- Depuis 1982 : nouveaux avantages sans contrepartie financière : (Retraite anticipée, Pension minim, stage minimum)
- Maturité du régime



Gouvernance

- Faiblesse de la couverture**
- 25% de la pop assujettie non concernée
- 25% déclarée moins de 4 trimestres

- 1 employeur sur 4 déclare néant
- 1 employeur sur 4 ne paie pas ses cotisations

CNSS : Défis & Pistes de réformes



CNSS : Quelles solutions

Reformer les paramètres

- Réallocation de la contribution (1,5% des PF),
- Stage minimum (relèvement immédiat à 10 ans et progressivement à 15 ans,
- Pension minimum : subvention à la charge du budget de l'Etat,
- Salaire de référence : 5 années de salaires non actualisés,
- Taux d'annuité : de 4 à 3% et progressivement à 2%



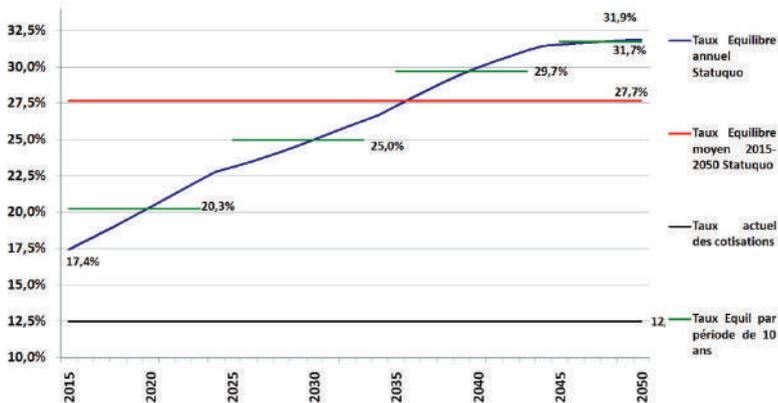
Reformes les paramètres

- Plafond pension : 80% (le ramener progressivement à 70,60%),
- Licenciement économique : substitution par une assurance perte de l'emploi,
- La revalorisation de la pension : liaison avec les augmentations salariales,
- Pension d'invalidité : contrôle médical annuel et limitation des avantages accordés,
- Age de la retraite : resserrement des liens entre les cotisations et les prestations,
- Filles au foyer : à la charge du budget de l'Etat

CNSS : Défis & Pistes de réformes



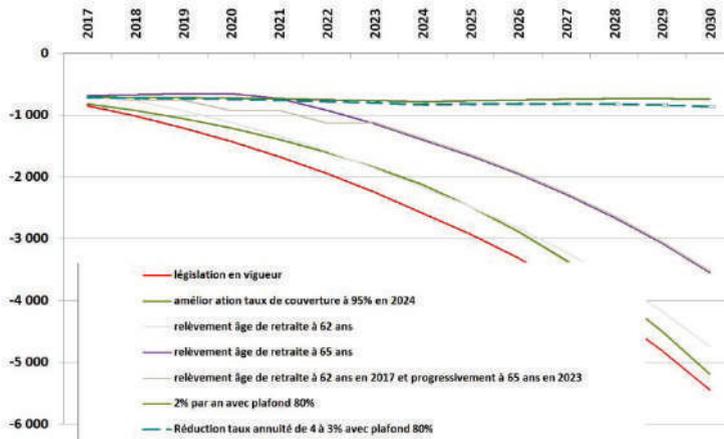
Projection : Législation en vigueur



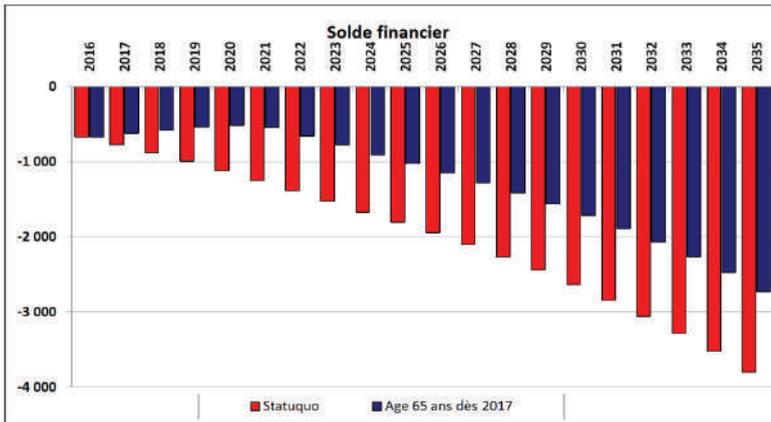
CNSS : Défis & Pistes de réformes



Simulations Paramétriques



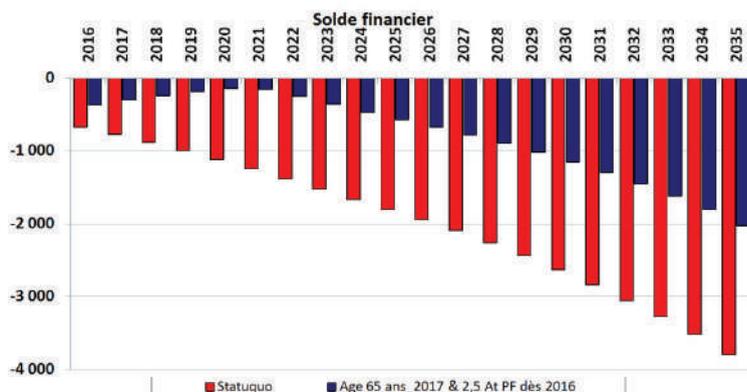
Simulation : âge de retraite 65 ans dès 2017



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Simulation : âge de retraite 65 ans dès 2017 relèvement des cotisations de 2,5% dès 2016



CNSS : Défis & Pistes de réformes

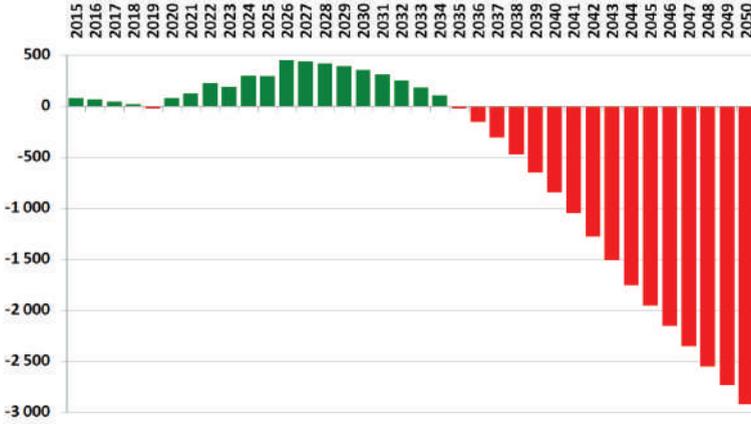


Options de réformes

Options	Statuquo	Bouquet A (Variante sociale)	Bouquet B (Variante raisonnable)	Bouquet C (Variante rigoureuse)
Assiette de cotisation	Intégralité de la rémunération			
Taux de cotisations	12,5%	15% (1% ATMP + 1,5% PF)		
Rendement des annuités	4% par an pour dix ans et 2% par an par la suite (80% max)	3% par an pour dix ans à compter de 2015 et 2% par an par la suite (80% max)	2% par an à compter de 2015 (80% max)	2% par an à compter de 2015 (60% max)
Salaire de référence	10 dernières années actualisés et plafonnés à 6 SMIG	5 dernières années non actualisés et plafonnés à 6 SMIG (2015)	7 dernières années non actualisés et plafonnés à 6 SMIG (2015)	10 dernières années non actualisés et plafonnés à 6 SMIG (2015)
Revalorisation des pensions	En fonction de l'évolution du SMIG			
Age	60 ans	62 ans à compter de 2020 et 65 ans à partir de 2025 (tranche de 6 mois de 62 à 65 ans)	62 ans à compter de 2020	62 ans à compter de 2018 et 65 ans à partir de 2024 (tranche de 6 mois de 62 à 65 ans)
Stage minimum	5 ans	10 ans		15 ans
Licenciement économique	oui	Suppression et remplacement par une assurance chômage		
Pension minimum	1/2 SMIG	2/3 SMIG		
Taux de couverture	Taux actuel 80%	95% dès 2015	Progressif pour atteindre 95% en 2024	



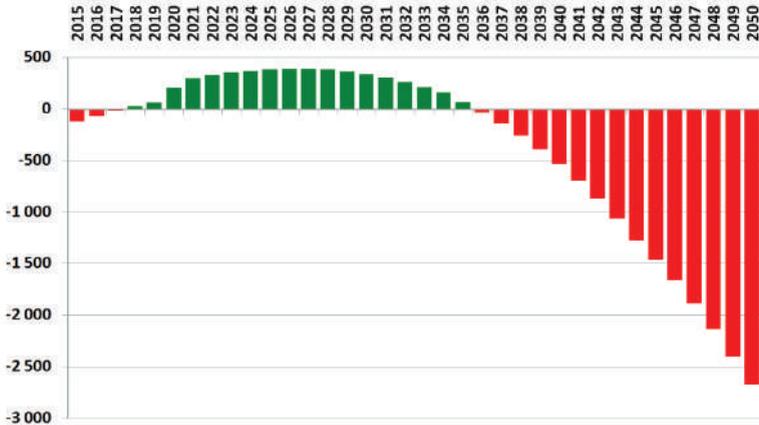
Résultats Simulation Bouquet A



CNSS : Défis & Pistes de réformes



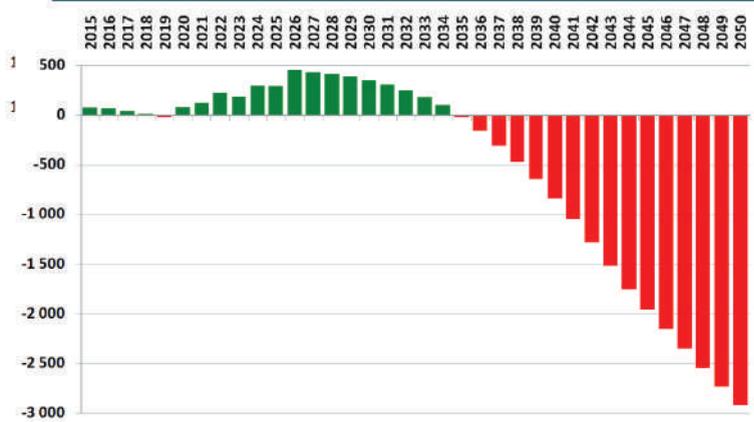
Résultats Simulation Bouquet B



CNSS : Défis & Pistes de réformes



Résultats Simulation Bouquet C



CNSS : Défis & Pistes de réformes



LA FISCALISATION DU FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE: QUELLES PERSPECTIVES?

→ **Mohamed KOSSENTINI**

Professeur Universitaire, Faculté de droit de Sfax

L'évolution du droit de la sécurité sociale a été souvent assimilée à « celle d'une galaxie se détachant de la galaxie droit du travail pour aller s'agglomérer à celle constituée par le droit fiscal¹ ». « L'attraction »² exercée par le droit fiscal sur celui de la sécurité sociale est telle qu'un auteur s'est posé la question si le droit de la sécurité sociale n'est-il pas un « droit fiscal bis »³ ?

Sans vouloir s'aventurer dans le débat non encore clos sur l'autonomie du droit de la sécurité sociale, force est de constater que le rapprochement entre le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale ne relève pas de la gageure.

D'abord, ce rapprochement découle de la paternité souvent reconnue au droit des finances publiques relativement et au droit fiscal et au droit de la sécurité sociale. Etant des frères jumeaux issus du vieux père droit des finances publiques⁴, le droit de la sécurité sociale et le droit fiscal ont du moins, génétiquement des caractéristiques communes.

¹ Jean-Jacques DUPEYROUX, « Libres propos sur les cotisations », *Revue de droit social*, n° 6, 1993, p. 512.

² Expression employée par DUPEYROUX, article précité, p. 512.

³ *Idem*, p. 513.

⁴ Xavier PRETOT, « La sécurité sociale et les finances publiques », *RFFP*, 1995, p. 133.

Ensuite, ce rapprochement découle de la notion de « cotisations sociales » qui est à la base du financement des prestations sociales fournies par le service public de la sécurité sociale. Ces cotisations qui ont leurs propres règles d'assiette, de recouvrement, de contrôle et de contentieux, s'inspirent pour une grande part des règles fiscales, si bien que l'on ressent le plagiat. Ce rapprochement entre cotisations sociales et impôts est tel, qu'un débat passionnant sur la nature fiscale¹ ou non fiscale des cotisations sociales, continue à nourrir une abondante littérature sociale et fiscale¹. Tant l'imprécision que la confusion règnent en la matière. Salaire différé, taxe quasi fiscale ou parafiscale, taxe fiscale, voici les termes du débat. Les incertitudes quant à la nature juridique des cotisations ont conduit certains auteurs à conclure au caractère sui generis des cotisations, non pour clore le débat, mais pour circonscrire ce que Paul DURAND appelle l'impossibilité de dégager un critère décisif de distinction entre cotisations sociales et impôt². Les cotisations sont peut être autre chose que l'impôt, mais en tout cas, et tout comme l'impôt, elles sont des « charges publiques » écrivait DUPEYROUX³ et des « prélèvements obligatoires » écrivait PRETOT⁴ et N. BACCOUCHE⁵.

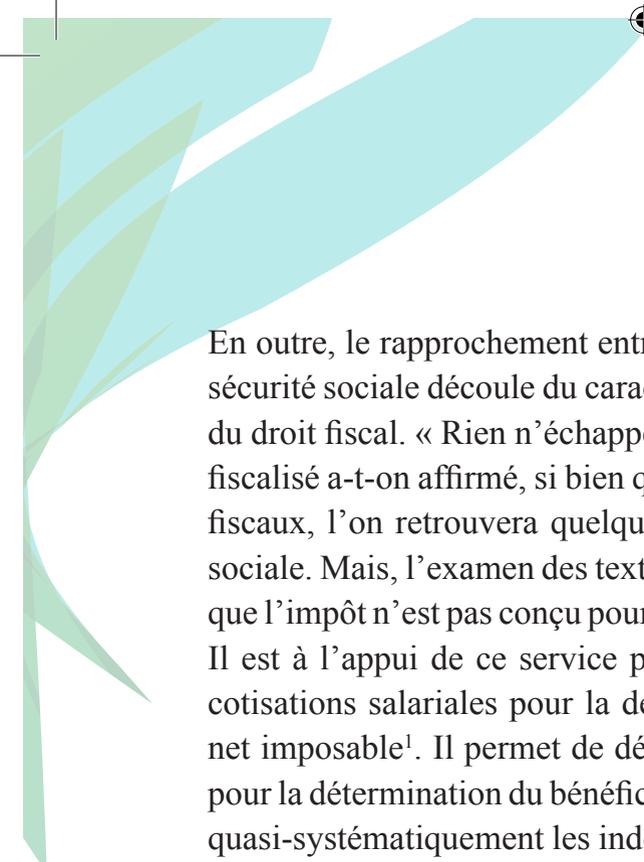
¹ Voir à titre d'exemple Xavier PRETOT, « La notion de cotisation de sécurité sociale », *Revue de droit social*, n° 6, 1993, p. 517.

² Paul DURAND, *La politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, p. 290.

³ Jean-Jacques DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 2001, p. 833.

⁴ Xavier PRETOT, « La notion de cotisation de sécurité sociale », *article précité*, p. 522.

⁵ Néji BACCOUCHE, *Droit fiscal général*, Novaprint, 2008, n° 91.



En outre, le rapprochement entre le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale découle du caractère intrinsèquement empereur du droit fiscal. « Rien n'échappe à l'impôt » a-t-on dit. Tout est fiscalisé a-t-on affirmé, si bien que si l'on fouille dans les textes fiscaux, l'on retrouvera quelques parts, le droit de la sécurité sociale. Mais, l'examen des textes fiscaux en vigueur, démontre que l'impôt n'est pas conçu pour ponctionner la sécurité sociale. Il est à l'appui de ce service public. Il permet de déduire les cotisations salariales pour la détermination du revenu salarial net imposable¹. Il permet de déduire les cotisations patronales pour la détermination du bénéfice net de l'entreprise². Il exonère quasi-systématiquement les indemnités liées aux prestations de la sécurité sociale³, à l'exception des pensions de retraite. Il exonère le capital décès en matière de droits d'enregistrement sur les successions⁴.

Bref, on constate une certaine «socialisation du droit fiscal» à travers le traitement fiscal de faveur qu'il réserve et aux cotisations et aux prestations de la sécurité sociale.

¹ Voir l'article 26 du Code de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques et de l'Impôt sur les Sociétés.

² Voir l'article 12-1 du Code de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques et de l'Impôt sur les Sociétés.

³ Voir l'article 38 n° 1, 4 et 5 du Code de l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques et de l'Impôt sur les Sociétés.

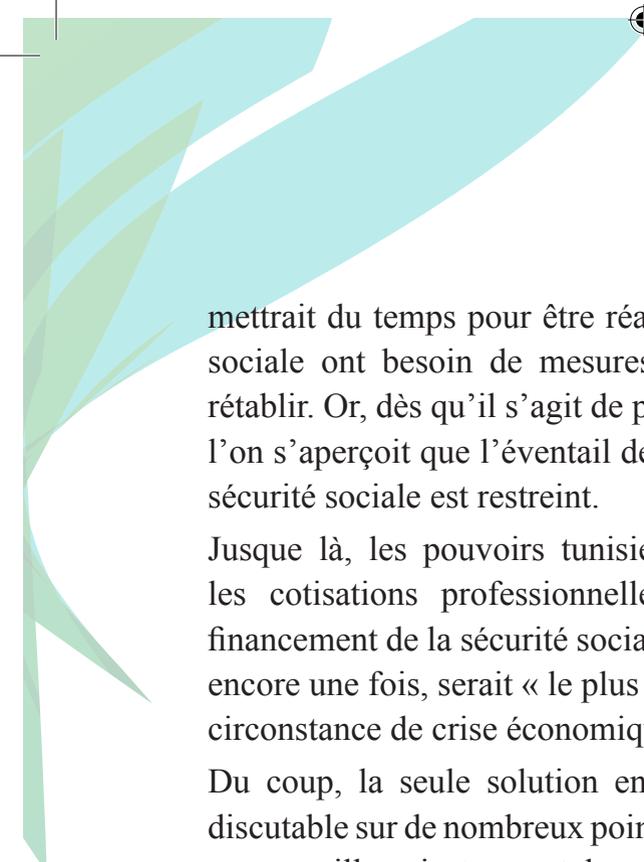
⁴ Voir l'article 54 du Code des Droits d'Enregistrement et de Timbre.

Enfin, le rapprochement entre le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale découle d'un mouvement à l'échelle internationale, de fiscalisation du financement de la sécurité sociale. En réalité, le financement de la sécurité sociale est le serpent de mer des finances publiques. L'expression « crise » est devenue, depuis quelques temps collée à la sécurité sociale tunisienne. Les chiffres reflétant les résultats nets des trois caisses de la sécurité sociale en 2012 sont illustratifs:

Année	Résultat net CNSS	Résultat net CNRPS	Résultat net CNAM	% par rapport au PIB
2012	-78,1MD	-124,9MD	-17,4MD	0,03%

Cette crise des finances de la sécurité sociale est juxtaposée à une crise économique et financière d'une plus grande envergure traversée par le monde entier à l'orée de ce troisième millénaire, rendant les solutions de sauvetage de la sécurité sociale hypothétiques.

Pourtant, il faut s'en sortir ; il faut trouver des solutions opérationnelles, dans un domaine où réflexions partiales, critiques divergentes et affirmations plus ou moins gratuites foisonnent. Sans doute, la création des richesses à travers la stimulation de la croissance et de l'emploi constitue la condition sine qua non pour sortir de la crise économique et financière. Mais, outre le fait que l'on a besoin d'un « miracle » économique pour dépister les voies de la création des richesses, qui du reste



mettrait du temps pour être réalisé, les finances de la sécurité sociale ont besoin de mesures financières urgentes pour se rétablir. Or, dès qu'il s'agit de penser à une solution financière, l'on s'aperçoit que l'éventail des sources de financement de la sécurité sociale est restreint.

Jusque là, les pouvoirs tunisiens n'ont pu compter que sur les cotisations professionnelles comme source unique de financement de la sécurité sociale. Songer à leur augmentation, encore une fois, serait « le plus mauvais scénario »¹ dans cette circonstance de crise économique.

Du coup, la seule solution envisageable, mais qui demeure discutable sur de nombreux points, consiste à recourir à l'impôt, ce merveilleux instrument de solidarité nationale, pour financer la sécurité sociale. Il s'agit de fiscaliser la sécurité sociale à l'instar de plusieurs pays partenaires de la Tunisie et dont les expériences sont jalonnées parfois par un succès remarquable.

Est-ce possible en Tunisie ?

En réalité, même si les justifications du recours à la fiscalisation de la sécurité sociale ne manquent pas (I), la modalité de la fiscalisation demeure, à notre sens, problématique (II).

¹ Formule utilisée par Jean-Marc DUPUIS, « Le financement de la protection sociale en France: 45 ans de projets de réforme », RDS, n°2, 1992, p. 100.

I- LES JUSTIFICATIONS DE LA FISCALISATION: QUELLE EMBROUILLE ?

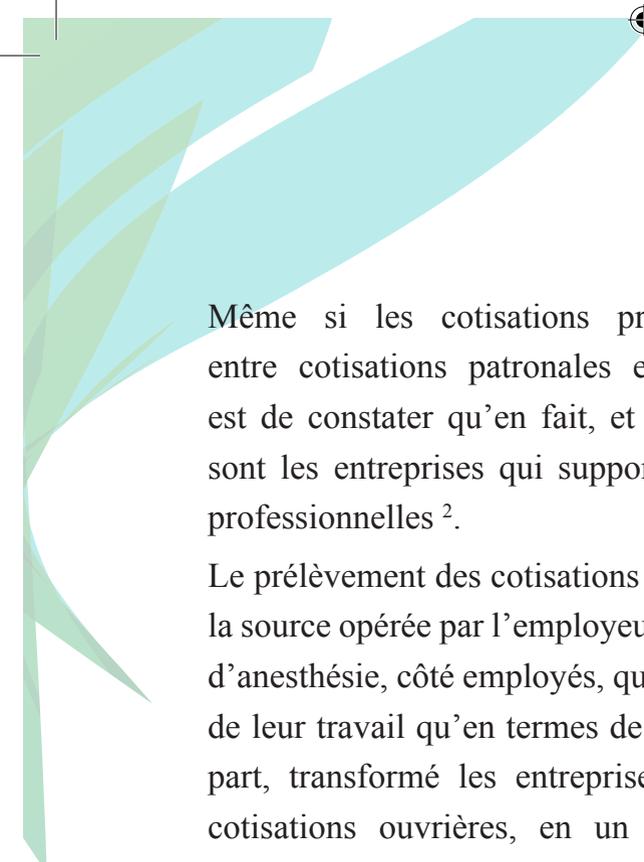
Les justifications de la fiscalisation du financement de la sécurité sociale sont nombreuses et d'inégale valeur. Certaines de ces justifications sont liées aux imperfections du système actuel des cotisations professionnelles(A). D'autres sont liées à l'évolution contrastée de la conception de la sécurité sociale(B).

A- Les imperfections du système actuel des cotisations professionnelles

Pour fonder le recours à l'impôt comme instrument de financement de la sécurité sociale, il faudrait tout d'abord mettre l'accent sur les inconvénients et les imperfections du système actuel de financement, à savoir les cotisations professionnelles auxquelles l'impôt aura vocation à se substituer. Toute revendication de la fiscalisation serait superflue si le système de financement par cotisations professionnelles était irréprochable. Or, le diagnostic du système des cotisations professionnelles a démontré certaines imperfections tenant à ses répercussions parfois dommageables sur le plan économique et social.

Economiquement, le système des cotisations professionnelles a paru, pour certains, comme un système qui porte atteinte à la fois à la compétitivité de l'entreprise et au libre jeu de la concurrence entre les entreprises¹.

¹ Voir sur la question Eric BESSON, « La TVA sociale » rapport du secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, adressé au premier ministre en septembre 2007..



Même si les cotisations professionnelles sont ventilées entre cotisations patronales et cotisations ouvrières, force est de constater qu'en fait, et aux dires de quelques-uns, ce sont les entreprises qui supportent la totalité des cotisations professionnelles ².

Le prélèvement des cotisations ouvrières par voie de retenue à la source opérée par l'employeur a, d'une part, injecté une dose d'anesthésie, côté employés, qui ne perçoivent la rémunération de leur travail qu'en termes de salaires nets perçus et, d'autre part, transformé les entreprises d'un simple collecteur des cotisations ouvrières, en un véritable cotisant réel. Dans ce contexte, inhérent au phénomène économique de la répercussion, « il n'y a de véritable contribuable des cotisations sociales en Tunisie que l'entreprise »³, écrivait un auteur.

Du coup, pour mesurer l'ampleur de la charge sociale de l'entreprise, il serait, conformément à la théorie de l'incidence, erroné de ne prendre en considération que les seules cotisations patronales. Encore faut-il ajouter les cotisations ouvrières. Le tout forme ce que les économistes appellent « le coin fiscal du

² C'est d'ailleurs la position de Monsieur Abderraouf YAICH. Voir, Abderraouf YAICH « L'imposition du travail », *La Revue Comptable et Financière*, n° 64, 2004, p. 15.

³ Abderraouf YAICH, « L'imposition du travail », *La Revue Comptable et Financière*, n°64, 2004, p. 15.

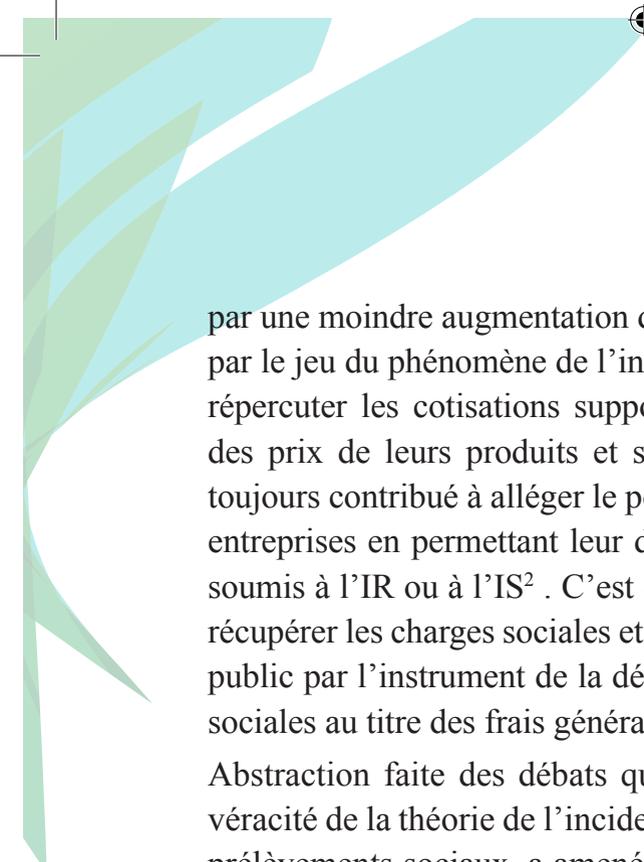
salaire »¹ constitué par la différence entre le coût total du salaire pour l'employeur et le montant net en poche du salarié. Ceci étant, l'alourdissement des charges sociales de l'entreprise, à cause du phénomène de la répercussion, aura pour effet d'alourdir le coût des biens et services produits par l'entreprise, aux dépens de sa compétitivité.

L'incidence du système des cotisations professionnelles sur la compétitivité de l'entreprise sera encore plus notoire lorsque l'entreprise est dite de main d'œuvre, c'est-à-dire qu'elle compte dans sa production sur une forte main d'œuvre. Etant donné que l'assiette actuelle de la majeure partie des cotisations sociales consiste dans la rémunération salariale, les entreprises mécanisées se trouvent nettement avantagées par rapport aux entreprises de main d'œuvre, entraînant ainsi des distorsions de la concurrence et une inégale répartition des charges de la sécurité sociale².

Signalons cependant que pour certains, le postulat économique de départ selon lequel il n'y a de véritable contribuable des cotisations que l'entreprise est déroutant. DUPEYROUX écrivait à ce titre « En dépit de l'éternel slogan «les patrons paieront», lesdits patrons n'ont guère « payé » tant que la croissance et l'inflation leur ont permis de répercuter leurs cotisations sur les consommateurs et finalement sur les salariés eux-mêmes, ou plus simplement encore de compenser le poids de ces cotisations

¹ *Idem.*

² Voir, Alain EUZEBY, « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale ? », *RDS*, n° 5, Mai 1978, p.183.



par une moindre augmentation des salaires¹ ». Outre le fait que par le jeu du phénomène de l'incidence, les entreprises peuvent répercuter les cotisations supportées à travers l'augmentation des prix de leurs produits et services, la législation fiscale a toujours contribué à alléger le poids des charges sociales sur les entreprises en permettant leur déduction du résultat imposable soumis à l'IR ou à l'IS². C'est dire que les entreprises peuvent récupérer les charges sociales et des consommateurs et du trésor public par l'instrument de la déduction fiscale desdites charges sociales au titre des frais généraux de l'exploitation.

Abstraction faite des débats quelque peu idéologiques sur la véracité de la théorie de l'incidence, le poids, jugé excessif, des prélèvements sociaux, a amené certains employeurs à recourir aux pratiques illégales de sous déclaration, voire de non déclaration des salaires et non paiement des cotisations dues aux caisses de sécurité sociale³. Les chiffres sont illustratifs: en 2009, le salaire moyen mensuel déclaré en RSNA⁴ est de l'ordre de 500 D, sachant que près de 30% des salaires mensuels déclarés sont inférieurs ou égaux au SMIG⁵. C'est dire que le

¹ Jean- Jacques, DUPEYROUX, « 1945-1995: quelle solidarité ? » *Revue de droit social*, n° 9-10, 1995, p. 714.

² L'article 12-1) du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés permet aux entreprises individuelles ou sociétaires soumises au régime réel de déduire de leurs résultats de l'exploitation les « frais de personnel, de main d'œuvre.. », et ce au titre des frais généraux.

³ Ezzeddine BOUSLAH, « Crise de la sécurité sociale et insécurité », in, *mélanges offerts au Doyen Abdelfattah AMOR*, Tunis, 2005, p. 298.

⁴ Régime des salariés dans le secteur non agricole.

⁵ Voir Mehdi BEN BRAHAM « La protection sociale en Tunisie. Etat des lieux et perspectives », p. 17, in www.idees-tunisie.com.

système de financement par cotisations professionnelles, tant qu'il est lourdement ressenti par les employeurs, favorise l'informel et la fraude¹. L'ampleur de la fraude dans le cadre de ce régime a entraîné une dégradation notoire des prestations des caisses de sécurité sociale. En 2009, par exemple, 65% des pensionnés du RSNA perçoivent une retraite inférieure au SMIG. La pension mensuelle médiane en 2009 se situe autour des 160D !²

Socialement, deux reproches sont généralement adressés au système actuel des cotisations professionnelles.

D'un côté, ce système est accusé par son injustice liée au foisonnement des régimes de sécurité sociale et aux divergences au niveau des règles d'assiette et des taux des cotisations professionnelles. Côté salariés, le système des cotisations est de plus en plus ressenti comme « injuste », car les salariés relèvent de cette catégorie de contribuables et d'affiliés qui ne peuvent pas frauder en raison justement de la retenue à la source opérée sur leurs salaires, alors que leurs concitoyens, les non-salariés, ont une plus grande facilité de dissimuler leurs revenus au fisc et à la CNSS et se vantent parfois de le faire. Au moment où l'on déplore la dégradation des prestations de sécurité sociale et plus particulièrement l'enlisement de l'assurance maladie, les travailleurs indépendants, catégorie composée essentiellement par les professions libérales, sont soumis à un régime de

¹ Abderraouf YAICH, « L'imposition du travail », article précité, p. 17.

² Voir Mehdi BEN BRAHAM « La protection sociale en Tunisie. Etat des lieux et perspectives », p. 21, in www.idees-tunisie.com.

cotisations professionnelles « légalisant » la fraude grâce à un plafonnement absurde de leurs cotisations ; injustice qui s'est traduite par une discordance au niveau du pouvoir d'achat, du niveau de vie et de standing entre les salariés et les non-salariés menaçant ainsi la cohésion sociale par des luttes de classes sociales. Le tableau ci-après dressé traduit l'injustice des règles d'assiette et de taux des cotisations professionnelles en comparant entre le régime général des salariés dans le secteur non agricole et le régime des travailleurs non-salariés.

	Régime des salariés non agricoles	Régime des travailleurs non-salariés
Assiette	Salaires déclarés (supposés être réels)	Revenu forfaitaire correspondant à la classe d'adhésion (en déconnection avec les revenus réels)
Taux	25,75%: - 9,18% au titre des cotisations ouvrières - 16,57% au titre des cotisations patronales	14,71%

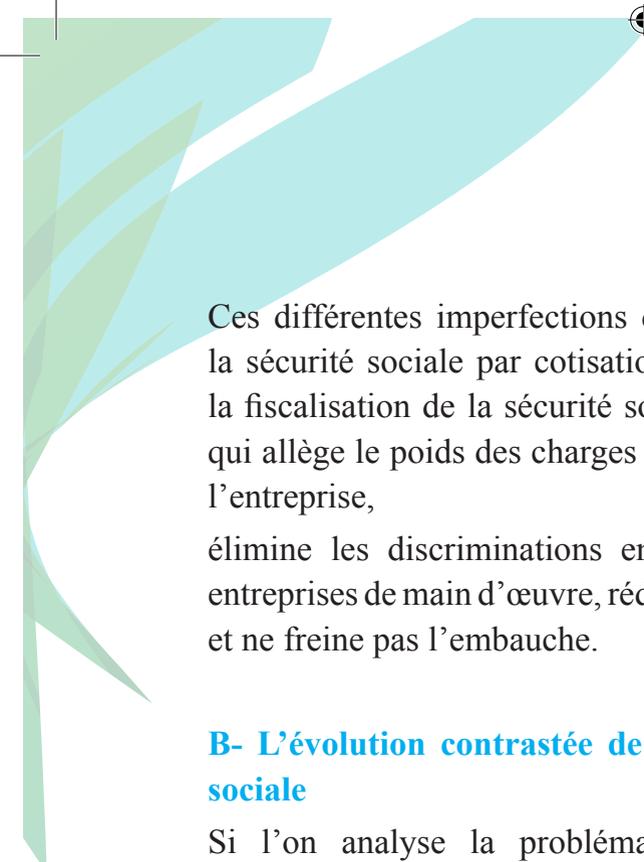
La forfaitisation de l'assiette des cotisations dans le régime des travailleurs non-salariés a toujours constitué un terrain favorable à la fraude. Les chiffres sont illustratifs: en 2011, les cotisations payées dans le cadre de ce régime sont de l'ordre de 138,9 millions de dinars. Le nombre des affiliés dans le cadre de ce régime est de 525755 (422944 affiliés indépendants dans le secteur non-agricole et 102811 affiliés indépendants dans le

secteur agricole). La moyenne annuelle des cotisations serait de 264 D par affilié. Ce chiffre est choquant car le minimum des cotisations annuelles, si l'on situe tous les affiliés dans ce régime, aussi curieusement soit-il, dans la première classe, ne peut être inférieur à 480 D. C'est dire que la fraude dans le cadre de ce régime est un véritable « sport ».

D'un autre côté, le système actuel des cotisations professionnelles est considéré par certains comme un frein sérieux à l'emploi¹. Du moment que l'on part du postulat suivant lequel, il n'y a de véritable contribuable des cotisations patronales et ouvrières que l'entreprise, cette dernière hésitera davantage à embaucher et devra faire des calculs du coût social de la main d'œuvre à recruter ; et le chômage de la main d'œuvre qualifiée n'est que le reflet des résultats décourageants du calcul du coin fiscal des salaires, alors même que le recrutement d'un personnel qualifié est un facteur déterminant du développement de l'entreprise.

Ces différentes imperfections du système de financement de la sécurité sociale par cotisations professionnelles, ont rendu la fiscalisation de la sécurité sociale une solution « urgente » qui allège le poids des charges sociales sur la compétitivité de l'entreprise,

¹ Voir sur la question Nouri MZID, « Le droit de la sécurité sociale confronté aux difficultés de l'emploi en Tunisie », in ouvrage collectif « Emploi et protection sociale: de nouvelles relations ? », sous la direction de Philippe AUVERGNON, Presses Universitaires de Bordeaux, Pessac, 2009, p. 361 et s.



Ces différentes imperfections du système de financement de la sécurité sociale par cotisations professionnelles, ont rendu la fiscalisation de la sécurité sociale une solution « urgente » qui allège le poids des charges sociales sur la compétitivité de l'entreprise,

élimine les discriminations entre entreprises mécanisées et entreprises de main d'œuvre, réduit les manœuvres frauduleuses et ne freine pas l'embauche.

B- L'évolution contrastée de la conception de la sécurité sociale

Si l'on analyse la problématique du financement de la sécurité sociale en dehors de toute rhétorique et des clivages idéologiques, force est de constater que tout le mal réside dans une évolution contrastée du système de la sécurité sociale et plus généralement du système de la protection sociale en Tunisie.

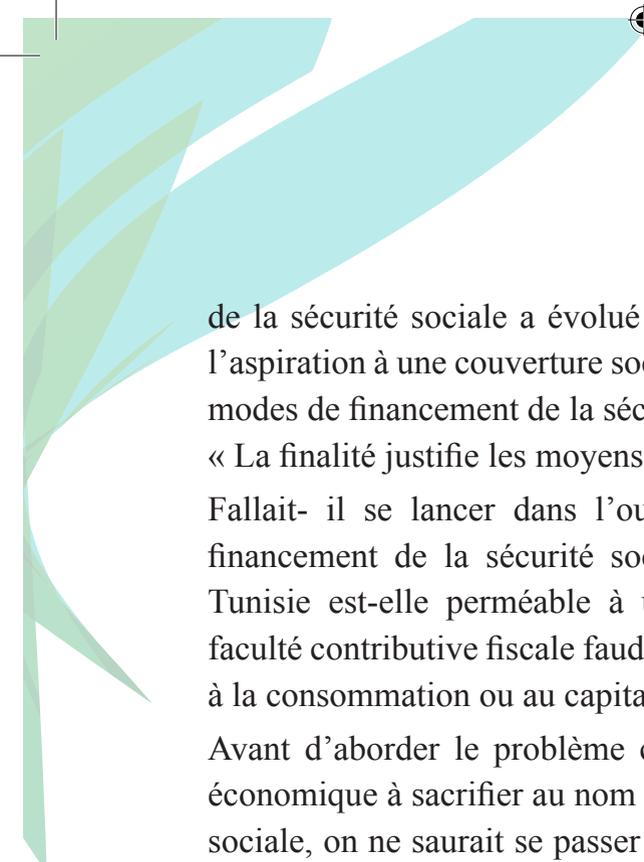
D'un côté, la politique actuelle de la protection sociale aspire à s'étendre à tous les groupes sociaux. La sécurité sociale, dédiée à l'origine aux seuls salariés, ambitionne aujourd'hui de remédier à toutes les causes de l'état de besoin, de couvrir toutes les classes sociales et d'améliorer le volume des prestations et des indemnisations. Bref, tant qu'elle ne concerne plus que les seuls salariés, tant qu'elle s'est détachée de sa logique primaire d'être une assurance mutualiste, la sécurité sociale organise aujourd'hui non plus simplement une solidarité professionnelle, mais plutôt une solidarité sociale entre toutes les classes d'une

même nation indépendamment du statut socio professionnel de l'assuré et de ses capacités contributives¹.

D'un autre côté, alors que les objectifs et les finalités de la sécurité sociale ont basculé nettement vers le modèle Beveridgien fondé sur la solidarité sociale, les moyens et ressources de la sécurité sociale sont restés figés, imprégnés par la logique assurantielle et par conséquent en disproportion marquée avec les nouvelles charges et finalités de la sécurité sociale. Le système actuel du financement de la sécurité sociale est inspiré du modèle Bismarkien puisqu'il ne repose, du moins en régime général, que sur la double cotisation patronale et ouvrière, calculée en pourcentage de la rémunération salariale.

Des finalités Beveridgiennes et des moyens Bismarkiens, tel est le paradoxe du système tunisien de la sécurité sociale, telle est l'explication essentielle des difficultés financières traversées par les caisses de sécurité sociale. Avec la généralisation de la protection sociale, qui est érigée en un véritable service public destiné à la population toute entière, il n'y aura plus de raison de continuer à asseoir les contributions sur les seuls revenus professionnels, puisque le bénéfice de la protection sociale est étendu aux catégories sociales qui ne perçoivent pas de tels revenus. A titre d'exemple, en 2009, l'assistance médicale gratuite offerte aux pauvres dans le cadre du système non contributif a concerné 171430 familles sous forme de carnets de soins AMG1 et 559000 familles sous forme de carnets de soins AMG2. C'est dire que puisque la conception du système

¹ Paul DURAND, *la politique contemporaine de sécurité sociale*, Dalloz, 1953, p. 279.



de la sécurité sociale a évolué au niveau de ses objectifs vers l'aspiration à une couverture sociale universelle, la réforme des modes de financement de la sécurité sociale devient inéluctable « La finalité justifie les moyens », a-t-on dit.

Fallait-il se lancer dans l'ouverture de la fiscalisation du financement de la sécurité sociale ? La pression fiscale en Tunisie est-elle perméable à une telle aventure ? A quelle faculté contributive fiscale faudrait-il s'attaquer ? Aux revenus, à la consommation ou au capital ?

Avant d'aborder le problème crucial du choix de la matière économique à sacrifier au nom de la fiscalisation de la sécurité sociale, on ne saurait se passer d'une question préalable, mais d'une importance capitale: doit-on supprimer purement et simplement les cotisations professionnelles et les remplacer par l'impôt comme source de financement future et unique de la sécurité sociale ? La fiscalisation de la sécurité sociale doit-elle être totale ou partielle ?

En réalité, outre le fait qu'elle risque de brusquer le système de la sécurité sociale fondé depuis un demi-siècle sur les cotisations professionnelles, la fiscalisation totale de la sécurité sociale n'a jamais été expérimentée partout dans le monde. Même dans les pays qui sont célèbres par le succès du processus de fiscalisation de la sécurité sociale, comme l'Irlande et le Danemark, ils ont continué à compter sur les cotisations professionnelles comme source de financement de la sécurité sociale¹. C'est dire que

¹ Voir Jean-Jacques DUPEYROUX, *Droit de la sécurité sociale*, 14^{ème} éd., Dalloz, 2001, p. 279.

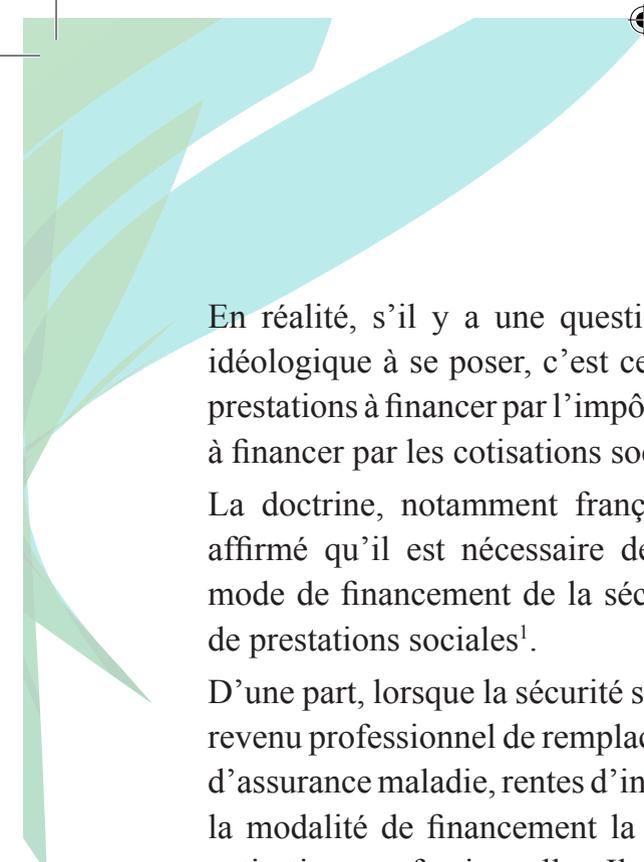
la fiscalisation de la sécurité sociale est par définition partielle et que tout système de financement de la sécurité sociale doit pouvoir compter et sur les cotisations professionnelles et sur l'impôt.

Mais, est-ce à dire que les cotisations professionnelles doivent être maintenues sans modification de leur volume et que la fiscalisation n'est qu'une ressource supplémentaire qui ne se substitue pas, même pour partie, aux cotisations professionnelles ?

Là aussi, les expériences étrangères enseignent que le recours à l'impôt devrait être conçu comme un substitut partiel aux cotisations professionnelles. Il faut en quelque sorte alléger les cotisations professionnelles et compenser la moins-value conséquente par le recours à l'impôt. Mais, encore faut-il que le produit de l'impôt dépasse la moins-value à compenser sinon la réforme ne peut contribuer à redresser la situation financière des caisses de sécurité sociale.

Du moment que l'impôt devrait être conçu comme un substitut à une partie des cotisations professionnelles, faut-il alléger les cotisations patronales ou les cotisations ouvrières ?

Question piégée, car elle nous verse dans les clivages idéologiques souvent subjectifs et qui manquent de rigueur scientifique. La question en elle-même paraît superflue car, on pourrait penser pour rassurer tant les patrons que les ouvriers que l'allègement sera proportionnel, c'est-à-dire qu'il concernera pour partir les cotisations patronales et pour une autre les cotisations ouvrières.



En réalité, s'il y a une question plus pragmatique et moins idéologique à se poser, c'est celle de savoir quelles seront les prestations à financer par l'impôt et quelles seront les prestations à financer par les cotisations sociales ?

La doctrine, notamment française, a dans une large partie, affirmé qu'il est nécessaire de distinguer, lors du choix du mode de financement de la sécurité sociale, entre deux séries de prestations sociales¹.

D'une part, lorsque la sécurité sociale se propose de garantir un revenu professionnel de remplacement (indemnités journalières d'assurance maladie, rentes d'invalidité, pensions de vieillesse), la modalité de financement la plus adaptée consiste dans les cotisations professionnelles. Il existe un effet un lien logique et précis entre la charge, celle de garantir un revenu professionnel de remplacement et la ressource, celle calculée à partir des revenus professionnels, c'est-à-dire sous forme de cotisations professionnelles.

D'autre part, lorsque la sécurité sociale se propose de garantir un minimum social, des prestations destinées à compenser la diminution du niveau de vie engendrée par les charges familiales et les dépenses de santé, « la mise en œuvre de la solidarité nationale par le recours à l'impôt constituerait un mode de financement plus adapté² ». Continuer à financer ces prestations

¹ Jean-jacques DUPEYROUX, *ouvrage précité*, p. 276.

² Alain EUZEBY, « Faut-il fiscaliser la sécurité sociale ? », *article précité*, p. 187.

de minimum social par les cotisations professionnelles est alchimique, car il n'existe aucun lien entre lesdites prestations et les revenus professionnels qui leur servent aujourd'hui en toute illogique d'instrument de financement. Ces prestations étant dédiées à tous, doivent être financées non pas par quelques-uns, les cotisants, mais par tous les contribuables de l'impôt.

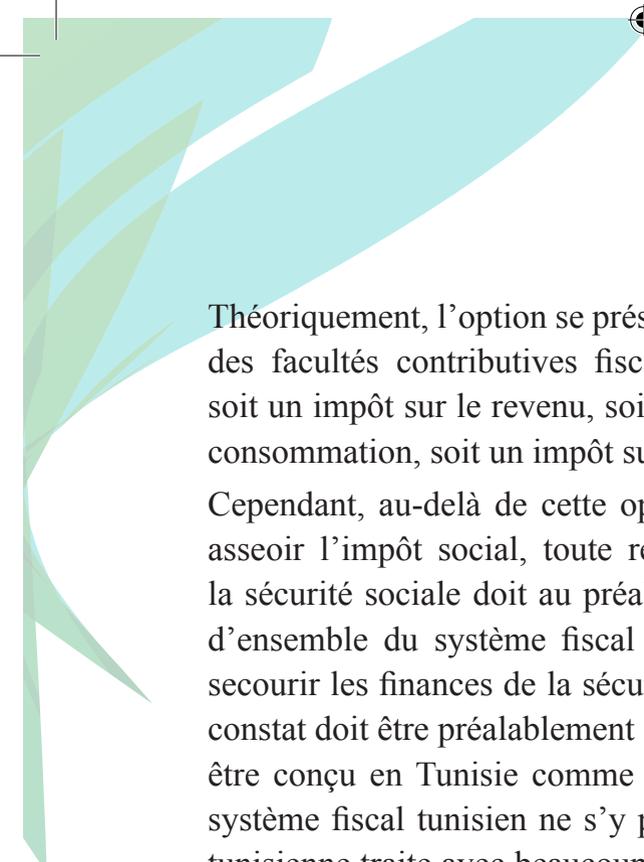
Cette adaptation de la nature des recettes à celle des dépenses est d'ailleurs observée dans de nombreux systèmes juridiques. L'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Suède et bien d'autres pays ont réussi à financer les prestations familiales par l'impôt¹.

Pour être faisable en Tunisie, cette adaptation de la nature des recettes à celle des dépenses ne constitue pas une simple réforme des modes de financement de la sécurité sociale. Encore faut-il réformer corrélativement les structures et l'organisation de la sécurité sociale pour éviter le pêle-mêle.

II- LES MODALITES DE LA FISCALISATION: QUEL PARI ?

Plus que souhaitable, la fiscalisation du financement de la sécurité sociale semble être inéluctable pour traiter le déficit des caisses de sécurité sociale. Mais, si le recours à l'impôt est fortement recommandé, à quel type d'impôt faudrait-il recourir ? Quels seront les contribuables sollicités ? Quelle sera la matière imposable ou l'assiette préférée ?

¹ Jean-Jacques DUPEYROUX, ouvrage précité, p. 277.



Théoriquement, l'option se présente sous l'invariable triptyque des facultés contributives fiscales¹: l'impôt social peut être soit un impôt sur le revenu, soit un impôt sur la dépense ou la consommation, soit un impôt sur le capital.

Cependant, au-delà de cette option trilogique théorique pour asseoir l'impôt social, toute réflexion sur la fiscalisation de la sécurité sociale doit au préalable s'appuyer sur un examen d'ensemble du système fiscal tunisien et de ses aptitudes à secourir les finances de la sécurité sociale. De cet examen, un constat doit être préalablement formulé. L'impôt social ne peut être conçu en Tunisie comme un impôt sur le capital, car le système fiscal tunisien ne s'y prête pas. La législation fiscale tunisienne traite avec beaucoup d'égard la faculté contributive «capital». Ce dernier n'est qu'épisodiquement imposé généralement à l'occasion de sa transmission. L'imposition de la simple détention du capital ne fut jamais expérimentée en Tunisie et ne le sera probablement pas car, a-t-on dit, cette forme d'imposition sera un coup terrible à l'accumulation du capital dans un pays où la faiblesse des capitaux a toujours handicapé son développement durable, même si, côté justice, l'absence d'un impôt sur la détention du capital, à l'instar de l'impôt de solidarité sur la fortune en France, a été accusée par être une forme de protection fiscale de la fortune acquise.

Quoi qu'il en soit, s'il est question d'instituer un impôt social en Tunisie, on ne peut parier, compte tenu de la structure du système fiscal tunisien, que sur l'impôt sur le revenu -l'impôt

¹ J. B. GEFROY, *Grands problèmes fiscaux contemporains*, PUF, Paris, 1993, p. 76.

social sera en quelque sorte un IR bis- (A) ou sur l'impôt sur la dépense - l'impôt social sera en quelque sorte une TVA bis- (B). Une troisième alternative, qui n'est pas une véritable réforme en soi, peut être envisagée: on peut penser en effet à affecter des taxes de nature diverse au financement de la sécurité sociale(C).

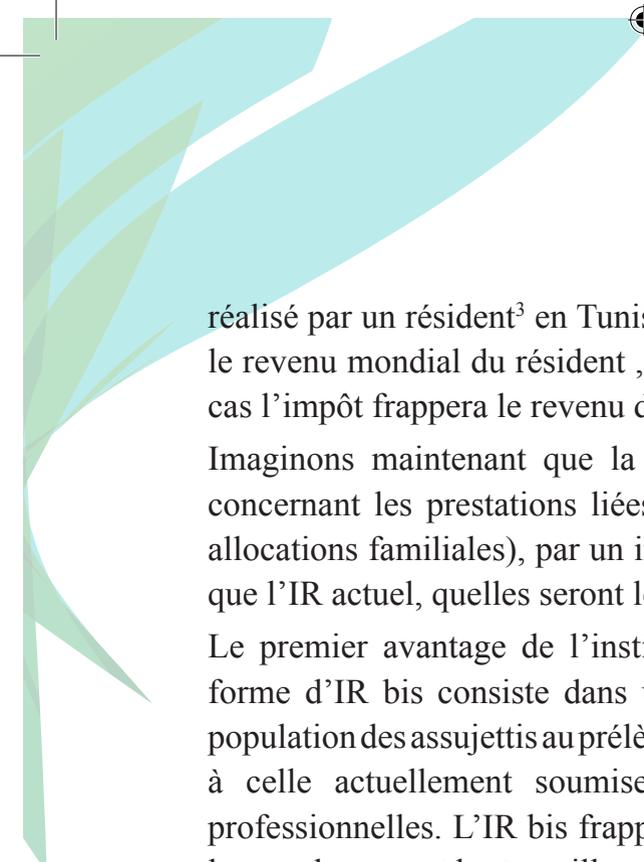
A- L'impôt social: un IR bis

Le choix du revenu comme matière imposable dédiée à l'impôt social semble a priori être faisable en Tunisie. En effet, notre système fiscal comporte déjà un impôt général sur le revenu, dénommé impôt sur le revenu des personnes physiques. Cet impôt présente deux caractéristiques essentielles qui le rendent suffisamment attractif pour l'impôt social.

D'une part, l'impôt sur le revenu est un impôt à assiette large qui couvre tout type de revenu. Peu importe d'abord que ce revenu provienne du travail (salariés, fonctionnaires etc...) du capital (revenu de l'épargne mobilière ou revenu des immeubles locatifs) ou des deux à la fois (revenus des entrepreneurs individuels commerçants, industriels, artisans, professionnels libéraux etc...)¹. Peu importe ensuite, que le revenu soit en argent ou en nature² . Peu importe enfin que ce revenu soit

¹ Voir l'article 8, alinéa 2 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.

² Voir l'article 8, alinéa 1er du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.



réalisé par un résident³ en Tunisie, auquel cas l'impôt frappera le revenu mondial du résident , ou par un non résident, auquel cas l'impôt frappera le revenu de source tunisienne⁴ .

Imaginons maintenant que la sécurité sociale sera financée concernant les prestations liées au minimum social (santé et allocations familiales), par un impôt qui aura la même assiette que l'IR actuel, quelles seront les retombées ?

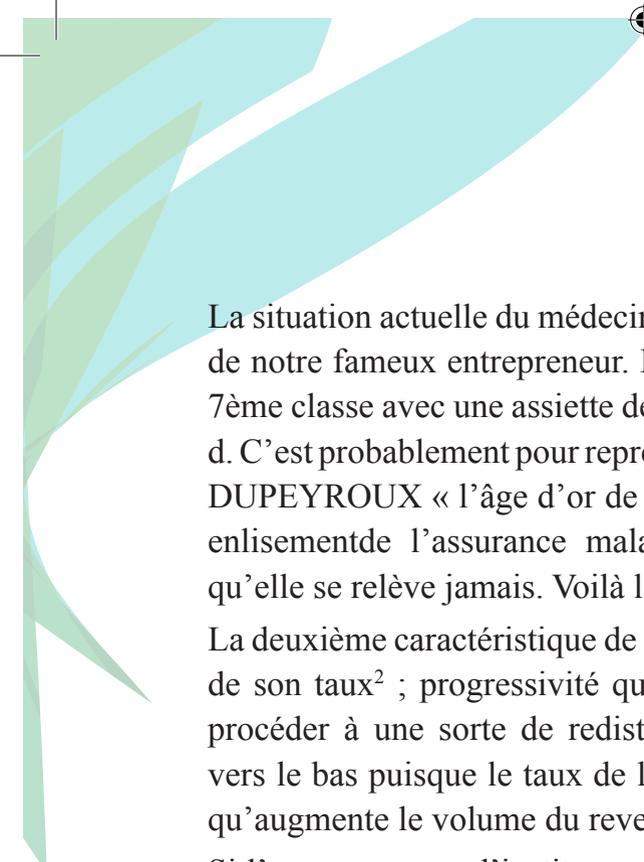
Le premier avantage de l'institution d'un impôt social sous forme d'IR bis consiste dans un élargissement notoire de la population des assujettis au prélèvement social comparativement à celle actuellement soumise au système des cotisations professionnelles. L'IR bis frappera non seulement les salariés, les employeurs et les travailleurs indépendants, mais aussi, tous ceux qui disposent de cette faculté contributive d'avoir réalisé un revenu quelle qu'en soit l'origine. Le propriétaire foncier qui bénéficie d'un revenu locatif ou d'une plus-value, l'associé dans une société qui réalise des dividendes, l'épargnant qui profite des intérêts créditeurs de son épargne, le non résident qui réalise des revenus de source tunisienne, et bien d'autres contribuables seront sollicités pour financer la protection sociale liée au minimum social. Quelle merveilleuse solidarité !

³ Voir l'article 2 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.

⁴ Voir l'article 3 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.

Le second avantage de l'institution d'un impôt social sous forme d'un IR bis consiste dans un élargissement notoire de l'assiette du prélèvement social comparativement à l'assiette actuelle des cotisations professionnelles. Outre le fait qu'elle couvrira tout type de revenu, la nouvelle assiette sera nettement moins injuste et plus redistributive que celle actuellement en vigueur. Prenons l'exemple d'un chef d'entreprise employant plus que 100 salariés. L'assiette de sa cotisation personnelle au titre du régime actuel des travailleurs indépendants est plafonnée à 9 fois le SMIG, puisqu'il relève de la 7ème classe. Plus concrètement, l'assiette de sa cotisation sera fixée si l'on suppose que le SMIG est fixé à 350 D, à $350 \text{ D} \times 9$, soit 3150 D. Tout se passe, compte tenu de ce plafonnement, comme si cet entrepreneur qui emploie plus que cent salariés, gagnait un revenu trimestriel de 3150 D. Quelle absurdité ?

Avec l'institution d'un impôt social sous forme d'un IR bis, la transposition de l'assiette de l'IR à l'impôt social aura pour effet de calculer le prélèvement social sur la base du revenu net réellement réalisé par l'entrepreneur à partir des documents comptables de son entreprise. Il s'agit en quelque sorte de rompre avec une assiette forfaitaire plafonnée et d'asseoir le prélèvement social sur la réalité du revenu de l'entrepreneur. Combien faut-il attendre pour éliminer cette discrimination creusée par le système actuel des cotisations professionnelles qui sont assises pour le salarié sur son revenu réel et pour l'entrepreneur, son employeur peut-être, sur une assiette modique et forfaitaire ? C'est probablement l'IR bis qui supprimerait cette injustice intolérable.



La situation actuelle du médecin spécialiste est similaire à celle de notre fameux entrepreneur. Il est lui aussi classé dans cette 7ème classe avec une assiette de sa cotisation plafonnée à 3150 d. C'est probablement pour reprendre une formule du professeur DUPEYROUX « l'âge d'or de la médecine, accompagné d'un enlisement de l'assurance maladie dont il n'est pas certain qu'elle se relève jamais. Voilà la vérité »¹, écrivait-il.

La deuxième caractéristique de l'IR réside dans la progressivité de son taux² ; progressivité qui est censé avoir pour effet de procéder à une sorte de redistribution des richesses du haut vers le bas puisque le taux de l'impôt croît au fur et à mesure qu'augmente le volume du revenu imposable.

Si l'on se propose d'instituer un impôt social sous forme d'un IR bis, le prélèvement social assurera lui aussi sa fonction redistributive puisque les plus aisés contribueront plus que les autres. Il s'agit de mettre fin aux injustices causées par le système actuel des cotisations sociales qui sont plutôt dégressives à cause des plafonds susvisés. Ceci étant, les cotisations sociales ne sont pas anti-redistributives: elles sont redistributives, mais curieusement, du bas vers le haut.

En France, partant de la constatation que les travailleurs et leurs familles ne sont plus les seuls à bénéficier de la sécurité

¹ Jean-Jacques DUPEYROUX « 1945-1995: quelle solidarité ? », article précité, p. 713.

² Voir l'article 44 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.

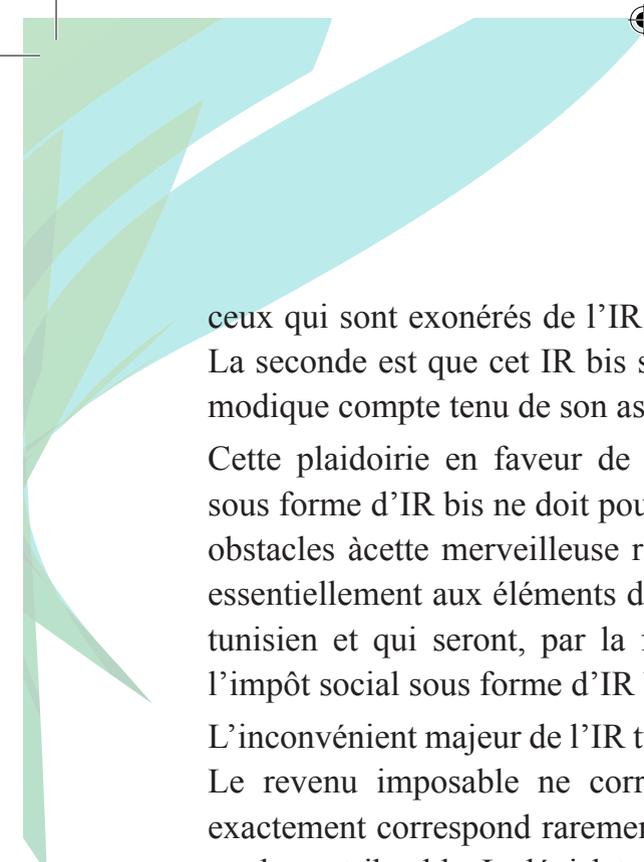
sociale, le législateur français a institué, dans une « cacophonie politique et médiatique »¹, un impôt social sous forme d'IR bis, dénommé « contribution sociale généralisée »². Bien que l'IR sur lequel elle vient se calquer soit un impôt à taux progressif, la CSG était et l'est encore un IR bis, mais à taux proportionnel. « Certes, en matière d'imposition du revenu, un barème progressif correspond, en principe, mieux qu'un système proportionnel aux conceptions de la justice fiscale les plus couramment admises »³. Mais, étant donné que la première tranche du barème progressif de l'IR français, qui est imposée selon le taux 0%, est assez importante (presque aujourd'hui 9000 Euros), les pouvoirs publics français ont opté pour la proportionnalité de la CSG pour assujettir à l'impôt social les contribuables affranchis de l'IR en raison du taux 0 %, d'autant plus que ces contribuables étaient avant l'institution de la CSG assujettis aux cotisations sociales.

En définitive, que l'on opte vers la progressivité ou la proportionnalité de l'impôt social sous forme d'IR bis, l'institution d'un impôt pareil ne susciterait probablement pas de résistances particulières de la part des différentes classes sociales et ce pour deux raisons au moins. La première est que cet impôt frappera tous ceux qui disposent d'un revenu. Même

¹ Dominique LIBAULT, « Le financement de la sécurité sociale après la contribution sociale généralisée », *Revue de droit social*, n° 2, 1992, p. 108.

² Pour plus de détails sur la CSG instituée en France depuis 1991, voir Alain EUZEBY « La contribution sociale généralisée: justifications et perspectives », *RDS*, n° 7/8, Juillet-août 1991, p. 644 et s.

³ Alain EUZEBY, « La contribution sociale généralisée: justifications et perspectives », *article précité*, p. 648.



ceux qui sont exonérés de l'IR, se trouvent soumis à l'IR bis. La seconde est que cet IR bis sera forcément un impôt à taux modique compte tenu de son assiette large.

Cette plaidoirie en faveur de l'institution d'un impôt social sous forme d'IR bis ne doit pour autant pas masquer quelques obstacles à cette merveilleuse réforme. Ces obstacles tiennent essentiellement aux éléments d'injustice qui caractérisent l'IR tunisien et qui seront, par la force des choses, transposés à l'impôt social sous forme d'IR bis.

L'inconvénient majeur de l'IR tunisien réside dans son assiette. Le revenu imposable ne correspond pas toujours, ou plus exactement correspond rarement au revenu réellement dégagé par le contribuable. Le législateur fiscal compte depuis toujours sur la méthode forfaitaire pour la détermination du revenu soumis à l'IR, laquelle méthode constitue et c'est le moins que l'on puisse dire « la hantise » de notre système fiscal, car elle constitue selon l'expression du professeur Néji BACCOUCHE « une prime à la fraude »¹. Deux exemples au moins peuvent illustrer l'ampleur de la fraude fiscale en matière d'IR à cause des méthodes forfaitaires.

Le premier exemple concerne les contribuables personnes physiques qui réalisent des bénéfices industriels et commerciaux. Ces derniers peuvent être soumis à l'IR selon le régime du forfait d'impôt s'ils remplissent un certain nombre de conditions dont

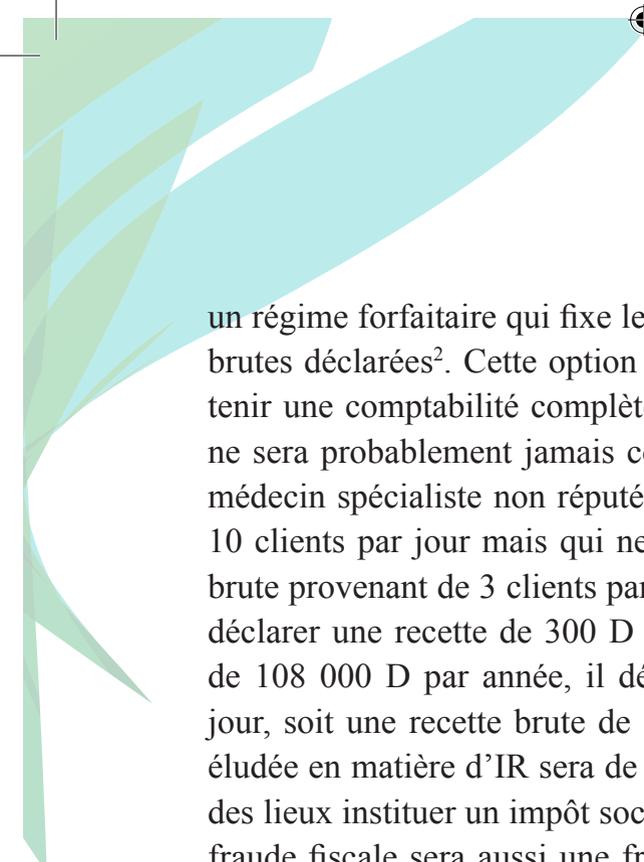
¹ N. BACCOUCHE, « L'environnement fiscal de l'entreprise à l'heure de l'internationalisation de l'économie: le cas tunisien », *Revue Etudes Juridiques, Faculté de Droit de Sfax*, n° 10, 2003, p. 101, n° 65.

la plus importante est celle relative à leur chiffre d'affaires annuel qui ne doit pas dépasser 100 000 dinars pour les activités d'achat en vue de la revente, les activités de transformation et de la consommation sur place et 50 000 dinars pour les activités de service ¹. L'application de ce régime forfaitaire entraîne pour son bénéficiaire trois conséquences importantes. D'abord, il sera dispensé de l'obligation de tenir une comptabilité, c'est à dire que son revenu réel ne peut jamais être connu avec exactitude. Ensuite, sa contribution fiscale au titre de l'IR est modique. La contribution annuelle moyenne des forfaitaires est de l'ordre de 60 dinars. Enfin, il sera libéré de la TVA.

L'attractivité du régime forfaitaire en question a nourri une fraude fiscale institutionnalisée, car les contribuables réalisant des BIC, seront tentés de minorer, dans leurs déclarations, leur chiffre d'affaires afin de s'abriter sous le toit du forfait. Le résultat: plus que 400 milles entrepreneurs forfaitaires en Tunisie et probablement le nombre des faux forfaitaires dépasserait celui des vrais forfaitaires. Peut-on, dans cet état des lieux, instituer un impôt social sous forme d'IR bis ? La fraude à l'IR sera certainement une fraude à l'IR bis, de sorte que l'impôt social aggraverait les injustices au lieu de les réduire.

Le deuxième exemple concerne les contribuables personnes physiques qui réalisent des bénéfices non commerciaux et plus particulièrement les professionnels libéraux. Ces derniers peuvent opter pour la détermination de leur revenu imposable à

¹ Voir l'article 44 bis du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.



un régime forfaitaire qui fixe le revenu net à 80 % des recettes brutes déclarées². Cette option les dispense de l'obligation de tenir une comptabilité complète de sorte que leur revenu réel ne sera probablement jamais connu par le fisc. Imaginons un médecin spécialiste non réputé qui accueille une moyenne de 10 clients par jour mais qui ne déclare au fisc qu'une recette brute provenant de 3 clients par jour. Autrement dit, au lieu de déclarer une recette de 300 D par jour, soit une recette brute de 108 000 D par année, il déclare une recette de 90 D par jour, soit une recette brute de 32.400 D par année. L'assiette éludée en matière d'IR sera de 75600 D. Peut-on dans cet état des lieux instituer un impôt social sous forme d'un IR bis ? La fraude fiscale sera aussi une fraude sociale. Un fonctionnaire bien rémunéré qui perçoit un revenu de 2000 D par mois, soit un revenu de 24000 D par année paye un IR parfois nettement supérieur à celui payé par un médecin spécialiste bien réputé. On ne cesse de le dire, l'IR tunisien protège la fortune acquise. Si l'on transpose cette apostrophe à la sécurité sociale, si l'on ose dire que la sécurité sociale protège la fortune acquise, il faut bien corriger cet abus de langage en remplaçant l'expression sécurité sociale par l'expression sécurité de la classe sociale des fortunés.

Bref, avant même de penser à instituer un impôt social sous forme d'IR bis, il faut au préalable réformer l'IR tunisien pour qu'il soit un impôt juste.

² Voir l'article 22 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.

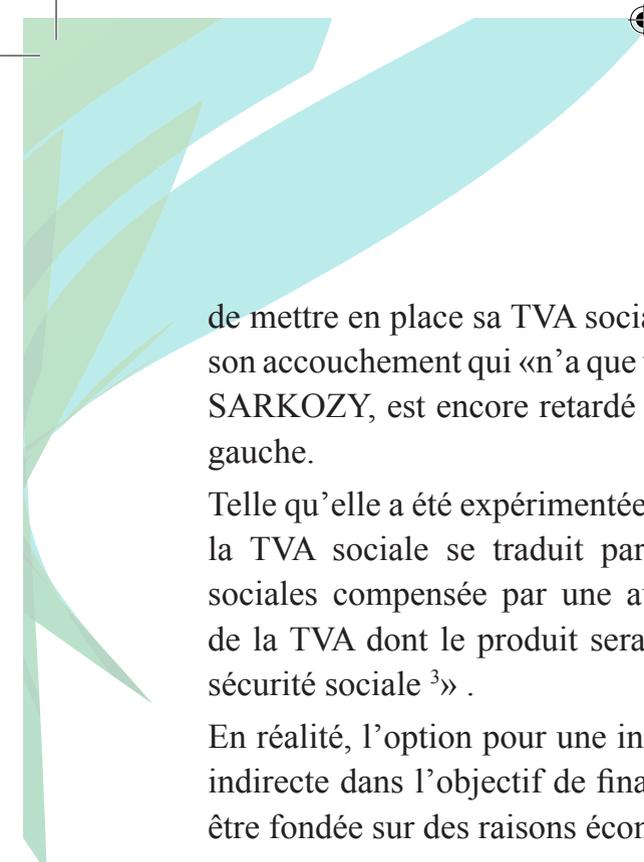
Enfin, l'institution d'un impôt social sous forme d'un IR bis ne permettrait probablement pas d'alléger le coin fiscal du salaire, dont la lourdeur continue à hypothéquer la compétitivité des entreprises tunisiennes. En effet, même si l'institution de l'IR bis est accompagnée par une réduction des cotisations patronales et ouvrières, le recouvrement de l'IR bis par voie de retenue à la source sur les salaires opérée par les employeurs maintiendra le coin fiscal du salaire dans son niveau actuel. Les cotisations seront tout simplement remplacées par l'impôt si bien que la réforme aura plutôt une figure « démagogique ».

B- L'impôt social: Une TVA bis

Le choix de la consommation ou de la dépense comme ressource économique dédiée à l'impôt destiné à financer la sécurité sociale semble a priori être faisable en Tunisie. Notre système fiscal comporte déjà, et depuis 1988, un impôt général sur la dépense appelé taxe sur la valeur ajoutée célèbre par être d'une part, un impôt indolore et d'autre part, un impôt à rendement élevé.

En réalité, l'idée de l'institution d'un impôt social sous forme d'une TVA bis dite encore «TVA sociale»¹ semble être séduisante en raison du succès de l'expérience danoise qui a instauré la TVA sociale depuis 1987, succès qui avait suscité la jalousie de certains pays européens puisque l'Allemagne vient

¹ Pour plus de détails sur l'alternative d'instituer une TVA sociale en Tunisie, voir Ihsen GHARBI, *La TVA sociale, Mémoire de mastère en droit des affaires, Faculté de Droit de Sfax, 2008-2009.*



de mettre en place sa TVA sociale en 2007 alors qu'en France, son accouchement qui « n'a que trop tardé »² disait l'ex Président SARKOZY, est encore retardé en raison de la résistance de la gauche.

Telle qu'elle a été expérimentée au Danemark et en Allemagne, la TVA sociale se traduit par « une baisse des cotisations sociales compensée par une augmentation d'un ou des taux de la TVA dont le produit serait affecté au financement de la sécurité sociale ³ » .

En réalité, l'option pour une instrumentalisation de la fiscalité indirecte dans l'objectif de financer la sécurité sociale semble être fondée sur des raisons économiques et sociales.

Sur le plan économique, la TVA sociale présente, par rapport au système des cotisations professionnelles, le double avantage d'assurer une plus grande neutralité du prélèvement social, côté concurrence, et d'améliorer la compétitivité des entreprises tunisiennes.

D'un côté, alors que le système des cotisations professionnelles privilégie les entreprises mécanisées par rapport aux entreprises de main d'œuvre, la TVA sociale, assise sur une matière imposable autre que les salaires, assurera une plus grande

² Article de presse « Nicolas SARKOZY prêt à expérimenter la TVA sociale », *Politique – France AOL, Actualité*, novembre 2007.

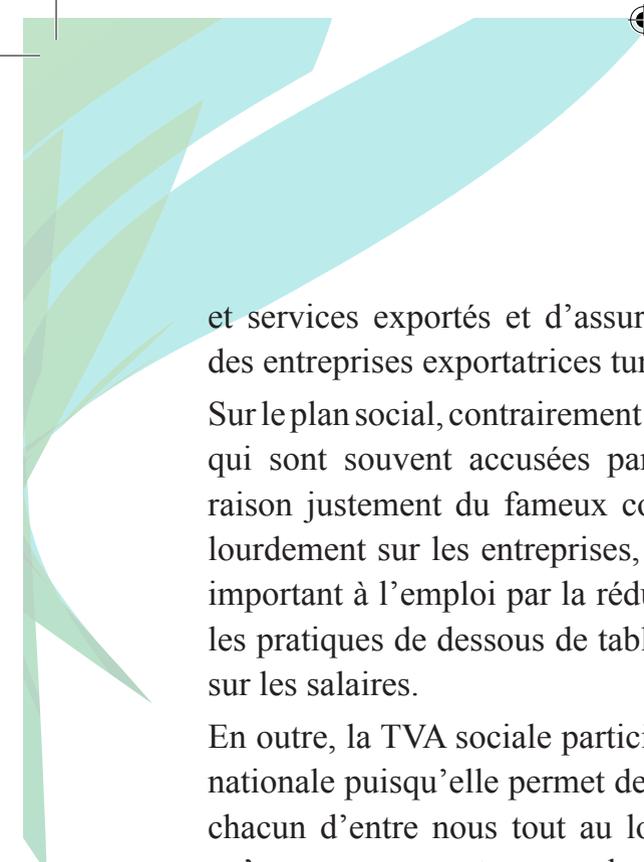
³ Jean ARTHUIS, *Rapport d'information sur la TVA sociale « comment redonner la compétitivité à l'économie française »*, qui reproduit les actes des tables rondes organisées par la commission des finances du Sénat le 14 mars 2007.

neutralité quant à la contribution des diverses entreprises dans le financement de la sécurité sociale. Que l'entreprise emploie une dizaine ou une centaine de salariés, cela n'aura aucune incidence sur le prélèvement social calculé sur la base de la valeur ajoutée.

D'un autre côté, alors que le système des cotisations professionnelles constitue selon certains auteurs et par le jeu du coin fiscal des salaires, une atteinte à la compétitivité des entreprises tunisiennes puisque lesdites cotisations alourdissent les coûts des biens et services produits par l'entreprise, la TVA sociale apporte un double soutien à la compétitivité de l'entreprise tunisienne.

D'une part, bien qu'elle se traduise par une augmentation des taux de la TVA actuellement en vigueur, la TVA sociale n'entraînerait probablement pas une augmentation des prix des biens et services produits par l'entreprise, puisque le coût de ces produits subira un allègement des charges sociales inhérentes aux cotisations. Et même si les prix des biens et services produits par l'entreprise tunisienne augmentent en raison de la TVA sociale, la compétitivité des entreprises tunisiennes n'aura pas à être compromise, étant donné que les prix des produits concurrents importés auprès des entreprises étrangères auront à augmenter par l'effet de l'augmentation de la TVA à l'importation.

D'autre part, étant donné que la TVA ne frappe pas les opérations d'exportation, le remplacement des cotisations professionnelles par la TVA sociale aura pour effet de diminuer le coût des biens



et services exportés et d'assurer une meilleure compétitivité des entreprises exportatrices tunisiennes.

Sur le plan social, contrairement aux cotisations professionnelles qui sont souvent accusées par être un frein à l'emploi, en raison justement du fameux coin fiscal des salaires qui pèse lourdement sur les entreprises, la TVA sociale « lève un frein important à l'emploi par la réduction de son coût »¹ et réduira les pratiques de dessous de table pour éluder la charge sociale sur les salaires.

En outre, la TVA sociale participe à une plus grande solidarité nationale puisqu'elle permet de financer la sécurité sociale par chacun d'entre nous tout au long de sa vie, c'est-à-dire tant qu'on consomme et non seulement par les revenus du travail. La TVA Sociale sonne le glas de la conception professionnelle de la sécurité sociale et montre que la protection sociale ne peut plus rester une affaire de solidarité professionnelle, mais une affaire de solidarité sociale.

Cette plaidoirie, aussi convaincante soit-elle, pour instaurer la TVA sociale, ne doit cependant pas voiler certains obstacles potentiels à sa mise en place. Certains de ces obstacles sont généraux. D'autres sont particuliers à la Tunisie.

S'agissant des obstacles généraux, qui expliquent d'ailleurs l'hésitation de certains pays comme la France à passer au stade de l'expérimentation de la TVA sociale, ils peuvent être résumés dans les quatre observations suivantes:

¹ Abderraouf YAICH, « La TVA sociale », RCF, n° 77, 2007, p. 28.

D'abord, la TVA sociale pèse en fin de compte, tout comme la TVA en général sur le consommateur. Etant un impôt juridiquement récupérable, la TVA sociale entraîne un transfert souvent souhaité par les employeurs, de la charge sociale de l'entreprise vers le consommateur.

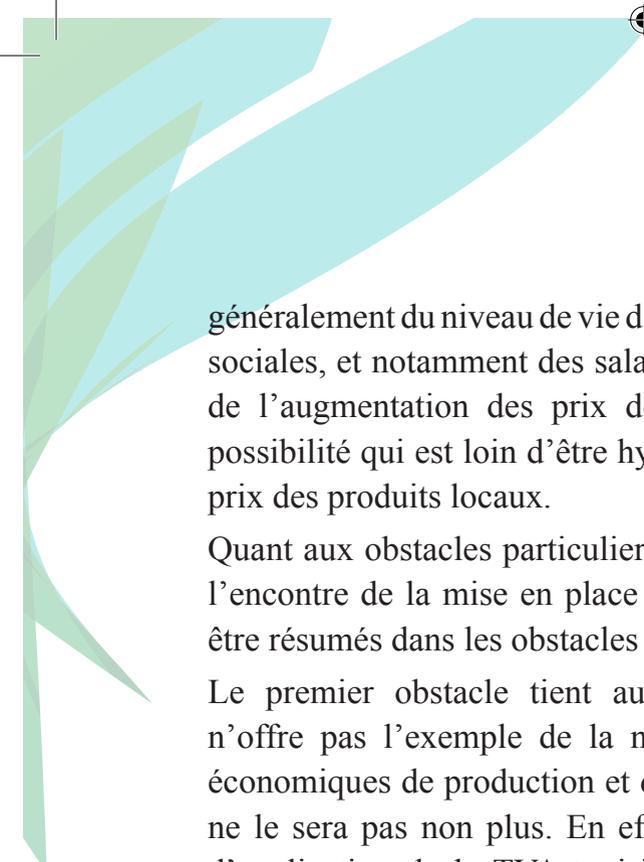
Ensuite, dire que le coût des biens et services produits par l'entreprise n'augmenterait pas suite à l'augmentation du taux de la TVA qui sera compensée par l'allègement des cotisations, est hypothétique. Tout dépend du comportement des entreprises de production qui peuvent, compte tenu de la revalorisation triennale des salaires, ne pas répercuter la baisse des cotisations sur les prix des biens et services produits.

« Ceci est possible pour les produits locaux des secteurs à faible concurrence ainsi que les secteurs à très faible coût de main d'œuvre »¹.

En outre, s'il est vrai que le génie de la TVA sociale réside dans la mise à contribution des produits importés et par conséquent des entreprises étrangères au financement de la sécurité sociale, il est autant vrai que l'augmentation systématique des prix des produits importés suite à l'augmentation de la TVA risque de décourager les importations et donc d'être source de moins-value de recette en matière de TVA, dont la première victime serait le trésor public et les finances de l'Etat.

Enfin, de la combinaison des trois observations précédentes, le risque quasiment certain de l'instauration de la TVA sociale réside dans la détérioration du pouvoir d'achat et plus

¹ Abderraouf YAICH, « La TVA sociale », article précité, p. 28.



généralement du niveau de vie d'une grande majorité des classes sociales, et notamment des salariés à cause de la systématique de l'augmentation des prix des produits importés et de la possibilité qui est loin d'être hypothétique, d'augmentation du prix des produits locaux.

Quant aux obstacles particuliers à la Tunisie qui se dressent à l'encontre de la mise en place de la TVA sociale, ils peuvent être résumés dans les obstacles suivants :

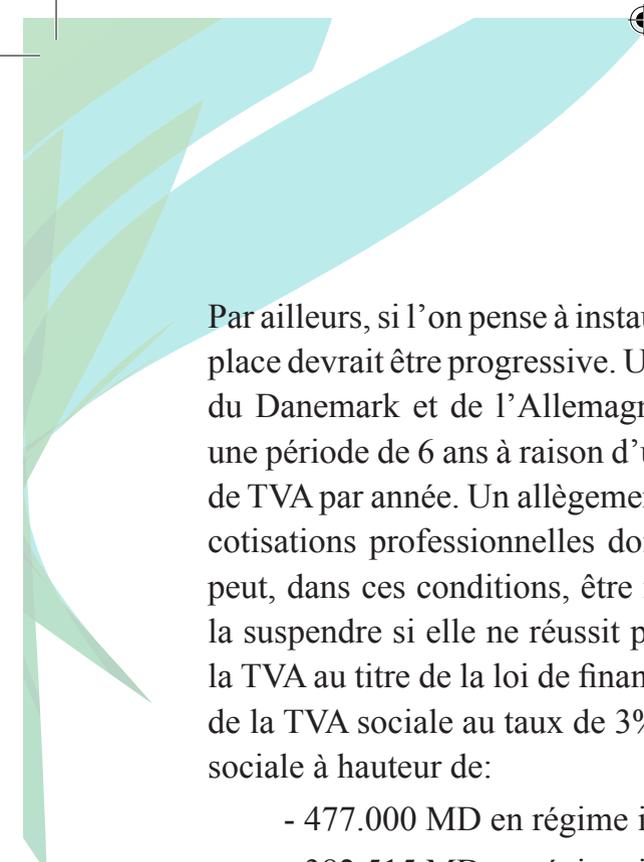
Le premier obstacle tient au fait que la TVA tunisienne n'offre pas l'exemple de la neutralité vis-à-vis des circuits économiques de production et de distribution. La TVA sociale ne le sera pas non plus. En effet, outre le fait que le champ d'application de la TVA tunisienne n'est pas général et que plusieurs secteurs d'activités économiques restent en dehors de son champ d'application, la législation tunisienne comporte de nombreuses exonérations de la TVA de certaines opérations normalement soumises.

L'ampleur des opérations à la fois hors champ ou exonérées de la TVA a souvent suscité de vives critiques doctrinales à la TVA tunisienne accusée par son atteinte à la qualité de la concurrence et à la compétitivité des entreprises soumises à la TVA ¹. Plus particulièrement, le secteur des entreprises soumises au forfait d'impôt qualifié par le législateur comme un régime libératoire de la TVA, constitue un exemple des maladroites de la TVA tunisienne. Les entreprises soumises à

¹ Voir Habib AYADI, *Droit fiscal, taxe sur la valeur ajoutée, droits de consommation et contentieux fiscal*, CERP, Tunis, 1996.

la TVA et pratiquant une gestion fiscale transparente souffrent déjà de la concurrence déloyale des entreprises forfaitaires non soumises à la TVA. Que dire alors, si l'on augmente le taux de la TVA sur les entreprises qui y sont soumises. La TVA sociale étouffera les entreprises transparentes et accroîtrait l'attrait du régime forfaitaire dont les bénéficiaires seront dispensés de la TVA sociale du fait qu'ils sont dispensés de la TVA en général. Le deuxième obstacle tient à l'ampleur de la fraude à la TVA tunisienne. Outre les faux forfaitaires qui arrivent à se soustraire illégalement à la TVA, le développement spectaculaire et en toute impunité des marchés parallèles a institutionnalisé la fraude à la TVA. Les entreprises organisées et pratiquant une gestion fiscale transparente ont dû, pour survivre à la concurrence du secteur informel, se convertir en fraudeurs à la TVA puisque leurs ventes au noir, c'est-à-dire sans facturation de la TVA, deviennent une pratique courante.

Bref, dire que la TVA sociale est une mesure de solidarité sociale semble être une illusion. Tous ceux qui arrivent légalement ou illégalement à se soustraire du paiement de la TVA, et ils sont nombreux, ne paieront non plus la TVA sociale. Pour penser même à débattre de l'éventualité de l'instauration de la TVA sociale, il faut d'abord réformer la TVA en général. Cette réforme nécessite d'une part de généraliser la TVA à tous les secteurs d'activités, et ce à travers la mise en place d'un taux zéro pour les secteurs actuellement hors champ de la TVA et d'autre part, d'avoir une bonne maîtrise des activités et professions qui nécessite une volonté politique irréversible de lutte contre les marchés parallèles.



Par ailleurs, si l'on pense à instaurer une TVA sociale, sa mise en place devrait être progressive. Une TVA sociale de 3%, à l'instar du Danemark et de l'Allemagne, peut être mise en place sur une période de 6 ans à raison d'une majoration d'un demi-point de TVA par année. Un allègement concomitant et progressif des cotisations professionnelles doit être programmé. La réforme peut, dans ces conditions, être maîtrisée et on peut facilement la suspendre si elle ne réussit pas. Au regard du rendement de la TVA au titre de la loi de finances pour 2014, la mise en place de la TVA sociale au taux de 3% permet de financer la sécurité sociale à hauteur de:

- 477.000 MD en régime importateur ;
- 382.515 MD en régime interne.

Ce montant permet de compenser environ 6% de réduction des cotisations au titre du régime général CNSS et CNRPS (en fonction des recettes de ce régime en 2011).

C- L'affectation de taxes de nature diverse au financement de la sécurité sociale

Pour faire face aux difficultés de financement des dépenses de la sécurité sociale, certains pays ont recouru à la diversification des sources de financement en affectant des taxes de nature diverse à cette fin. Cette alternative ne constitue certes pas une réforme en soi, mais elle peut servir comme source de financement complémentaire affectée à une prestation sociale déterminée.

En France par exemple, les régimes de sécurité sociale sont financés par des taxes et droits divers¹ :

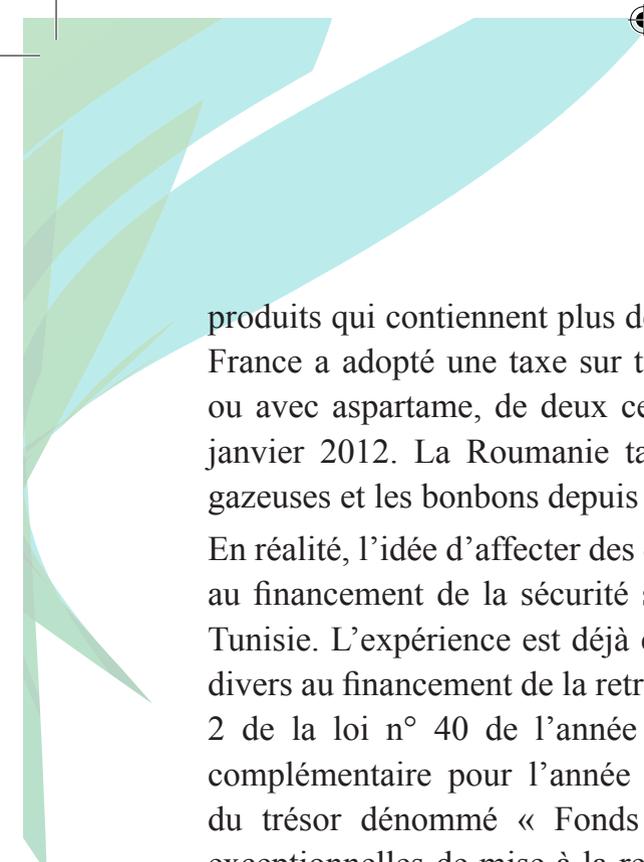
- 65% des recettes provenant des droits et taxes sur la consommation du tabac;
- Taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie au taux de 7%;
- Les taxes médicaments ;
- Les droits de consommation sur les boissons alcoolisées;
- Taxe sur les produits sucrés.

Le volume des recettes provenant de ces taxes et droits n'est pas négligeable. En 2012, les recettes provenant de ces droits et taxes ont représenté 10,8% du total des recettes du régime général².

Dans le même ordre d'idées, et compte tenu de l'explosion des coûts du système de santé, certains pays ont institué des taxes sur la malbouffe; lesquelles taxes poursuivent un double objectif: le premier est sanitaire, puisque ces taxes auront pour effets d'augmenter les prix des produits dangereux pour la santé et décourageront par conséquent la consommation de ces produits ; le second est financier, puisque ces taxes seront affectées au financement des prestations de sécurité sociale dans le secteur de la santé. En octobre 2011, le Danemark a été le premier pays à avoir institué la « fat tax » qui ponctionne les

¹ Voir « Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2012. Prévisions 2013 », Rapport juin 2013, p. 86.

² Voir « Les comptes de la sécurité sociale. Résultats 2012. Prévisions 2013 », Rapport juin 2013, p. 59.



produits qui contiennent plus de 2,3% de gras. Pour sa part, la France a adopté une taxe sur toute boisson avec sucre ajouté ou avec aspartame, de deux centimes d'euro par cannette en janvier 2012. La Roumanie taxe la malbouffe, les boissons gazeuses et les bonbons depuis mars 2011¹.

En réalité, l'idée d'affecter des droits et taxes de nature diverse au financement de la sécurité sociale n'est pas méconnue en Tunisie. L'expérience est déjà entamée en affectant des droits divers au financement de la retraite anticipée. En effet, l'article 2 de la loi n° 40 de l'année 2009, portant loi de finances complémentaire pour l'année 2009 a créé un fonds spécial du trésor dénommé « Fonds de financement des mesures exceptionnelles de mise à la retraite ». L'article 3 de ladite loi prévoit que ce fonds est financé par:

- un pourcentage du rendement de l'augmentation spécifique appliquée sur le tabac et les allumettes ;
- un pourcentage des droits appliqués sur les jeux dont la participation s'effectue par les messages courts (SMS) ou le téléphone ou le répondeur vocal.

Ces deux pourcentages ont été fixés par le décret n° 932 du 9 juillet 2011 comme suit:

- 14% du rendement de l'augmentation spécifique appliquée sur le tabac et les allumettes ;

¹ *Pour ou Contre une taxe sur la malbouffe et les boissons sucrées? » in, Citoyen, Droit de Cité, le 4 décembre 2013.*

- 100% des droits appliqués sur les jeux dont la participation s'effectue par les messages courts (SMS) ou le téléphone ou le répondeur vocal.

Compte tenu de la dégradation des prestations de santé en Tunisie, on pourrait penser, en s'inspirant des expériences étrangères, à affecter des taxes et droits divers au financement desdites prestations, tels que les droits sur la consommation du tabac, des boissons alcoolisées ou des produits nuisibles à la santé et à l'environnement en attendant une réforme en profondeur du système fiscal et social.

CONCLUSION

L'impôt est théoriquement un instrument de solidarité nationale. Recourir à l'impôt pour financer la sécurité sociale est ainsi théoriquement séduisant car il s'agit d'inonder la sécurité sociale par une solidarité qui lui fait défaut à cause du système actuel des cotisations professionnelles.

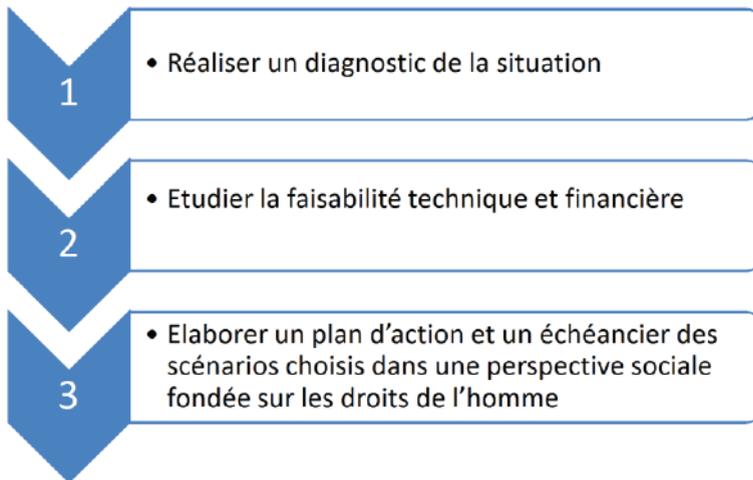
Mais, quand la solidarité ne fonde pas l'impôt, le recours à l'impôt n'injecterait aucune dose de solidarité dans le financement de la sécurité sociale. La solidarité ne se décrète pas. « Un système de sécurité sociale ne peut produire plus de solidarité qu'il n'y en a dans la société elle-même»¹

¹ Jean-Jacques DUPEYROUX, « 1945-1995: quelle solidarité ? », article précité, p. 717.



ATTEINDRE LA COUVERTURE UNIVERSELLE AU MOYEN DE L'ASSURANCE MALADIE SOCIALE EN TUNISIE

→ **Chokri ARFA** - *Professeur Universitaire à l'INTES*



Démarche méthodologique

- Description de la situation actuelle
 - Démographie
 - Macroéconomie
 - Marché du travail
 - Protection sociale (Assurance sociale maladie & Assistance médicale)
- Analyse critique des s/systèmes de protection sociale en santé
- Élaboration des scénarios
- Estimation des coûts et projection
- Résultats, implications et discussion

La Couverture **Universelle** en Santé (CUS) peut se définir comme « *l'utilisation par tous, en fonction des besoins, de services de santé de qualité réellement disponibles sans engendrer de difficultés financières* ».

<p>QUI?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Employés du secteur formel ? Secteur informel ? Pauvres ? Mères et Enfants? ... Tous ? ▪ Comment savoir qui est qui ? 	<p>Quoi ? Paquet de services</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gouvernance: Qui décidera de ce qui y sera inclus ou exclu ? ▪ Quels sont les critères d'inclusion et d'exclusion?
<p>Comment?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Qui paie, pour qui et comment? Contribution des ménages? Co-paiement / ▪ Taxes? Prélèvements sur les salaires? Cotisations sociales? ▪ Assureur unique ou multiple? Public ou privé? Marché concurrentiel? ▪ Impact sur la fiscalité ou sur le Trésor Public ? Sur les familles ? Sur l'entreprise et la compétitivité? 	<p>Accès aux services de santé</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Couverture pour tout le monde ▪ Progressivité: dans la couverture de santé? Qui en premier alors? ▪ Progressivité dans les services? Qu'est ce qu'on doit couvrir en premier? ▪ Progressivité dans le mode de prise en charge (niveau de co-paiement / ticket modérateur)

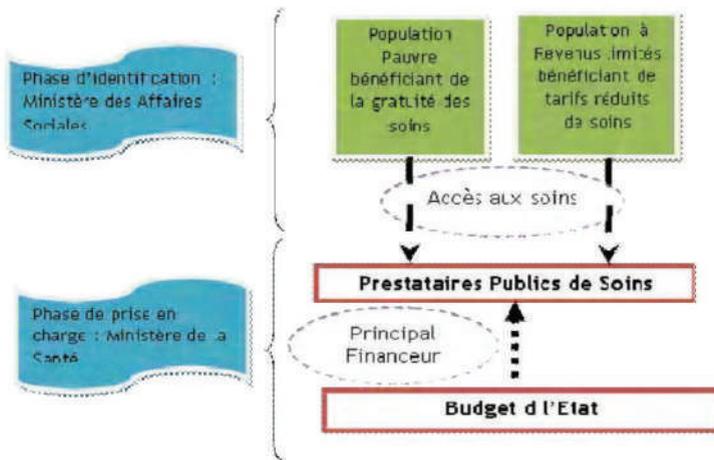
Les Considérations techniques

Pour déterminer les déficits et faire la modélisation, la projection et la simulation et mesurer l'impact financier de nos choix

Situation actuelle Protection sociale en santé

Assurance Maladie Obligatoire (CNAM)	Assistance Médicale
<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité selon trois filières: publique, remboursement et privée. • Affiliation obligatoire • Financement par cotisation sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Accessibilité aux structures publiques de santé selon deux régimes: Gratuité des Soins et Tarifs Réduits • Affiliation sur demande • Financement par la fiscalité

Gratuité de soins & Tarifs réduits



Pourquoi intégrer AM au CNAM (filiale publique)?"

Passage de la logique d'assistance à celle de droits

Etablir un payeur unique et renforcer l'achat stratégique,

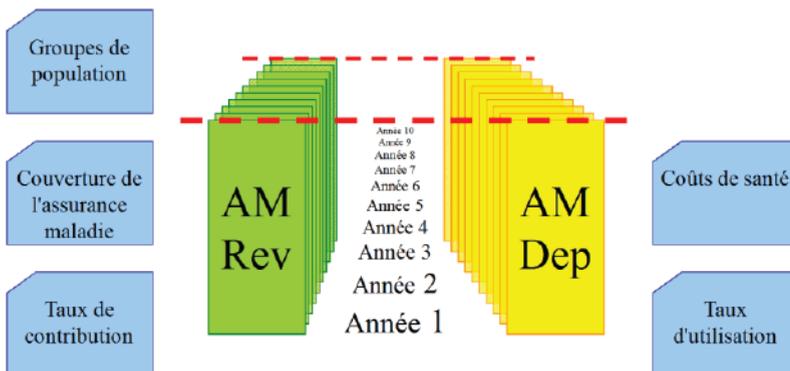
Réduire les "évasions" en termes d'affiliation : tous étant obligés de passer par la CNAM ; des vérifications plus "sérieuses" des possibilités d'affiliation à la sécurité sociale auraient lieu.

Améliorer l'équité entre les différentes catégories de population

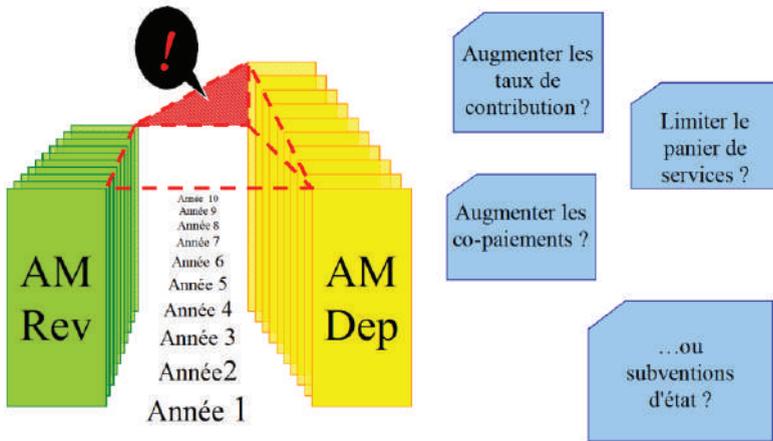
Garantir plus de transparence du financement de la santé

Assurer des ressources additionnelles pour les structures publiques de santé.

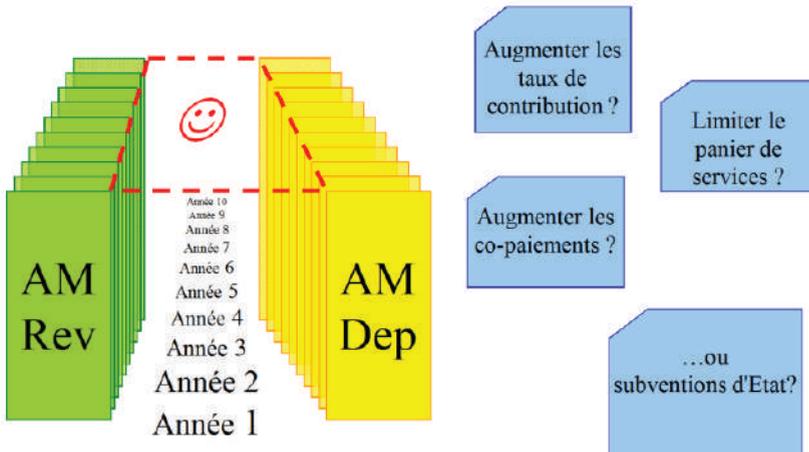
Nous étions ici ?



Nous sommes à la recherche de l'équilibre financier



Retrouver l'équilibre financier!



Une conception! ou Où allons-nous!

Couvrir l'ensemble de la population

Mobiliser des ressources additionnelles pour le MS
(Disponibilité et Qualité)

Intégrer les bénéficiaires de l'AM au régime CNAM

Accroître le prépaiement et réduire les paiements directs

Assurer un accès à coût abordable au même paquet de soins.

On a besoin de :

- Identifier les besoins et les déficits (couverture, recettes, dépenses, populations cibles...) et ;
- Formuler des propositions et/ou mesures concrètes
- Evaluer l'impact et le coût de ces mesures
- Identifier les sources de financement et des priorités : Espace fiscal, cotisation sociale et/ou possibilités de financements additionnels, etc.

Il va donc, falloir :

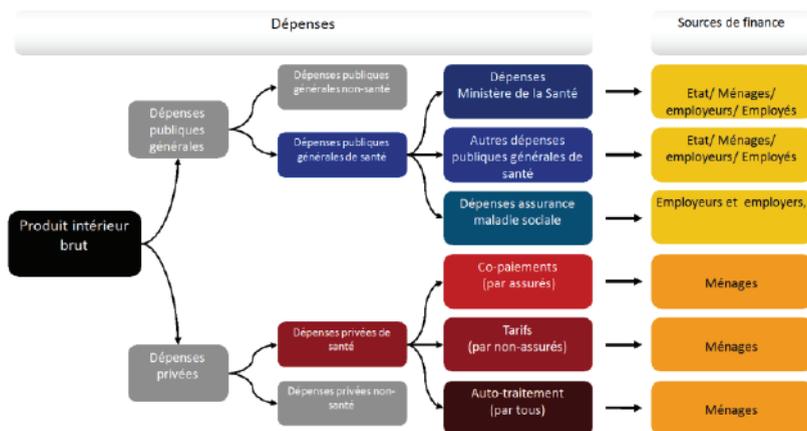
- réaliser l'état des lieux et une étude diagnostique des dispositifs de protection sociale existants (**les déficits!!**)
- estimer les coûts qui seront engendrés par la mise en place de chaque garantie puis de l'ensemble des garanties au titre du socle de protection sociale

Modélisation, Projection et Simulation

- Se référer aux mécanismes de base de l'assurance sociale maladie
- Variables principales (couverture, recettes, coûts de santé et taux d'utilisation...selon des groupes de population et des catégories de soins de santé
- Faire des projections des recettes et dépenses sur une période de 10 ans, avec des hypothèses directives (scenario)

- Informer concernant les différentes **options** de politique d'assurance maladie et les impacts des variables-clefs
- Faciliter la recherche d'un **équilibre financier**:
en définissant quels ensembles de contributions, de taux d'utilisations et de niveaux de coûts de santé sont compatibles avec cet équilibre
- Examiner l'**impact** de l'assurance maladie sur:
 - la structure générale du financement de la santé
 - la structure des dépenses publiques de santé

Aperçu de la structure de la modélisation



Nos calculs !

- Aider à concevoir des politiques alternatives sur le moyen terme
- Tenir compte des changements dans le comportement des acteurs par des simulations consécutives
- Travailler sur une période de projection de 10 ans “avec projections incertaines!”

Hypothèses directrices clés

- **ASM PROGRESSIVE POUR TOUS :**
 - couvrir l'ensemble de la population
 - Financer les améliorations qualitatives nécessaires
 - Accroître le préfinancement;
 - couvrir l'ensemble de la population
- **Autres hypothèses de soutenabilité des projections (population, PIB, coûts unitaires, taux d'utilisation, finances publiques....)**

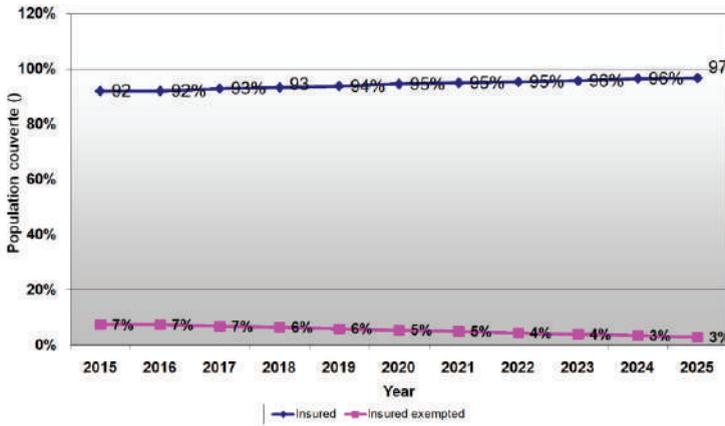
Inputs vs. Outputs

- **Structure de la population**
- **Macroéconomie (+)**
- **Coûts des services de santé**
- **Taux d'utilisation**
- **Assurance maladie**
- **Part de l'état dans le financement et prestation des services de santé**
- **Finances publiques**
- **Ministère de la Santé et autres dépenses générales publiques de santé**
- **Dépenses de santé privées**

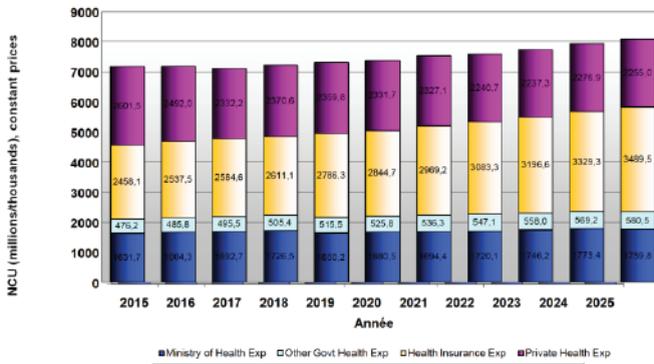
- **Structure de la population et couverture par l'assurance maladie**
- **Utilisation des services de santé**
- **Dépenses et recettes de l'assurance maladie**
- **Environnement macroéconomique**
- **Dépenses du Ministère de la santé et autres dépenses publiques générales de santé**
- **Dépenses privées de santé**
- **Dépenses totales de santé**

Résultats

Tendance de la couverture sociale maladie

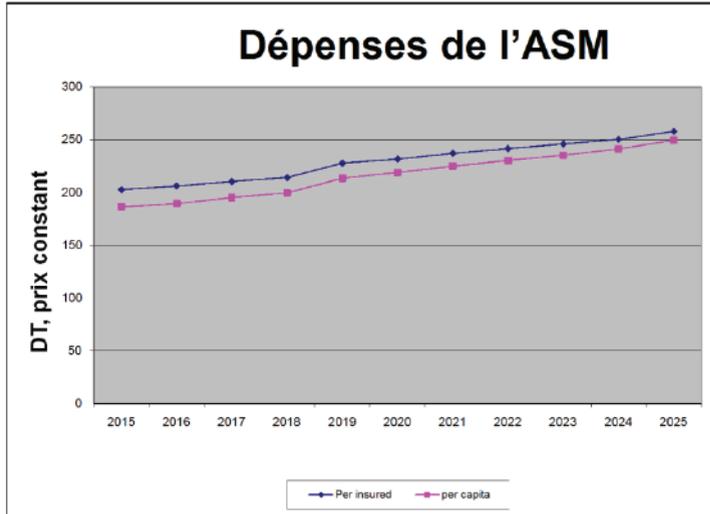
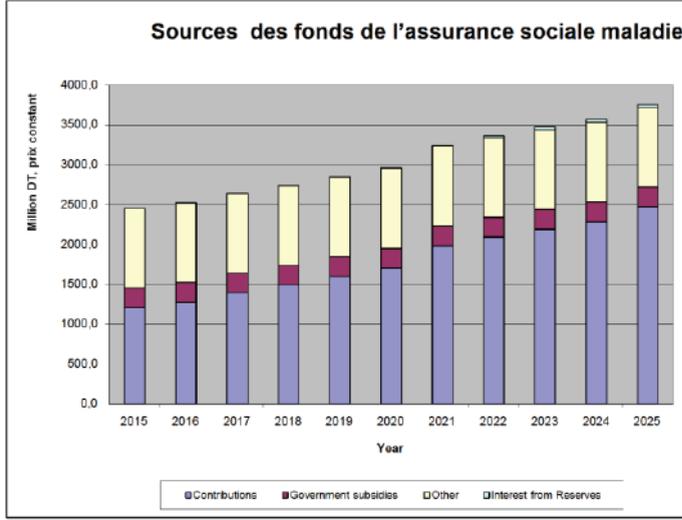


Structure des DTS

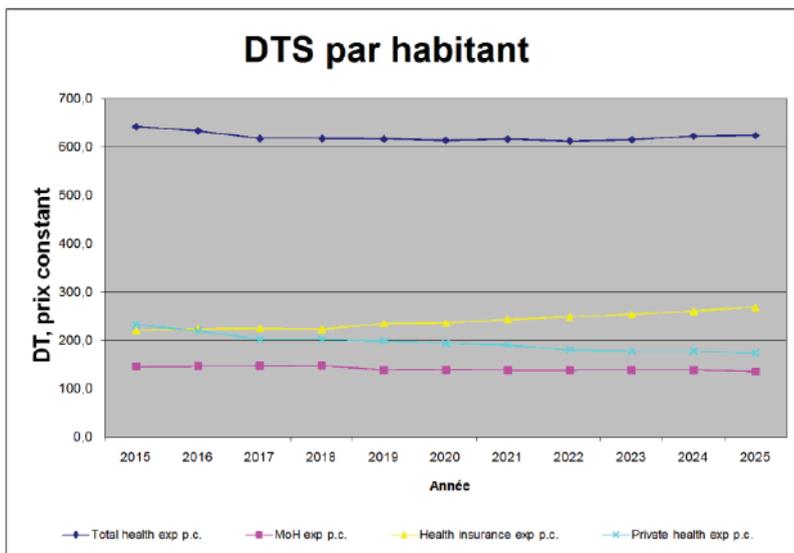


	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
DTS (p. constant)	7167,5	7179,6	7105,0	7213,5	7311,8	7382,7	7526,9	7591,1	7738,1	7948,8	8084,9
DTS/PIB	8,5	8,3	8,1	8,0	8,0	7,9	7,9	7,8	7,8	7,9	7,8
DTS/ Hab	642,4	634,0	618,1	618,3	617,5	614,2	617,0	613,0	615,7	623,1	624,4
DTS/ Hab (\$ US)	316,1	317,8	315,7	320,4	324,7	324,5	327,6	327,1	320,7	320,0	320,6

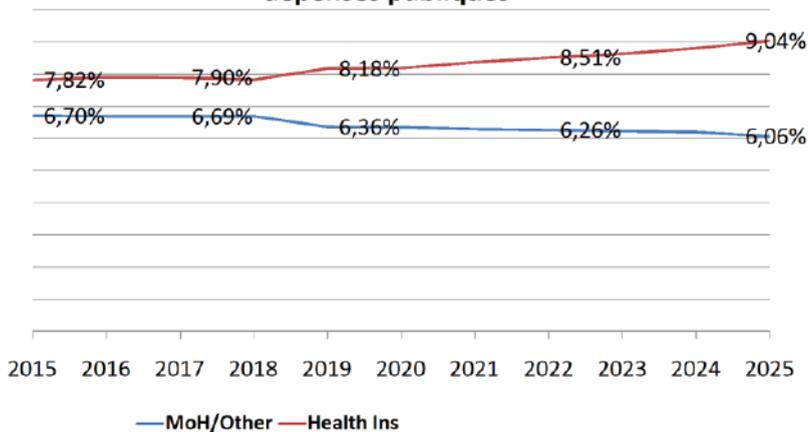
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dépenses publiques de santé	63,7	65,3	67,2	67,1	67,7	68,4	69,1	70,5	71,1	71,4	72,1
Ministère de la santé	35,7	35,5	35,5	35,6	33,3	33,3	32,6	32,1	31,7	31,3	30,2
Autres ministères	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,3	10,2	10,1	10,0	10,0
assurance maladie	53,8	54,1	54,2	53,9	56,3	56,3	57,1	57,6	58,1	58,7	59,9
Dépenses privées de santé	36,3	34,7	32,8	32,9	32,3	31,6	30,9	29,5	28,9	28,6	27,9

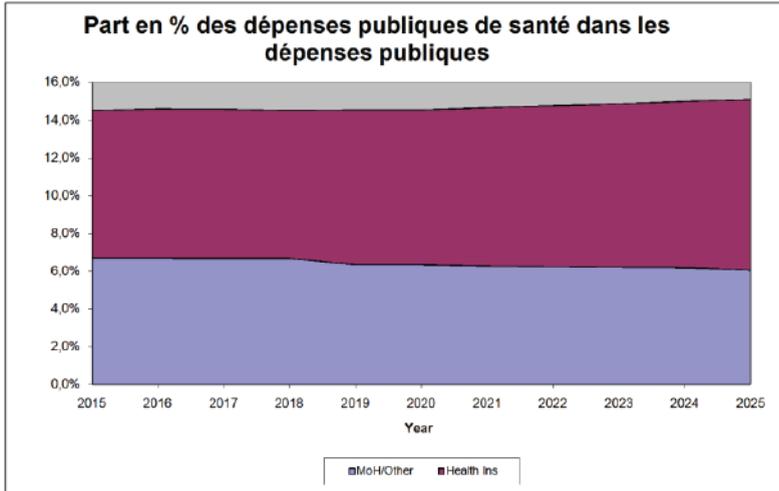


DTS par habitant



Part en % des dépenses publiques de santé dans les dépenses publiques





Quelques facteurs de succès

Facteurs Institutionnels et sociétaux

- Croissance économique forte et stable
- Longue stabilité politique et engagement politique continu
- Environnement institutionnel fort
- Niveau éducatif (ou de conscientisation) assez élevé de la population

Facteurs de politiques sanitaires

- Engagement pour l'équité et la solidarité
- Ressources financières dédiées à la santé, y compris le financement privé
- Consolidation de la mutualisation du risque
- Limites de la décentralisation
- « Primauté première aux soins primaires »

Quelques facteurs de succès

Facteurs de mise en œuvre

- Participation et soutien des détenteurs d'enjeux
- Bon système d'information
- Prise de décision sur des bases factuelles
- Suivi et Evaluation
- Flexibilité et corrections pertinentes et adéquates à mi-chemin
- Changements dans la couverture accompagnés de réformes de la prestation et des modalités de paiement des prestataires
- Gains en efficacité, en bonne gouvernance et en pérennité financière

Conclusion

- Relation mécaniques en lien avec le contexte tunisien
- ASM Incline AM dans CNAM
- Augmentation de 1% du PIB
- Réduire les PDS de 9%
- Mesures correctives et de mise en œuvre
 - Financement de la santé (collecte des fonds, mise en commun et achat stratégiques)
 - Disponibilité et Qualité de soins
 - Achat stratégique
- Elaborer un plan d'action et de communication pour assurer le passage à la Couverture santé universelle



DIALOGUE SOCIAL ET GOUVERNANCE: LES BONNES PRATIQUES



Youcef GHELLAB

*Chef de l'Unité Dialogue social et Tripartisme
BIT – Genève*

Structure de la présentation

- Le concept de gouvernance
- La gouvernance de la sécurité sociale par le dialogue social le tripartisme : principes et orientations de l'OIT
- Pratiques nationales/bonnes pratiques
- Conclusions

I. Le concept de gouvernance

- Définitions diverses
- PNUD: trois types de gouvernance:
 - Politique: l'ensemble des institutions politiques qui régissent les relations entre l'Etat et les citoyens y compris protection des libertés fondamentales; le principe de la séparation des pouvoirs, etc.
 - Economique: les institutions économiques; les politiques macro économiques, industrielles et sectorielles, interaction avec les agents économiques
 - Administrative: institutions administratives et services publics, interaction avec les usagers du service public
- La (bonne) gouvernance:
 - Principe de gestion saine des affaires publiques célébré par toutes les organisations internationales (Nations Unies, Banque Mondiale, OCDE, Banques régionales de développement, etc.)
 - Défini comme un préalable pour:
 - Un développement économique et social inclusif et équilibré
 - Une utilisation optimale des ressources (humaines, financières, économiques, techniques, environnementales) disponibles

Il y a des distinctions au sujet: des instruments de cette gouvernance et du mode d'utilisation des ressources (rôles respectifs du secteur privé et celui de l'Etat dans l'économie; place de la loi par rapport à celle du contrat privé; le poids de l'Etat providence, etc.)
- Des institutions comme l'Union Africaine, l'UE, OCDE, IFI s'y réfèrent de plus en plus
- Prolifération des classements internationaux sensés mesurer la bonne gouvernance dans les pays

Et l'OIT?

- Pas de définition officielle mais on s'y réfère dans de nombreux documents et discours du Directeur Général
 - Un concept associé avec:
 - L'agenda du travail décent et ses 4 objectifs stratégiques: droits fondamentaux, emplois, protection sociale et le dialogue social,
 - Le tripartisme: collaboration et coopération entre G, T et E

Déclaration de 2008- 4 conventions de gouvernance: No. 81 et No. 129 (inspection du travail); No. 122 (la politique de l'emploi); No.144 (consultations tripartite sur le NIT)

- Réforme de la structure du BIT en 2013: création d'un Département de la Gouvernance et du Tripartisme

Le concept appliqué à la SS

"la manière dont l'autorité officielle exerce ses pouvoirs pour réaliser les objectifs de l'institution, notamment ses pouvoirs de concevoir, appliquer et adapter les politiques, règles, systèmes et processus de l'institution et pour impliquer les parties prenantes".

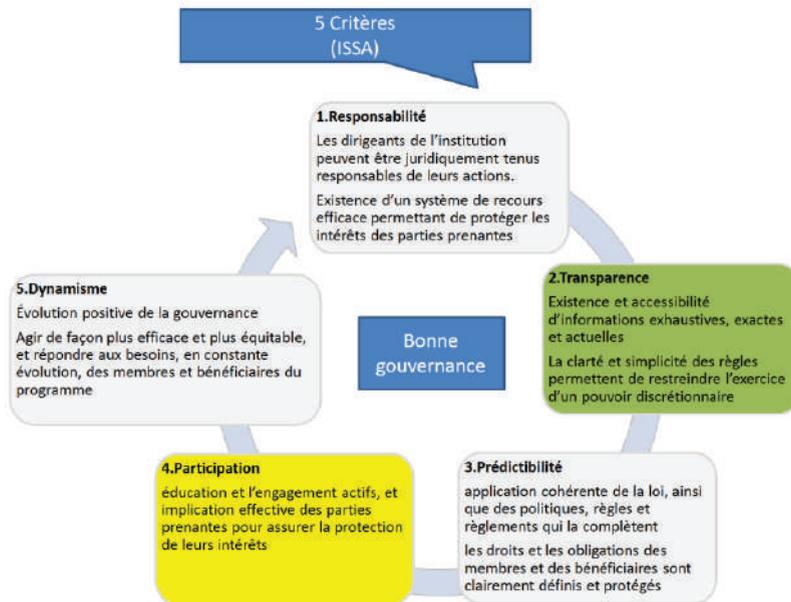
AISS : lignes directrices pour la SS

Les objectifs de la gouvernance- garantir:

- une structure cohérente de la protection sociale
- un système national de protection sociale efficace et efficient

"Une gouvernance efficace peut faire la différence. Aucun système de protection sociale ne peut atteindre ses objectifs sans une bonne gouvernance. Un élément central de la bonne gouvernance est la gouvernance financière"

Gouvernance des systèmes de SS: un guide pour les membres du CA en Afrique, p. vii



Gouvernance financière: un élément central de la bonne gouvernance

- **Les coûts administratifs: doivent constituer une petite partie des dépenses de l'institution**, mais ils doivent être budgétés proprement et faire l'objet de suivi et contrôle.
- **Transferts (entre les différentes catégories de dépenses et branches) ;** doit être un processus transparent et contrôlé avec rigueur.
- **Gestion des risques:** l'institution doit développer des procédures formelles d'évaluation, de suivi et de contrôle pour réduire les risques, qui soient connus et expliqués dans des documents publics.
- **Garde fous** contre la fraude et les abus
- **Processus d'audit.** Sauvegarder l'indépendance du processus et donner suite aux recommandations des auditeurs.
- Des études régulières d'optimisation.

II. La gouvernance de la sécurité sociale par le dialogue social et le tripartisme: principes et orientations de l'OIT

Trois principes fondamentaux:

(i) L'administration participative du système de sécurité sociale (C 102 et C168);

(ii) La consultation sur les politiques/réformes de SS (C102, C168, R 113 et R 202) et sur les NIT (C144 et R 152)

(iii) La liberté des partenaires sociaux à négocier les conditions de travail et termes d'emploi en lien avec la SS (C 98, 151, 154)

C.102 – Convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952

... elle vise à assurer un niveau minimum de protection socialement acceptable pour la couverture de la population par la sécurité sociale, en vue d'atteindre progressivement l'objectif d'une large couverture en harmonie avec le développement économique national.

⇒ La convention n° 102 appelle à l'administration des régimes de sécurité sociale sur une **base tripartite**, ce qui vise à garantir et à renforcer la confiance et la coopération entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.

Article 72

1. « Lorsque l'administration n'est pas assurée par une institution réglementée par les autorités publiques ou par un département gouvernemental responsable devant un parlement, des représentants des personnes protégées doivent **participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif** dans des conditions prescrites ; la législation nationale peut aussi prévoir la participation de représentants des employeurs et des autorités publiques. »

Convention No. 168 la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (Article 29)

Administration assurée par un département gouvernemental
Responsable devant le Parlement

- Employeurs et représentants des personnes protégées associées à titre consultatif

Administration assurée par une institution autonome

- (a) des représentants des personnes protégées doivent participer à l'administration ou y être associés avec pouvoir consultatif;
- (b) la législation peut aussi prévoir la participation de représentants des employeurs et des autorités publiques.

R.113 – Recommandation sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960

- Des mesures devraient être prises en vue de promouvoir aux échelons industriel et national une consultation et une collaboration efficaces entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'entre ces organisations.
- Cette consultation et cette coopération « devraient notamment viser à permettre l'examen en commun, par les organisations d'employeurs et de travailleurs, des problèmes d'intérêt mutuel en vue d'aboutir, dans toute la mesure possible, à des solutions acceptées de part et d'autre ».
- La consultation doit porter sur un large éventail de questions, parmi lesquelles :
 - (i) la préparation et la mise en œuvre de la législation touchant leurs intérêts ;
 - (ii) la création et le fonctionnement d'organismes nationaux tels que ceux qui s'occupent de l'organisation de l'emploi, de la formation et de la réadaptation professionnelles, de la protection des travailleurs, de l'hygiène et de la sécurité industrielles, de la productivité, de la sécurité sociale et du bien-être ;

R.202 – Recommandation sur les socles de protection sociale, 2013

... offre un nouvel outil destiné à aider les pays dans l'extension de la protection sociale à tous ceux qui en ont besoin, en reconnaissant que l'établissement d'un système de sécurité sociale viable est un facteur qui contribue largement aux transitions vers l'emploi formel.

Paragraphe 3 (r) (principe)

« participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées ».

Paragraphe 8 (d)

« s'agissant de la fixation et du réexamen des niveaux [des garanties de sécurité sociale de base], la participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées devraient être garanties ».

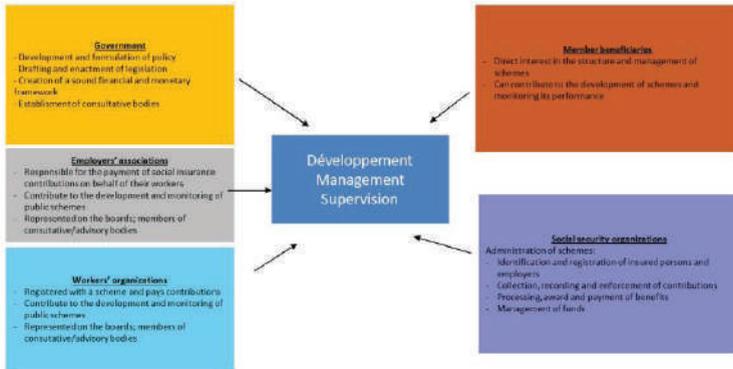
Paragraphe 13 (1)

« Les Membres devraient formuler et mettre en œuvre des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale basées sur des consultations nationales, et ce par le biais d'un dialogue social effectif et d'une participation sociale... »

Paragraphe 19

« Les Membres devraient effectuer un suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des socles de protection sociale et dans la réalisation des autres objectifs des stratégies nationales d'extension de la sécurité sociale, par le biais de mécanismes appropriés définis à l'échelle nationale, y compris la participation tripartite avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs ainsi que la consultation d'autres organisations pertinentes et représentatives de personnes concernées. »

Gouvernance de la SS



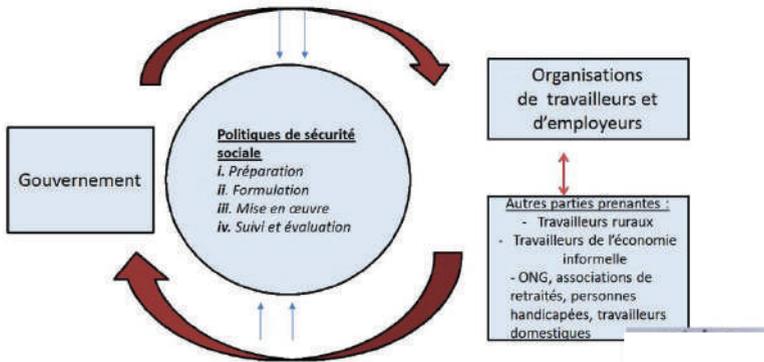
Rappel!!



- 1. Principes mais **PAS** de prescriptions ni de modèle universel d'organisation du DS dans la SS
- Mais:
 - Prérequis pour un dialogue effectif
 - Dialogue social réel et pas fictif

Le dialogue social et la sécurité/protection sociale

Le processus de consultation: une voie à deux sens



- 2. Administration participative et consultation mais **NON** mélange des responsabilités: selon la C 102 (art 72.2) et C 168 (art 28) et R 202 (art 3): la responsabilité ultime de l'administration appropriée des régimes de sécurité sociale contributifs et non contributifs, ainsi que de la solvabilité de ces régimes, incombe à **l'État**

III. Pratiques nationales

- La majorité des Etats membres de l'OIT disent avoir mis en place une gouvernance tripartite du système de la SS et pratiquer le DS dans l'élaboration des politiques de sécurité/protection sociale
- Des formes très diverses d'organisation du DS sur la SS: composition tripartite des conseils d'administration des caisses; rôle et influence réelle des partenaires sociaux; poids des représentants de l'Etat; ..
- Etude d'ensemble de la CEACR (2009): un paysage très contrasté sur la réalité du DS dans la SS
- La crise de 2008-2009 a fait reculer le DS sous la pression des marchés et l'urgence des réformes menées unilatéralement par le GOUV dans certains pays
- Tentative de réparation depuis dans certains pays

III. Pratiques nationales

- (i) Conception de l'assurance chômage (Malaisie)
- (ii) Élaboration d'une loi sur la protection sociale (ToP)
- (iii) Extension de la protection sociale au secteur informel (Sénégal)
- (iv) Assouplir l'accès aux pensions de retraite (Uruguay)
- (v) Allongement de l'âge de la retraite en Espagne
- (vi) Gestion de fonds de SS par les partenaires sociaux

(i) Conception collective de l'assurance chômage en Malaisie

8. Propositions ont inspiré projet de loi du GOUV en 2016

7. Présentation de l'étude lors d'un forum tripartite et présentation au CTP (2013)

6. Étude de faisabilité (évaluations actuarielles et juridiques, institutionnelles) (Août 2012-xx 2013)

1. Création du CTP (Mars 2012)

2. Comparaison internationale et analyse comparative sur la protection des chômeurs dans 14 pays

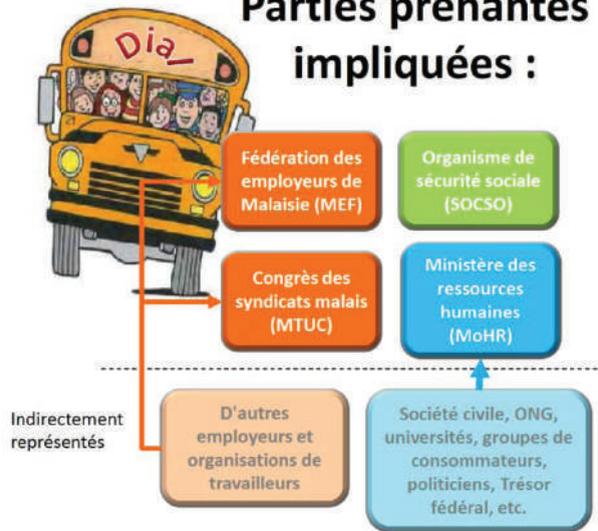
Comité national tripartite du projet

3. Étude documentaire du marché du travail, des indicateurs économiques et des mesures visant à protéger les chômeurs en Malaisie (Mars-Mai 2012)

4. Missions exploratoires et ateliers nationaux et régionaux tripartites pour renforcer les capacités + partager des informations + recueillir les opinions, y compris par le biais d'une enquête (Mai 2012)

5. Approbation de la part du CTP de la conception large (pilier 1 : assurance chômage ; pilier 2 : PAMT ; pilier 3 : économies) (Juin 2012)

Parties prenantes impliquées :



(iii) Extension de la SS aux travailleurs informels au Sénégal à travers le DS

- i. Début des années 2000: extension rapide du secteur des transports (tous types de transport) devenu stratégique
- ii. Été 2003: Déclenchement d'une grève par le syndicat des travailleurs du secteur en appui à leurs demande d'accès à la couverture sociale
- iii. Réaction du gouvernement: rencontre du Ministre du Travail avec les syndicats; sollicitation de l'aide du BIT qui s'est engagé à apporter son appui technique et financier à travers le programme STEP
- iv. La réponse c'est le dialogue social: sollicitation du CNDS pour abriter les consultations; mise en place d'un comité tripartite pour piloter les consultations et les études; plusieurs décisions:
 - révision de la stratégie et de la politique de protection sociale, y compris son extension;
 - La stratégie nationale de protection sociale est intégrée dans le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et dans le PPTD conclu avec le BIT
 - Approche graduelle: focalisation sur le secteur des transports et l'assurance maladie;
 - Diagnostic; Etudes de faisabilité: cibles, cout, financement, etc..
 - Discussion tripartite sur les options: assurance obligatoire versus facultative
 - Accord tripartite: introduction d'une assurance maladie facultative financée par les deux parties d'abord dans la région de Dakar et puis dans les autres régions: appelé TRANSVIE
- V. Débat actuel:
 - i. rendre le système obligatoire?
 - ii. Étendre la protection aux retraites?

(iv) Assouplir l'accès aux pensions en Uruguay par le DS

- En 2006, la Banque de prévoyance sociale (BPS) a présenté au ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS) un projet de loi visant à assouplir l'accès aux pensions de retraite ;
- Proposition précédée par une série d'études conduites essentiellement par des experts de la BPS ;
- 2007: Lancement du dialogue national sur la sécurité sociale (DNSS) ; Le DNSS a été composé de 2 organismes tripartites: une plénière, lieu de partage d'idées ; et un comité exécutif, lieu de négociation d'accord (ayant 5 groupes de travail) ;
- Positions de départ des partenaires sociaux
- *Travailleurs et retraités* : l'ouverture des droits à la retraite devrait être basée sur les années de travail et non de cotisation ; réduction du nombre des années de travail pour tous les groupes ;
- *Employeurs* : incitations à travailler plus longtemps et à appliquer des formules souples pour les personnes âgées de 60 à 69 ans ;
- Les partenaires sociaux sont arrivés à un accord :
- Réduction des années de cotisation de 35 à 30 ans
- Réduction de l'âge de retraite de 70 à 65 ans
- Bonus pour ceux qui acceptent de travailler plus longtemps jusqu'à 69 ans (échelle) après 30 ans de cotisation et ceux qui ont cotisé plus que 15 ans et moins de 30 ans.
- La BPS a préparé un projet de loi basé sur l'accord entre partenaires sociaux et consulté ces derniers ainsi que les associations de retraités avant de le soumettre au Parlement ;
- Le Parlement a adopté la loi à l'unanimité respectant ainsi les résultats du tripartisme et du dialogue social.

(vi) Gestion de fonds de SS par les partenaires sociaux à travers la NC et le DS



- Assurance chômage (UNEDIC)
- Régime de retraites complémentaires obligatoire (AGIRC-ARCCO)



Régime de retraites professionnelles complémentaires (second pillier)



Gestion bilatérale des prestations chômage par les syndicats et la caisse auxiliaire de paiement des indemnités de chômage (organisme public)

Et la TUNISIE!

Le Contrat Social Jan 2013

- Axe 4: création d'un système d'assurance perte d'emploi dans le cadre d'un fonds indépendant qui couvre les salariés licenciés pour des raisons économiques ou techniques ou ceux qui ont perdu leur emploi pour des raisons indépendantes de leur volonté suite à la fermeture inopinée et définitive de l'entreprise.
- Ce système sera financé de manière tripartite à égalité entre les employeurs et les travailleurs et au moyen d'un appui financier de l'Etat;
- Les modalités de financement, de gestion de ce système et les conditions pour en bénéficier, sa durée et l'accompagnement en vue de la réintégration des travailleurs dans le circuit économique seront arrêtés d'un commun accord entre les parties signataires du présent contrat.

Conclusions

- Dialogue social et sécurité/protection sociale: deux piliers de l'agenda du travail décent: l'un ne va pas sans l'autre
- Bonne gouvernance: gouvernance participative et consultative
- Pas de modèle universel mais des principes et des orientations de l'OIT pour administrer les systèmes de sécurité sociale et conduire les réformes de protection sociale sur la base du DS
- Rôles et responsabilités du gouvernement et des partenaires sociaux: différents mais complémentaires
- Responsabilité de l'Etat pour le bon fonctionnement du système reste entière
- Processus de dialogue social: pas facile, demande du temps, parfois se termine par un échec des négociations et consultations
- Exige des ressources: techniques, humaines, financières, confiance, persévérance et patience
- L'expérience montre qu'il n'existe pas d'alternative crédible au dialogue social en tant qu'outil de bonne gouvernance de la sécurité sociale et de conduite des réformes de protection sociale.

LES SOCLES DE PROTECTION SOCIALE A TRAVERS

LES NIT ET LES EXPERIENCES ETRANGERES

➔ **Pascal ANNYCKE** – *Expert du BIT*

DANS QUELS CAS A-T-ON BESOIN DE PROTECTION SOCIALE ?

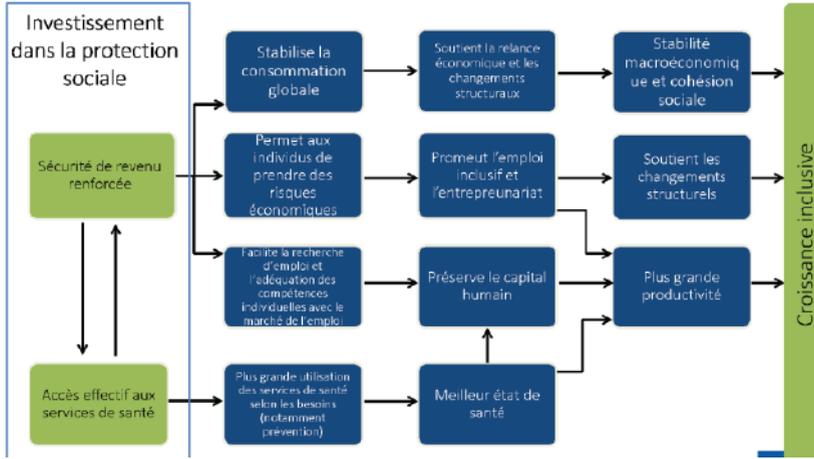
Convention n. 102 du BIT sur les Normes Minimum de Sécurité Sociale



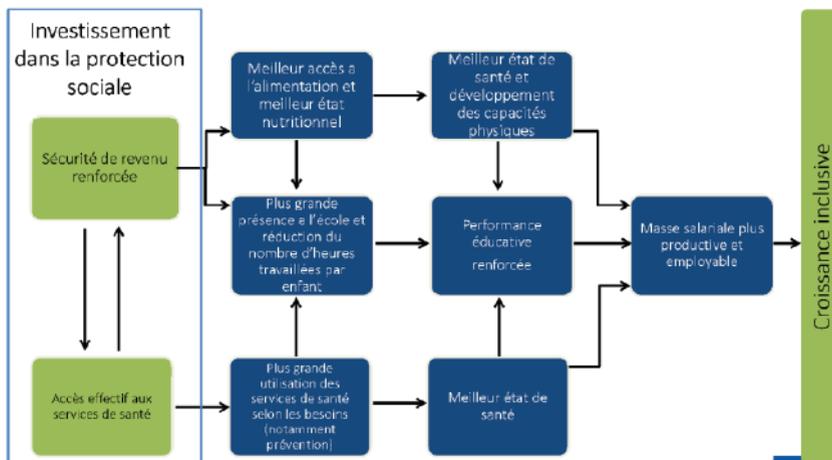
CONVENTION N.102 EN UN CLIN D'ŒIL !

Branches	Normes Minimum Convention n. 102		
	Prestations	Durée	Couverture min.
Congés Maladie	45%	26 semaines	50% employés ou 20% des résidents
Chômage	45%	13 semaines	50% employés ou 20% des résidents
Vieillesse	40%	Durant tout le risque	50% employés ou 20% des résidents
Accidents du Travail		Durant tout le risque	50% employés ou 20% des résidents
Invalidité à Court Terme	50%		
Invalidité permanente	50%		
Décès	40%		
Prestations Familiales	3% ou 1.5%	Durant tout le risque	50% des employés 20% des résidents
Maternité	45%	12 semaines	50% employées ou 20% des résidentes
Invalidité	40%	Durant tout le risque	50% employés ou

CONSÉQUENCES DE L'EXTENSION DE LA PROTECTION SOCIALE À COURT-TERME



CONSÉQUENCES DE L'EXTENSION DE LA PROTECTION SOCIALE À LONG-TERME



LES SOCLES DE PROTECTION SOCIALE

2009 Initiative des Nations Unies sur le Socle de Protection Sociale (présidée par BIT et OMS) , Sous le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies

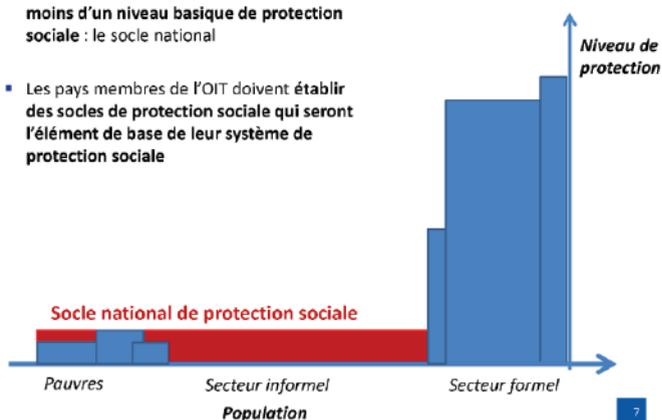
2011 Rapport Bachelet, approbation du G20

2012 Recommandation n. 202 du BIT, consensus des 185 états membres, les représentants des travailleurs et des employeurs. Approbation du Conseil ECOSOC de l'ONU

2015 Objectifs de Développement Durable and post-2015 agenda, Objectif 1. "Éliminer la Pauvreté", Cible 1.3 sur la protection sociale, dont les Socles

LE SOCLE DE PROTECTION SOCIALE

- Tous les résidents doivent bénéficier au moins d'un niveau basique de protection sociale : le socle national
- Les pays membres de l'OIT doivent établir des socles de protection sociale qui seront l'élément de base de leur système de protection sociale





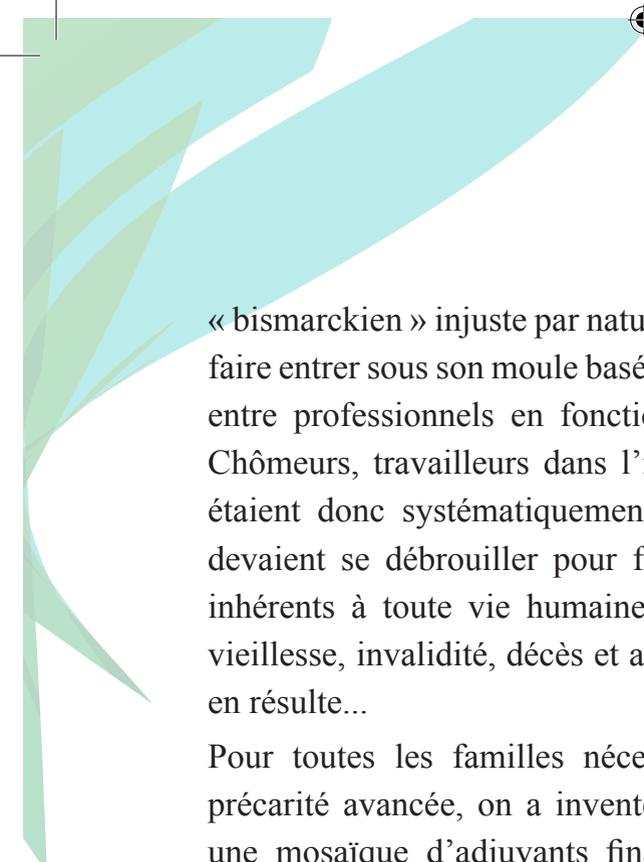
LA REFORME DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE EN TUNISIE: VERS UN SOCLE SOCIAL

→ **Kamel ESSOUSI**
Expert en Sécurité Sociale

Au-delà des propositions sociales saucissonnées sans fil conducteur et des replâtrages sans fin des régimes de sécurité sociale, la Tunisie a besoin, aujourd'hui que le déficit des caisses devient abyssal, d'un vrai projet social fédérateur pour sortir du marasme de l'exclusion dont ont été victimes des pans entiers de notre société, des régions entières et qui risquent d'hypothéquer l'avenir des générations futures si on ne saisit pas cette opportunité de l'arrivée en fin de vie des systèmes contributifs, pour révolutionner justement tout notre système de transferts sociaux.

Des politiques de sécurité sociale éclatées, imprévoyantes et des dysfonctionnements générateurs d'exclusion

Dans toute la littérature sur la pauvreté et l'exclusion, c'est la sécurité sociale qui, au fond, peut seule, instaurer avec plus ou moins de bonheur un brin de justice sociale. Or nos choix en la matière se sont focalisés, pour des raisons historiques, sur une conception uniquement professionnelle de la sécurité sociale qui ne couvre que les travailleurs et encore les seuls travailleurs qui ont eu l'heureuse chance d'intégrer la Fonction publique et les entreprises publiques et privées structurées. En réalité, que de pans entiers de la société n'a-t-on pas sacrifiés, marginalisés et exclus de cette protection sociale sous le sceau d'un système



« bismarckien » injuste par nature parce qu'il ne pouvait pas les faire entrer sous son moule basé sur la seule mutualité du risque entre professionnels en fonction des apports en cotisations. Chômeurs, travailleurs dans l'informel, travailleurs précaires étaient donc systématiquement éjectés du système et tous devaient se débrouiller pour faire face aux risques pourtant inhérents à toute vie humaine tels que les risques maladie, vieillesse, invalidité, décès et absence ou perte de revenus qui en résulte...

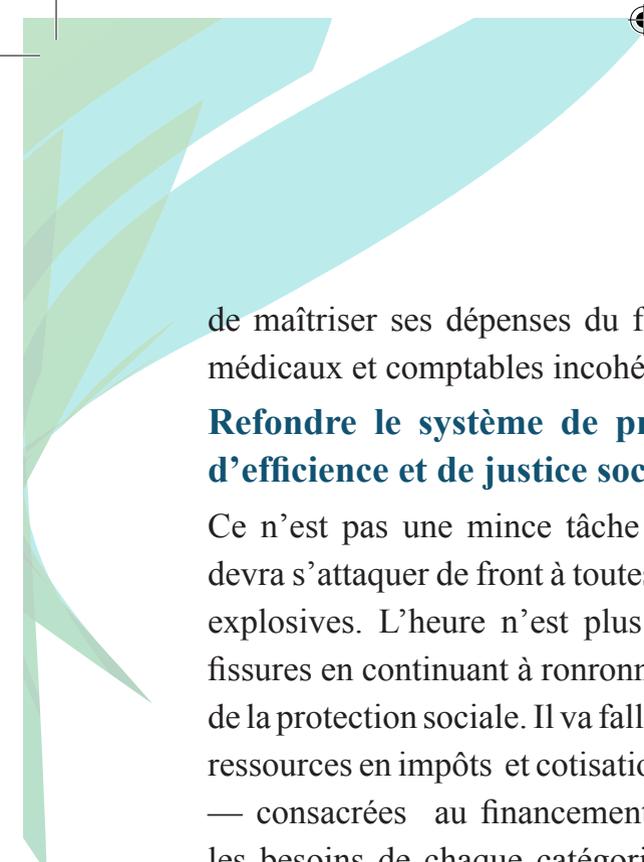
Pour toutes les familles nécessiteuses et les personnes en précarité avancée, on a inventé une kyrielle de mécanismes, une mosaïque d'adjuvants financés sur le budget de l'Etat qui n'ont pas eu l'efficacité requise du fait de leur évolution anachronique et leurs erreurs de ciblage qui venaient s'entasser les unes sur les autres sans coordination parce que gérées de façon cloisonnées entre différents départements ministériels. La «dégourbification» et le «développement rural intégré» du temps de Bourguiba, le programme d'aide aux familles nécessiteuses, le Fonds 21-21 pour l'emploi, le fameux Fonds 26-26 de triste mémoire... étaient les ingrédients additionnels à la sauce protection sociale censée résoudre le problème de la pauvreté.

Quoique génératrice de bien-être et d'amélioration des conditions de vie de ses cotisants, la sécurité sociale n'en est pas moins défailante dans sa redistribution juste et égalitaire entre tous les membres de la communauté tunisienne des fruits de cette croissance. Et c'est ce qui explique en large partie, la

révolution du 14 Janvier 2011, sociale dans la plupart de ses revendications.

Je n'ose encore me référer aux prestations reines classiques contributives du système de sécurité sociale pour ne pas trop noircir le tableau: les retraites publiques de la Cnrps et privées de la Cnss d'une part, dans leur agonie financière et qui souffrent de l'absence d'une réforme imminente impérative et l'assurance maladie d'autre part, qui souffre des mêmes maux de déficit chronique 5 ans seulement après sa mise en vigueur parce que l'ancien pouvoir et le syndicat des médecins de libre pratique la voulaient tout de suite et à leurs conditions à eux, à la française, basée sur le principe du «paiement à l'acte», véritable fossoyeur budgétivore et incontrôlable que même la France nous avait déconseillé.

Tout mais absolument tout doit être revu et corrigé. De l'aide aux familles nécessiteuses sous forme d'assistance servie aux bénéficiaires en fonction de quotas par gouvernorat selon les disponibilités budgétaires, aux programmes inefficients d'insertion des chômeurs et de crédits BTS, aux retraites généreuses au profit de salariés nantis et des plus difficiles à obtenir pour les populations vulnérables aux apports contributifs insuffisants, à l'assurance maladie qui participe très largement à la clochardisation du secteur public de la santé sans pour autant satisfaire ni les assurés noyés dans des choix compliqués de la filière de soins, ni les professionnels de libre pratique qui demandent toujours la révision à la hausse des tarifs conventionnels et encore moins la Cnam, incapable



de maîtriser ses dépenses du fait de mécanismes de contrôle médicaux et comptables incohérents et inefficaces.

Refondre le système de protection sociale pour plus d'efficacité et de justice sociale

Ce n'est pas une mince tâche car le nouveau gouvernement devra s'attaquer de front à toutes ces problématiques hautement explosives. L'heure n'est plus à colmater les brèches et les fissures en continuant à ronronner sur les mêmes composantes de la protection sociale. Il va falloir en somme recenser toutes les ressources en impôts et cotisations — et elles sont faramineuses — consacrées au financement de ces mécanismes, définir les besoins de chaque catégorie sociale : chômeurs, familles en dessous du seuil de pauvreté, retraités, handicapés, malades et redistribuer de façon plus équitable en fonction des besoins spécifiques dans un système intégré et cohérent.

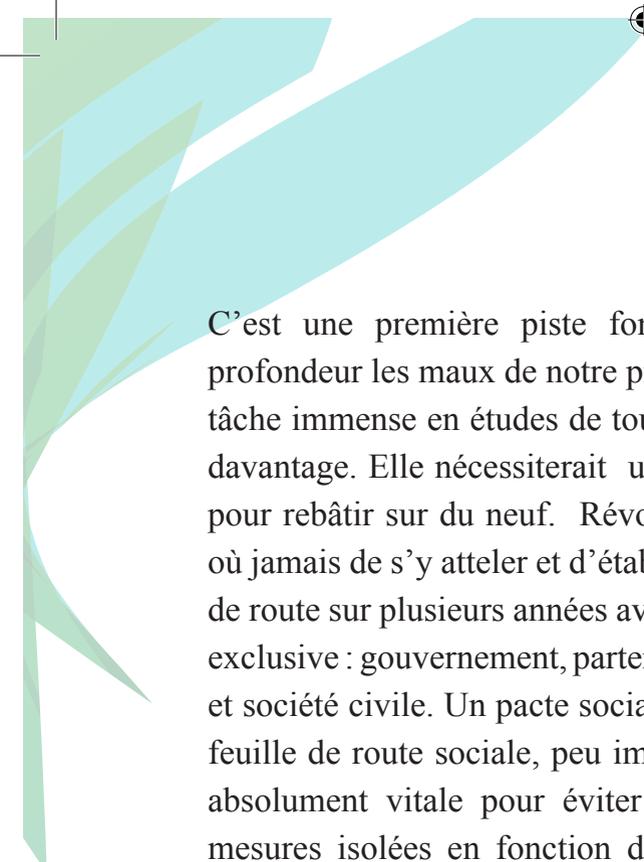
Une architecture nouvelle sur le long terme basée sur la théorie des 3 paliers : le socle de protection sociale

C'est pour éviter que des franges entières de notre société restent sans ressources que l'idée d'un socle de la sécurité sociale a été récemment introduite par les instances internationales. La sécurité sociale pour pouvoir jouer son rôle de lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit savoir impliquer toute la collectivité nationale, par le biais de l'impôt et une partie des cotisations. Elle se doit d'assurer dans un premier palier à tous les citoyens résidents la satisfaction de leurs besoins élémentaires concrétisés

par un revenu minimum de subsistance accompagné d'une couverture maladie que l'on soit chômeur ou actif, nanti ou pauvre. A ce socle de base universel se superposerait un second palier de la sécurité sociale professionnelle actuelle financée par la profession et les cotisations des travailleurs mais débarrassée de ses dérives financières et de toutes les largesses injustifiées qui la caractérisent. L'étage suprême ou le troisième palier est destiné aux plus nantis d'entre nous. Il donne la possibilité par le biais d'assurances privées facultatives ou obligatoires d'arrondir ses rentes au moment où on cesse la vie active selon des contrats retraites ou maladies complémentaires que les commerciaux des assurances savent inventer à satiété et constitueraient une épargne nationale conséquente vitale pour les investissements.

ARCHITECTURE GLOBALE ET INTEGREE DE LA REFORME DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE





C'est une première piste fondamentale pour résoudre en profondeur les maux de notre protection sociale mais c'est une tâche immense en études de toutes sortes si on veut la creuser davantage. Elle nécessiterait une volonté politique sans faille pour rebâtir sur du neuf. Révolution oblige, c'est le moment où jamais de s'y atteler et d'établir dans ce domaine une feuille de route sur plusieurs années avec la collaboration de tous sans exclusive : gouvernement, partenaires sociaux, partis politiques, et société civile. Un pacte social, une constituante sociale, une feuille de route sociale, peu importe la dénomination, s'avère absolument vitale pour éviter les colmatages et les petites mesures isolées en fonction des urgences, des secteurs, des régimes et des mécanismes cloisonnés et disparates.

L'EMPLOI INFORMEL EN TUNISIE SUR LA PERIODE 2005-2015 : UN GRAND POTENTIEL DE LEVEE DE RESSOURCES POUR LA CNSS



Nidhal BEN ECHEIKH

Conseiller au cabinet du Ministre des affaires Sociales

La Tunisie s'est engagée depuis longtemps à étendre les régimes assurantiels de sécurité sociale vers toutes les catégories travaillant au sein de l'économie informelle. Cet engagement qui s'exprime au travers des avancées remarquables en matière de couverture légale, traduit de la même manière un attachement à la promotion du travail décent alors que de nouvelles formes d'emplois atypiques voire précaires commencent à se développer sous l'effet de la restructuration des secteurs productifs et de la concurrence internationale.

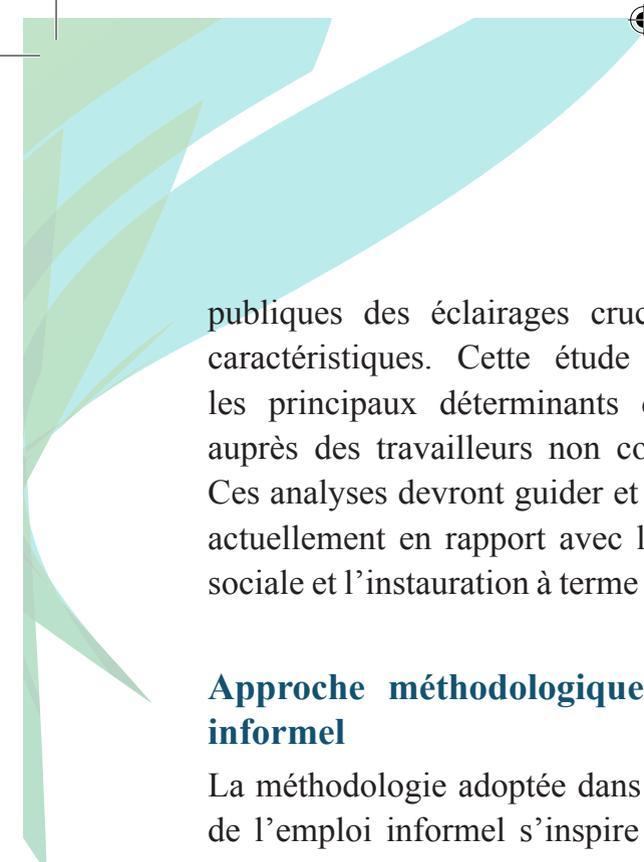
Toutefois, l'intérêt constant des autorités publiques en Tunisie pour l'extension de la couverture sociale à l'économie informelle est également motivé par la nécessité d'élargir les frontières du marché de travail formel. En effet, en plus de la protection des travailleurs contre les aléas, les autorités souhaiteraient aussi augmenter le nombre de cotisants aux caisses de sécurité sociale. Au regard de l'existence de régimes légaux de sécurité sociale pour la quasi-totalité des catégories socio-professionnelles, l'un des rares leviers à actionner pour ralentir la baisse du rapport démographique, consiste à promouvoir la formalisation et inciter les travailleurs assujettis à s'affilier aux régimes gérés par la CNSS.

Il importe de rappeler que les caisses de la sécurité sociale en Tunisie font face depuis plus d'une décennie à des difficultés financières grandissantes dues à un décrochage entre les ressources et les emplois. Or les ressources des régimes assurantiels, composées essentiellement de cotisations sociales assises sur les salaires, sont générées dans leur majeure partie par l'économie formelle. Ceci revient à dire qu'un développement excessif de l'économie informelle pourrait se traduire par l'accentuation des pressions sur les travailleurs de l'économie formelle qui supporteront toute la charge d'imposition sociale et fiscale.

Évidemment, l'élargissement de l'économie informelle attiserait les contraintes de financement de la sécurité sociale en l'absence d'orientations visant l'élargissement de son assiette fiscale. Elle compromettrait aussi l'efficacité des efforts de redressement des équilibres financiers des régimes assurantiels actuels. De même, la capacité du gouvernement à maintenir le même niveau de bénéfices des régimes non-contributifs d'assistance sociale serait progressivement diminué.

Ainsi, la promotion de la formalisation des travailleurs informels permettrait d'alléger le coût moyen de la sécurité sociale pour un travailleur formel. Elle contribuerait également d'une manière significative à une meilleure soutenabilité financière des régimes assurantiels de sécurité sociale et à une meilleure tenue de la compétitivité des entreprises tunisiennes face à la concurrence internationale.

Pour ces différentes raisons, l'analyse de l'évolution de l'emploi informel devrait permettre d'apporter aux autorités



publiques des éclairages cruciaux sur son étendue et ses caractéristiques. Cette étude permettrait aussi d'identifier les principaux déterminants des comportements informels auprès des travailleurs non couverts par la sécurité sociale. Ces analyses devront guider et alimenter les réflexions menées actuellement en rapport avec le redéploiement de la sécurité sociale et l'instauration à terme d'un socle de protection sociale

Approche méthodologique d'estimation de l'emploi informel

La méthodologie adoptée dans cette section pour l'estimation de l'emploi informel s'inspire des directives adoptées par la 17ème Conférence Internationale des Statisticiens du Travail en 2003 se rapportant à la définition de l'emploi informel et l'élaboration d'un cadre conceptuel de l'emploi au sein de l'économie informelle et permettant une comparabilité entre les différentes mesures mises en œuvre au niveau national

Dans une première analyse, il sera procédé à l'estimation de l'emploi informel dans le secteur non agricole, comme préconisé par toutes les références internationales, étant donné qu'on ne dispose pas en général des mêmes critères de mesure pour le secteur agricole. Ensuite, une définition extensive de l'emploi informel sera adoptée en incluant l'emploi non déclaré dans le secteur agricole. Ce qui revient à admettre que toutes les populations éprouvent nécessairement des besoins pour une sécurité sociale, et surtout que certaines catégories sociales se trouvent plus exposées aux risques de pauvreté et de vulnérabilité que d'autres.

L'emploi informel selon le statut dans l'emploi est estimé en soustrayant de l'emploi réel observé ¹ les effectifs d'assurés sociaux déterminés à partir des bases de données individuelles des caisses de sécurité sociale. Dans le cadre de cette recherche, l'effectif d'assurés sociaux est calculé en considérant les travailleurs comme étant effectivement déclarés uniquement s'ils ont versé leurs cotisations à la CNSS au moins une fois au cours des quatre trimestres de l'année. Il y a lieu de préciser qu'une faible régularité de cotisation au cours d'une année n'entraîne pas ipso facto la remise en cause du droit aux prestations de santé tant que l'assuré continue à verser ses contributions au moins un trimestre par année, mais cela serait susceptible d'hypothéquer les chances d'ouvrir droit à une pension décente pour l'affilié.

¹ L'emploi réel observé dans les enquêtes nationales sur la population et l'emploi de l'INS

Les statistiques de l'emploi total, déclaré et informel seront différenciées selon le statut dans l'emploi, travail salarié et non salarié, comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1- Indicateurs de l'emploi informel

Emploi total	Emploi déclaré	Emploi informel
Emploi total dans le secteur non agricole	— Emploi déclaré dans le secteur non agricole	= Emploi informel dans le secteur non agricole
Emploi total dans le secteur privé	— Emploi déclaré dans le secteur privé	= Emploi informel dans le secteur privé
Emploi salarié total dans le secteur privé	— Emploi salarié déclaré dans le secteur privé	= Emploi salarié informel dans le secteur privé
Emploi non salarié total dans le secteur privé	— Emploi non salarié déclaré dans le secteur privé	= Emploi non salarié informel dans le secteur privé

Dynamique de l'emploi informel au cours de la période 2005-2015

L'évolution de l'emploi informel est la résultante de deux dynamiques concomitantes : la première concerne l'évolution de la population active occupée en relation avec le fonctionnement du marché du travail. Alors que la deuxième se rapporte aux nouvelles affiliations aux caisses de sécurité sociale et notamment aux comportements adoptés par les affiliés dans le paiement des cotisations aux caisses de sécurité sociale.

L'analyse de l'évolution de l'emploi informel permettra d'optimiser la mobilisation des cotisations des populations couvertes et non encore couvertes par le régime de sécurité sociale. En effet, l'un des résultats attendus de l'analyse de l'évolution de l'emploi informel au sein du secteur privé est de présenter des recommandations pratiques à l'adresse de la CNSS en vue de garantir une couverture sociale à toute la population active, tout en ouvrant de nouvelles perspectives d'optimisation de la collectes des ressources de cotisations.

Pour des raisons de comparabilité internationale et en vue d'adopter les standards internationaux en matière d'estimation de l'emploi informel développés par l'OIT, l'accent sera mis dans cette section sur l'emploi informel total ainsi que sur l'emploi informel au sein de l'économie non agricole.

L'emploi total au sein de l'économie non agricole sur la période 2005-2015

Selon les enquêtes nationales sur l'emploi au cours de la période 2005-2015, l'emploi total au sein de l'économie non agricole a connu une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 1.9%. Toutefois, cette croissance n'a pas été uniforme sur la période étudiée. En effet, l'année 2011 a été marquée par une chute des effectifs absolus de l'emploi total en raison de la baisse de la production nationale suite aux mouvements sociaux qui ont précipité la chute de l'ancien régime.

Entre 2005 et 2013 l'emploi féminin qui représente en moyenne 25% de l'emploi total non agricole a enregistré une croissance

modérée de l'ordre de 1.9% en moyenne par an. L'emploi salarié total au sein du secteur non agricole qui représente en moyenne 78% de l'emploi total a évolué à un rythme légèrement moins accéléré que l'emploi des non-salariés, soit respectivement des taux de croissance de l'ordre de 1.9% et de 2% en moyenne par an sur la période 2005-2013.

Tableau 2 - Évolution de l'emploi total au sein de l'économie non agricole (2005-2015)

(en milliers)	2005	2010	2011	2012	2015
Emploi total au sein de l'économie non agricole (15 ans et plus)	2397,4	2712,9	2623,8	2716,9	2893,6
Masculin	1792,1	2039,6	1958,5	2025,9	2163,0
Féminin	605,3	673,3	665,3	691,0	730,5
Emploi salarié total au sein de l'économie non agricole	1874,4	2106,5	2075,4	2135,2	2257,6
Masculin	1363,5	1531,4	1495,6	1538,7	1626,9
Féminin	510,9	575,1	579,8	596,5	630,7
Emploi non-salarié total au sein de l'économie non agricole	523,0	606,4	548,4	581,7	636,0
Masculin	428,6	508,2	462,9	487,2	536,2
Féminin	94,4	98,2	85,5	94,5	99,8

Source : Calculs de l'auteur sur la base des résultats des enquêtes nationales sur l'emploi de l'INS

L'emploi déclaré au sein de l'économie non agricole sur la période 2005-2015

Au cours de la période 2005-2015, le nombre total d'affiliés à la CNSS qui ont versé leurs cotisations au moins une fois par

an a enregistré une croissance annuelle de 1.6%. En Tunisie, la couverture par les régimes assurantiels dans le secteur privé est assurée par les différents régimes créés et gérés par la CNSS. En 2015, le nombre total d'affiliés à la CNSS qui ont versé leurs cotisations au moins une fois par an, a atteint 1.558.360 contre 1.335.400 en 2005, ce qui correspond à une croissance moyenne de l'ordre de 1.6%.

Cette croissance est tirée en majeure partie de celle du régime des salariés non agricoles (RSNA) et plus particulièrement des affiliés de sexe féminin. La croissance des affiliés de sexe féminin s'est établie aux alentours de 2.3% en moyenne par an au cours de la période étudiée alors que celle des affiliés de sexe masculin a été de moindre vigueur, soit 1.6% par an.

Tableau 3- Croissance moyenne des effectifs des affiliés de la CNSS par régime

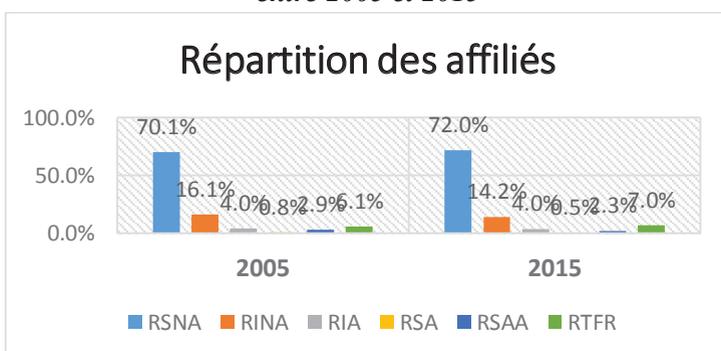
	Croissance annuelle sur la période 2005-2015		
	Masculin	Féminin	Total
Régime des salariés non agricoles (RSNA)	1,6%	2,3%	1,8%
Régime des indépendants non agricoles (RINA)	0,6%	-1,0%	0,3%
Régime des indépendants agricoles (RIA)	1,4%	1,2%	1,4%
Régime des salariés agricoles (RSA)	-2,1%	-5,0%	-2,5%
Régime des salariés agricoles amélioré (RSAA)	-1,2%	-0,5%	-1,0%
Régime des travailleurs à faibles revenus (RTFR)	2,8%	3,8%	3,0%
Total	1,4%	2,0%	1,6%

Source : Calculs personnels de l'auteur sur la base des statistiques produites par le DWH du CRES

En 2015, le régime des salariés non agricoles a représenté 72% de l'effectif total des affiliés à la CNSS contre 70,1% pour le régime des indépendants non agricoles (RINA) 4 % pour le régime des indépendants agricoles (RIA), 2.3% pour le régime des salariés agricoles amélioré (RSAA) et 7% pour le régime des travailleurs à faibles revenus (RTFR). De l'analyse de la structure des affiliés de la CNSS, plusieurs enseignements se dégagent dont l'importance que recèle le régime des salariés non agricoles, principal pourvoyeur de la CNSS en ressources financières provenant des cotisations perçues.

La comparaison de la structure des affiliations entre 2005 et 2015 révèle des mouvements de migration d'affiliés vers le RTFR en provenance du RINA et du RIA. Telle qu'illustrée dans le graphique ci-dessous, cette dynamique s'explique par l'attrait qu'exerce ce nouveau régime considéré comme étant

Graphique 1 - Répartition des affiliés à la CNSS par régime entre 2005 et 2015



exceptionnellement généreux en termes de prestations offertes par rapport aux contributions.

L'emploi déclaré au sein de l'économie non agricole a évolué sur la période 2005-2015 au même rythme que l'emploi total non agricole, soit 1.9% en moyenne par an ¹. Toutefois, les évolutions des composantes de l'emploi déclaré non agricole, en l'occurrence l'emploi salarié et non salarié, ont été dissemblables. Alors que le rythme d'évolution des salariés déclarés au sein de l'économie non agricole a dépassé légèrement l'emploi salarié non agricole total, soient respectivement 2.1% contre 1.9%, l'emploi salarié déclaré dans le secteur non agricole a évolué à un rythme manifestement lent soit 1.1% en moyenne par an contre 2% pour l'emploi non-salarié total dans l'économie non agricole. Cette tendance pourrait être indicatrice de l'amplification de l'informalité au sein de la catégorie socio-professionnelle des « non-salariés dans l'économie non-agricole ».

La prise en considération des affiliés actifs dans le secteur public géré en majeure partie par la CNRPS permet de disposer d'estimations sur l'emploi déclaré dans l'économie non agricole. Une partie des affiliés travaillant au sein d'entreprises publiques sont gérés par la CNSS. Leur effectif serait estimé en 2015 aux alentours de 52 mille salariés.

Tableau 4 : Évolution de l'emploi déclaré (public et privé) au sein de L'économie non agricole (2005-2015)

	2005	2010	2011	2012	2015	Croissance moyenne 2005-2015
Emploi déclaré dans le secteur non agricole						
Total	1692,5	2049,4	2074,3	2092,7	2045,2	1,9%
Masculin	1111,5	1314,7	1325,8	1343,1	1323,2	1,8%
Féminin	581,0	734,6	748,4	749,6	722,0	2,2%
Emploi salarié déclaré total dans le secteur non agricole						
Total	1475,8	1790,2	1817,6	1839,2	1820,6	2,1%
Masculin	934,8	1106,2	1117,9	1136,9	1135,1	2,0%
Féminin	541,0	684,0	699,7	702,3	685,5	2,4%
Emploi non-salarié déclaré total dans le secteur non agricole						
Total	340,3	472,2	465,4	461,6	380,3	1,1%
Masculin	176,7	208,5	208,0	206,2	188,1	0,6%
Féminin	40,0	50,7	48,7	47,3	36,5	-0,9%

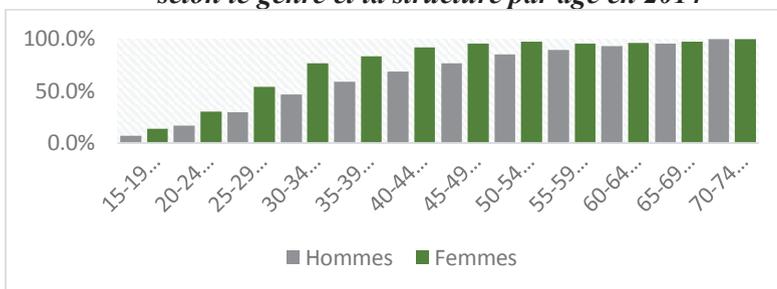
Source : Calculs personnels de l'auteur (Nidhal Ben Cheikh) sur la base des statistiques produites par le DWH du CRES

Dynamique de l'emploi informel sur la période 2005-2015

L'emploi informel au sein de l'économie représente 32.2% en 2015 de la population active occupée, soit 1092.000 travailleurs informels. Il convient d'indiquer que le taux d'emploi a suivi une tendance baissière au cours de la période 2005-2011 avant de s'inscrire de nouveau nettement à la hausse sur la période

2012-2015. Le taux d'emploi informel qui culminait à niveau de 34% en 2005 est passé à 28% en 2010 et puis 32% en 2015. Ce revirement de tendance confirme les caractéristiques contra cycliques de l'emploi informel. En effet, l'emploi informel est réputé pour son rôle d'amortisseur de chocs pendant les périodes de ralentissement et de repli de l'activité économique. L'emploi informel est un phénomène qui se concentre particulièrement en Tunisie au sein des populations jeunes occupées sur le marché du travail : 60% des hommes et 83% des femmes occupant un emploi informel en 2014 sont âgés de moins de 40 ans. Ce constat est d'une importance fondamentale dans l'esquisse des politiques de lutte contre toutes les formes de vulnérabilité dans la mesure où de pans entiers des populations jeunes occupées se trouvent davantage exposées aux aléas de la conjoncture économique comparés à leurs aînés sur le marché du travail.

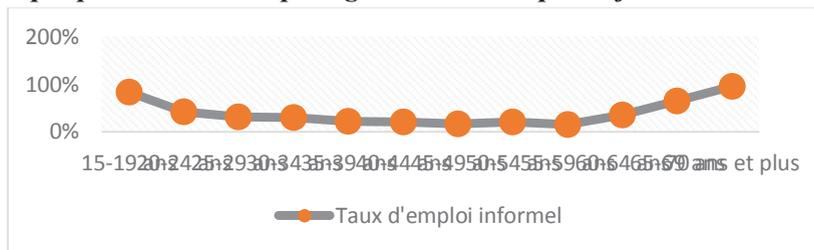
Graphique 2 – Fréquences cumulées croissantes de l'emploi informel selon le genre et la structure par âge en 2014



Source : Calculs de l'auteur (Nidhal Ben Cheikh) sur la base des statistiques produites par le DWH du CRES et le recensement général de la population (INS – 2014)

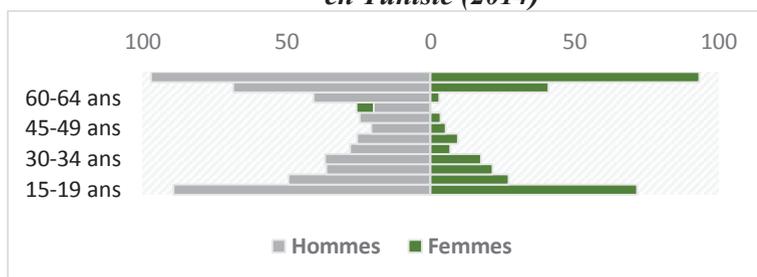
L'analyse de taux d'informalité selon la structure par âge de la population révèle que le phénomène d'informalité serait manifestement exacerbé auprès des populations jeunes qui viennent d'intégrer le marché de travail. Les taux culminent à des niveaux élevés pour les tranches d'âges 15-19 et 20-24, soient respectivement 84% et 42%. Ce qui pourrait indiquer que les populations jeunes sont plus enclines à accepter des emplois précaires, peu décents et qui n'offrent pas de sécurité sociale. En effet, les taux d'informalité se situent à des niveaux inférieurs à la moyenne nationale pour les tranches d'âges se situant entre 35 et 59 ans avant de reprendre, tout naturellement, leur hausse pour les populations âgées. Cette baisse des taux d'informalité qui se situe à moins de 25 ans de l'âge légal de départ à la retraite pourrait s'expliquer par un effort de rattrapage fourni par les travailleurs salariés et non salariés à dessein de maximiser les années de cotisation effectives en perspective d'une pension de retraite décente.

Graphique 3 – Structure par âge du taux d'emploi informel en 2014



Les taux d’informalité chez les hommes sont particulièrement élevés auprès des hommes, soit 33% contre seulement 15% pour les femmes en 2014¹. Ce constat est valable pour toutes les tranches d’âges qu’illustre clairement le graphique 7.

Graphique 4 –La pyramide d’âge de l’emploi informel en Tunisie (2014)



Source : Calculs de l’auteur (Nidhal Ben Cheikh) sur la base des statistiques produites par le DWH du CRES et le recensement général de la population (INS – 2014)

¹ Ces résultats concernent uniquement l’année 2014 et se basent sur des recoupements entre les données sur l’emploi déclaré disponible au niveau du CRES et les résultats du recensement général de la population et de l’emploi pour l’année 2014. Il importe de souligner que certaines différences existent au niveau de l’emploi féminin entre les données annuelles sur l’emploi qu’on a puisées des enquêtes trimestrielles sur l’emploi réalisées par l’INS et les données du dernier recensement.

Les travailleurs non-salariés ont représenté 57% de l'emploi informel total alors que leur part dans la population active occupée s'est située aux alentours de 22% en 2015. Effectivement, les niveaux d'informalité touchant les travailleurs non-salariés distancient de loin ceux estimés pour les travailleurs salariés. En 2015, le taux d'informalité pour les non salariés a atteint 61% contre seulement 21% pour les salariés. Ce constat se recoupe avec les faits stylisés à propos de l'économie informelle pour les pays en développement qui démontrent que l'emploi informel serait particulièrement associé au travail indépendant. Ce qui revient à dire que les travailleurs non salariés en Tunisie sont particulièrement moins résilients que les travailleurs salariés, et seraient de ce fait plus exposés aux aléas de la conjoncture économique.

Tableau 5 - Évolution de l'emploi informel au sein de l'économie (2005-2015)

	Emploi informel total au sein de l'économie		Emploi informel salarié total		Emploi informel non-salarié total	
	Nombre (milliers)	en %	Nombre (milliers)	en %	Nombre (milliers)	en %
2005	1001,355	34%	434,000	22%	567,755	63%
2006	989,655	33%	419,213	20%	570,042	60%
2007	954,801	31%	446,065	21%	508,736	54%
2008	931,673	30%	416,301	19%	515,372	53%
2009	895,869	28%	378,975	17%	516,894	52%
2010	901,900	28%	341,669	15%	560,231	54%
2011	773,903	24%	298,354	13%	475,549	51%
2012	844,477	26%	344,290	15%	500,187	52%
2013	961,792	29%	423,862	18%	537,930	54%
2014	990,269	29%	404,979	17%	585,590	56%
2015**	1092,640	32%	507,451	21%	586,289	61%

Source : Calculs de l'auteur (Nidhal ben Cheikh) sur la base des statistiques produites par le DWH du CRES et les enquêtes emploi de l'INS ** résultats provisoires

Toutefois, le nombre de travailleurs informels a nettement baissé jusqu'en 2011 avant de se situer à la hausse pendant la période transitoire 2012-2015. La baisse remarquable, mais inattendue de l'emploi informel observée en 2011, s'expliquerait manifestement par l'augmentation sans précédent du nombre des chômeurs au lendemain de la révolution. La titularisation de plus de 30.000 travailleurs dans la fonction publique et les entreprises publiques suite à l'accord conclu en 2011 entre le gouvernement tunisien et l'UGTT se rapportant à la suppression de la sous-traitance dans le secteur public, expliquerait aussi cette baisse.

Plusieurs décisions d'ordre social et politique ont contribué à expliquer cette tendance. Des décisions d'ordre social prises aux lendemains de la révolution sous la pression des masses, et notamment la régularisation de la situation des travailleurs des chantiers régionaux dont le nombre a connu une augmentation sans précédent, ont été aussi déterminantes dans l'explication de la baisse notable de l'emploi informel en 2011. Cette embellie était très courte dans la mesure où une tendance à la hausse de l'emploi informel a été entamée en 2012 et persiste toujours en 2015. Ce retournement de tendance est plus prononcé pour le cas des travailleurs non-salariés qui ont vu leur taux d'informalité s'envoler de 51% en 2011 à 61% en 2015, contre respectivement 24% et 32% pour les travailleurs salariés.

Pendant la période 2005-2015, les effectifs d'emploi chez les femmes (issus de la comparaison entre les données de l'enquête emploi et les effectifs immatriculés à la CNSS) sont négatifs.

**Tableau 6 - Évolution de l'emploi informel selon le genre
(2005-2015)**

	Emploi informel Salarié		Emploi informel non-salarié		Taux d'emploi informel salarié		Taux d'emploi informel non-salarié	
	M	F	M	F	M	F	M	F
2005	468,1	-34,1	419,7	148,1	32%	-6%	60%	71%
2006	459,0	-39,8	415,3	154,8	31%	-7%	57%	69%
2007	474,8	-28,8	379,9	128,9	31%	-5%	52%	62%
2008	463,3	-47,0	411,0	104,4	30%	-8%	53%	56%
2009	452,7	-73,8	404,0	112,9	28%	-12%	51%	56%
2010	456,5	-114,8	432,1	128,1	28%	-19%	53%	59%
2011	420,3	-121,9	369,5	106,1	26%	-20%	49%	55%
2012	450,4	-106,1	394,1	106,1	27%	-17%	51%	56%
2013	504,5	-80,6	429,3	108,6	29%	-12%	54%	57%
2014	500,9	-95,9	470,8	114,8	29%	-15%	56%	59%
2015**	555,4	-47,9	463,9	122,4	32%	-7%	59%	66%

*Source : Calculs de l'auteursur la base des statistiques produites par le DWH du CRES et les enquêtes emploi de l'INS ** résultats provisoires*

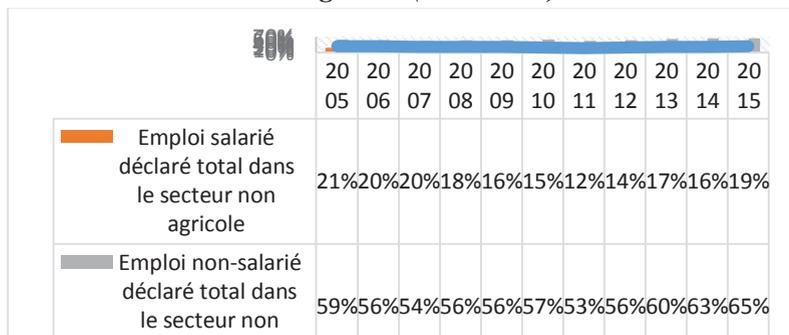
Ces résultats absolument inattendus pourraient s'expliquer soit : (i) par la sous-estimation de l'emploi observé des femmes au sein des enquêtes sur l'emploi menées par l'INS, ou (ii) par la surestimation des effectifs des affiliations féminines dans les bases de données individuelles de la CNSS. Or les bases de données des déclarations de la CNSS dont on s'est servi pour ces mesures sont exhaustives et très précises au niveau des informations individuelles. D'ailleurs, ce problème concerne seulement l'emploi salarié féminin dont les effectifs déclarés

au principal régime de la CNSS (RSNA) en plus des régimes des salariés agricoles ont dépassé de 15% l'effectif total des salariés de sexe féminin tiré de l'enquête sur l'emploi de 2014. A ce niveau d'analyse, on en conclut que les enquêtes sur l'emploi menées par l'INS sur une base trimestrielle depuis 2005 ont eu tendance à sous-estimer l'emploi salarié féminin.

Il ne s'agit pas ici d'assertion, mais bien d'une déduction logique à partir d'informations disponibles aussi bien au niveau de l'INS qu'au niveau du système d'information de la sécurité sociale géré par le CRES.

Le graphique ci-bas illustre clairement la dynamique d'évolution du taux d'emploi informel au sein de l'économie non agricole qui s'est établi à 29% en 2015 contre 24% en 2010 et 29% en 2005. Le taux d'informalité pour les non-salariés affiche un niveau particulièrement élevé en 2015, soit 65% contre seulement 19% pour les salariés non agricoles.

Graphique 5 : Taux d'emploi informel au sein de l'économie non agricole (2005-2015)



Source : Calculs de l'auteur sur la base des statistiques produites par le DWH du CRES et les enquêtes de l'INS

L'emploi informel au sein du secteur privé

Depuis plusieurs années, la CNSS fait face à un creusement accéléré de son déficit financier outre l'épuisement inquiétant de ses réserves. De ce fait, le débat sur l'avenir des caisses de retraite s'est naturellement imposé au niveau national au cours des deux dernières années. Néanmoins, les questions débattues et les pistes de réformes proposées sont restées focalisées uniquement sur le côté des dépenses et notamment les aspects liés aux paramètres de liquidation des retraites. Or, des gisements substantiels de ressources pourraient être explorés puis valorisés en mettant en œuvre des actions d'optimisation de la collecte des cotisations de la CNSS auprès des travailleurs qui soient adossées à une stratégie d'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle. C'est dans ce cadre d'analyse que les estimations de l'emploi informel seront focalisées dans cette section sur le secteur privé agricole et non agricole.

Globalement, l'emploi informel dans le secteur privé a légèrement reculé passant de 45,3% en 2005 à 43,3% en 2015. Toutefois, le mouvement de baisse n'a pas été continu dans le sens où il a été entrecoupé d'une période de hausse franche des taux d'informalité à partir de 2012. En effet, sur la période 2012-2015, les taux d'emploi informel sont passés de 35,4% à 38,9% en 2014 puis 43,3% en 2015. (Pour plus de détails sur statistiques se rapportant à l'informalité dans le secteur privé.

Toutefois et sur toute la période étudiée, la baisse de l'emploi informel chez les salariés au sein du secteur privé a été de

moindre envergure que celle observée auprès des non-salariés. Le faible recul de l'emploi informel salarié (33,3% en 2015 contre 34,2% en 2005) s'explique fondamentalement par l'envolée du taux d'emploi informel auprès des salariés dans le secteur agricole qui s'est établi aux alentours de 74% en 2015 contre 64% en 2005.

Cette prolifération de l'informalité auprès des travailleurs salariés dans le secteur agricole est inattendue voire très problématique. Les non salariés agricoles qui ont toujours constitué le noyau dur de l'emploi informel dans le secteur agricole ont paradoxalement connu un engouement sans précédent pour la couverture sociale dans le cadre des régimes RIA et RTFR. En résultat, une baisse significative de leur taux d'informalité qui est passé de 67,9% en 2005 à 52,9% en 2015. Cette performance pourrait s'expliquer en partie par la création du Régime des travailleurs à faibles revenus (RTFR) en 2002 et qui a attiré les indépendants agricoles au regard de sa générosité. Toutefois, les interrogations demeurent entières sur les raisons profondes (cadre règlementaire, difficultés économiques liées à l'aridité endémique du secteur agricole, instabilité dans le travail, etc...) sous-jacentes à la reprise de l'informalité auprès des travailleurs salariés agricoles.

Tableau 7 : Évolution de l'emploi informel non-déclaré au sein du secteur privé (2005-2015)

		2005	2010	2011	2013	2015
Emploi informel dans le secteur privé non agricole	<i>Nombre</i>	704,9	663,5	549,6	743,8	848,4
	<i>%</i>	37,6%	35,1%	32,5%	36,4%	39,0%
Salariés informels dans le secteur privé non agricole	<i>Nombre</i>	398,6	316,3	257,8	367,5	437,0
	<i>%</i>	30,9%	21,7%	18,4%	24,6%	28,8%
Non-salariés informels dans le secteur privé non agricole	<i>Nombre</i>	306,3	347,2	291,7	376,2	411,4
	<i>%</i>	58,6%	57,3%	53,2%	60,1%	64,7%
Emploi informel dans le secteur privé agricole	<i>Nombre</i>	350,9	292,4	278,3	272,0	299,3
	<i>%</i>	67,0%	51,8%	50,9%	51,5%	60,0%
Salariés informels dans le secteur agricole	<i>Nombre</i>	89,4	79,4	94,5	110,3	124,5
	<i>%</i>	64,4%	57,3%	61,2%	67,0%	74,1%
Non-salariés informels dans le secteur agricole	<i>Nombre</i>	261,5	213,0	183,8	161,7	174,9
	<i>%</i>	67,9%	50,0%	46,8%	44,5%	52,9%
Emploi informel total dans le secteur privé	<i>Nombre</i>	1055,8	955,9	827,9	1015,8	1147,7
	<i>%</i>	45,2%	36,3%	33,2%	38,3%	43,3%
Emploi salarié informel total dans le secteur privé	<i>Nombre</i>	488,0	395,7	352,4	477,9	561,5
	<i>%</i>	34,2%	24,7%	22,7%	28,8%	33,3%
Emploi non-salarié informel total dans le secteur privé	<i>Nombre</i>	567,8	560,2	475,5	537,9	586,3
	<i>%</i>	62,5%	54,3%	50,5%	54,4%	60,7%

Source : Calculs personnels de l'auteur (Nidhal Ben Cheikh) sur la base des statistiques produites par le data warehouse du CRES et les enquêtes sur l'emploi de l'INS

La couverture sociale effective¹ dans le secteur privé sur la période 2005-2015

En dépit des efforts déployés en vue d'étendre la couverture sociale à l'économie informelle, les taux de couverture restent modestes. En effet, malgré la mise en place de régimes assurantiels pour la quasi-totalité des catégories socio-professionnelles le taux de couverture sociale dans le secteur privé se situe toujours à un niveau relativement faible et en dessous des attentes des autorités, soit 56,7% en 2015 contre 54,8% en 2005.

Tableau 8 : Évolution des taux de couverture sociale effective au cours de la période 2005-2015

	Secteur privé	Salariés dans le secteur privé	Non-salariés dans le secteur privé	Economie Totale	Travailleurs salariés	Travailleurs non salariés
2005	54,8%	65,8%	37,5%	65,7%	78,4%	37,5%
2006	56,6%	67,3%	40,4%	67,1%	79,5%	40,4%
2007	59,2%	67,3%	45,9%	69,1%	79,2%	45,9%
2008	61,1%	70,0%	46,8%	70,5%	81,0%	46,8%
2009	63,0%	72,5%	47,8%	72,0%	82,8%	47,8%
2010	63,7%	75,3%	45,7%	72,5%	84,8%	45,7%
2011	66,8%	77,3%	49,5%	75,6%	86,6%	49,5%
2012	64,6%	74,8%	48,0%	74,1%	85,0%	48,0%
2013	61,7%	71,2%	45,6%	71,4%	82,2%	45,6%
2014	61,1%	72,1%	43,6%	71,0%	83,0%	43,6%
2015	56,7%	66,7%	39,3%	67,8%	79,1%	39,3%

Source : Calculs personnels et compilations de l'auteur

¹ Le taux de couverture sociale effective est calculé en rapportant les déclarations à la CNSS pendant l'année à la population occupée de référence : totale, agricole, non agricole, salariée ou non salariée.

L'amélioration la plus remarquable de la couverture effective revient au secteur agricole avec un taux de couverture s'élevant à 40% en 2015 contre 33% en 2005 (voir Annexes 4). Les régimes des non-salariés et des salariés non agricoles ont enregistré des performances de moindre importance au cours de la période indiquée.

+Les résultats présentés relatifs à l'ampleur de l'emploi informel, permettraient d'orienter la réflexion sur les gisements de ressources dont dispose la CNSS qu'elle est en mesure de mobiliser en vue de combler même partiellement les déficits actuels et lisser les taux de cotisation d'équilibre. Pour cela, trois scénarios de formalisation de l'emploi informel non déclaré à la CNSS en 2014 ont été définis comme suit : « scénario 1 : une réduction de l'emploi informel de 100% », « scénario 2 : une réduction de l'emploi informel de 50% » et « scénario 3 : une réduction de l'emploi informel de 30% ».

Ces différents scénarios ne pourraient se concrétiser que moyennant une réorganisation fonctionnelle de certains services de la CNSS comme une intensification des campagnes de sensibilisation auprès des travailleurs quant à l'importance des régimes assurantiels et à un renforcement du contrôle auprès des employeurs et des travailleurs non-salariés. L'estimation du manque à gagner de la CNSS pour chacun des scénarios au cours de l'année 2014 s'appuie sur l'adoption de deux hypothèses. La première consiste à estimer les recettes de cotisations aussi bien pour les salariés du RSNA que pour les non-salariés du RTNS, sur la base du SMIG établi à 330 DT au cours de l'année considérée. La deuxième hypothèse se base quant à elle sur l'adoption du salaire moyen déclaré au RSNA, qui a été de l'ordre 750 DT pour l'année 2014. Les taux de cotisations pratiqués (employeur et salarié), sont respectivement de l'ordre de

18.25% et 7.45% pour le RSNA et le RTNS. Les recettes techniques de la CNSS en 2014 étaient de l'ordre de 2220 MD.

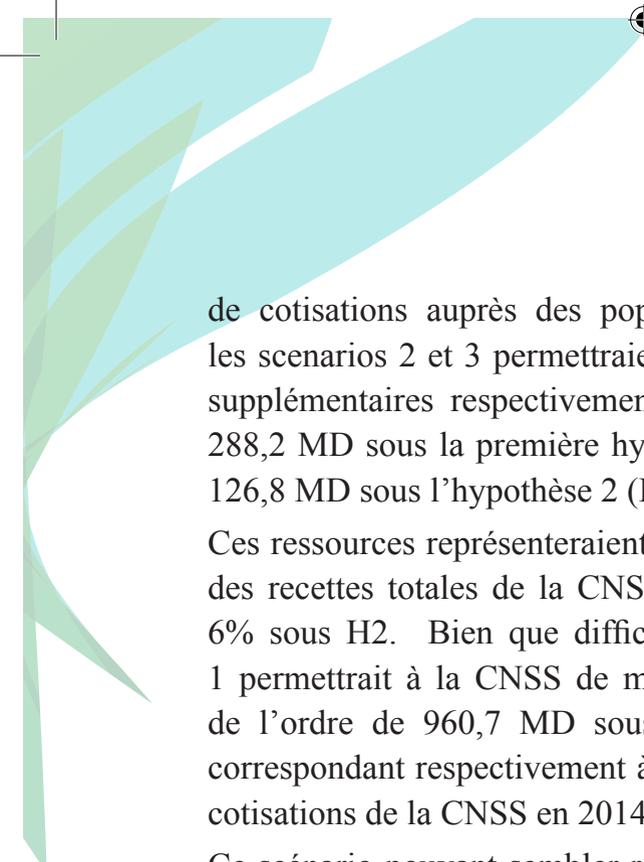
Au regard du taux actuel de l'emploi informel, la CNSS dispose de leviers assez importants pour collecter davantage de recettes

Tableau 9 : Estimation du manque à gagner de la CNSS en raison de la sous-couverture en 2014 selon divers scénarios de formalisation de l'emploi informel

Année 2014	Couverture légale	Couverture effective	Potentiel de la CNSS	Effectif informel (en milliers)
RSNA	100%	76,5%	23,5%	348
RTNS	100%	43,6%	56,4%	585

	Scénarios de formalisation		
	S1 : 100%	S2 : 50%	S3 : 30%
Hypothèse 1 : Le salaire de référence pour la détermination des cotisation est le salaire moyen brut déclaré à la CNSS (750 DT)			
Manque à gagner pour le RSNA en MD	568,5	284,2	170,5
Manque à gagner pour le RTNS en MD	392,2	196,1	117,7
Manque à gagner total en MD	960,7	480,4	288,2
En % des recettes totales de la CNSS	43,3%	21,6%	13,0%
Hypothèse 1 : Le salaire de référence pour la détermination des cotisation est le SMIG (330 DT)			
Manque à gagner pour le RSNA en MD	250,1	125,1	75,0
Manque à gagner pour le RTNS en MD	172,6	86,3	51,8
Manque à gagner total en MD	422,7	211,4	126,8
En % des recettes totales de la CNSS	19%	10%	6%

Source : Scénarios et Calculs de Nidhal ben Cheikh (CRES)



de cotisations auprès des populations assujetties. En effet, les scénarios 2 et 3 permettraient de mobiliser des ressources supplémentaires respectivement de l'ordre de 480,4 MD et 288,2 MD sous la première hypothèse (H1), et 211,4 MD et 126,8 MD sous l'hypothèse 2 (H2).

Ces ressources représenteraient respectivement 21,6% et 19% des recettes totales de la CNSS en 2014 sous H1 et 10% et 6% sous H2. Bien que difficilement réalisable, le scénario 1 permettrait à la CNSS de mobiliser un manque à gagner de l'ordre de 960,7 MD sous H1 et 422,7 MD sous H2, correspondant respectivement à 43% et 29,1% des recettes en cotisations de la CNSS en 2014.

Ce scénario pouvant sembler relativement ambitieux, il serait alors plus tentant de mettre l'accent sur les deux autres scénarios, qui apparaîtraient plus accessibles quant à leur faisabilité. Le deuxième scénario, le plus à même d'être concrétisé moyennant l'adoption d'une stratégie idoine de renforcement du contrôle, permettrait à la CNSS, toutes choses étant égales par ailleurs, de mobiliser au moins 2400 MD en l'espace de 5 ans pour H1 et 1000 MD pour H2.

Toutefois, il importe de souligner que ces montants sont estimés sur la base d'hypothèses résolument minimalistes se rapportant au SMIG et au salaire moyen et en n'incluant pas les régimes suivants : RSA, RSAA et RTFR. Il s'agit incontestablement d'une preuve de taille quant à l'existence d'un réservoir substantiel dans lequel la CNSS est appelée à puiser en vue de mobiliser des recettes annuelles supplémentaires de cotisations

sociales. Cette démarche couplée à d'autres mesures visant la révision des paramètres de liquidation des pensions, est susceptible à moyen terme de lisser les taux de cotisation d'équilibre et d'atténuer sensiblement les pressions lancinantes pesant sur les équilibres financiers de la CNSS.

Conclusions et recommandations

Dans la plupart des pays, l'emploi informel – défini par l'absence de contribution à la sécurité sociale - est mesuré à partir des enquêtes emploi et rarement à partir des statistiques de la sécurité sociale. La Tunisie est pourtant dans cette situation paradoxale : après avoir été à la pointe de la collecte statistique sur l'économie informelle, c'est dans l'analyse des données de sécurité sociale qu'elle excelle aujourd'hui et c'est sur cette base que peut se mesurer l'emploi informel. Ce n'est qu'en 2013 qu'ont été introduites les questions qui devraient permettre le suivi régulier des composantes de l'économie informelle, mais les premiers résultats n'en ont pas été publiés, sans doute parce qu'ils ne sont pas totalement cohérents avec d'autres sources qui ont jusqu'ici été privilégiées, en particulier le répertoire national des entreprises qui sert de base aux enquêtes sur les micro-entreprises et les entreprises en général.

Concernant la protection sociale, il a été souligné que la Tunisie avait également été dans ce domaine à la pointe des progrès enregistrés dans la région et sur le continent. Mais le système contributif semblait avoir atteint le stade de maturité, une des spécificités des régimes par répartition et des migrations étaient enregistrées du système contributif vers le système non-contributif, en particulier chez certaines catégories de travailleurs. Ici encore, les résultats de l'enquête d'évaluation menée par le CRES sur les bénéficiaires du Programme National

d'Aide aux Familles Nécessiteuses et de l'Aide Médicale Gratuite devraient permettre de mieux comprendre l'origine de ces migrations et les liens de ces bénéficiaires avec l'économie informelle.

La présente étude a proposé plusieurs scénarios d'extension de la sécurité sociale dans sa version contributive. Afin de ne pas rester purement théoriques, ces scénarios devraient s'accompagner d'études approfondies des divers secteurs d'activités de l'économie informelle afin que les niveaux et les modes de prélèvement ou de levée des cotisations soient adaptés aux situations réelles et ne remettent pas en question les équilibres des revenus qui sont tirés de ces activités.

Ces chantiers sont essentiels pour que l'économie de la transition s'oriente vers la mise en œuvre d'un socle de protection sociale pour tous, tout en assurant la viabilité à long terme du financement de la protection sociale en Tunisie.

EVALUATION D'UN PLAN DE RÉFORME STRUCTURELLE DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE EN TUNISIE

→ **FETHI JERBI**
Professeur à l'INTES

Avant-propos

L'histoire économique et sociale de 60 ans d'indépendance est celle des occasions manquées. Les responsables de la politique économique et sociale de la Tunisie se sont condamnés eux-mêmes à répéter les erreurs qu'ils avaient déjà commises dans les années 1970 et 1980...

En réalité, le problème n'est pas fondamentalement économique, mais il est aussi institutionnel et politique. Tant que les dysfonctionnements induits par des structures institutionnelles et politiques archaïques ne seront pas traités, il n'y a guère d'espoir d'une prospérité économique et encore moins d'un bien-être social.

Peu de choses ont été faites pour répondre à la question essentielle, à savoir que les raisons internes du manque de performance de l'économie tunisienne et de l'utilité sociale ou collective des interventions publiques sont la conséquence logique d'une triple défaillance :

- /// 1) L'absence de contrôle – sanction ;
- /// 2) Des politiques tatillonnes et de l'évitement ;
- /// 3) La mauvaise gouvernance.

Les contraintes et les facteurs de commodité à toute réforme de la sécurité sociale

a) Les contraintes :

- Compte tenu de l'importance relative du rôle de la sécurité sociale dans les recettes et les dépenses publiques.
- Compte tenu de la multiplicité des régimes, la multiplicité des structures et le manque d'harmonisation entre les régimes.
- Compte tenu du vieillissement prévisible de la population, du recours à des prestations médicales de plus en plus coûteuses et de la persistance d'un chômage élevé.
- Compte tenu d'une croissance économique à bout de souffle pour ne pas dire atone pour résoudre le problème du chômage,
- Compte tenu de la faiblesse de la demande intérieure, du manque d'investissement privé intérieur et extérieur.

b) Les facteurs de commodité à toute réforme

- l'abondance des prêts et des aides en provenance de l'extérieur ;
- une croissance mondiale réelle très soutenue (en moyenne de 5%) ;

- un faible accroissement de la population tunisienne : faible taux de natalité, flux continu de l'émigration.
- une propension chez les tunisiens à supporter les charges et à faire des concessions aux nécessités conjoncturelles.
- l'existence d'une certaine solidarité non institutionnelle et intergénérationnelle

Premièrement : l'utilité d'une approche globale et d'une approche quantitative

Compte tenu de l'importance relative du rôle de la sécurité sociale dans les recettes et les dépenses publiques.

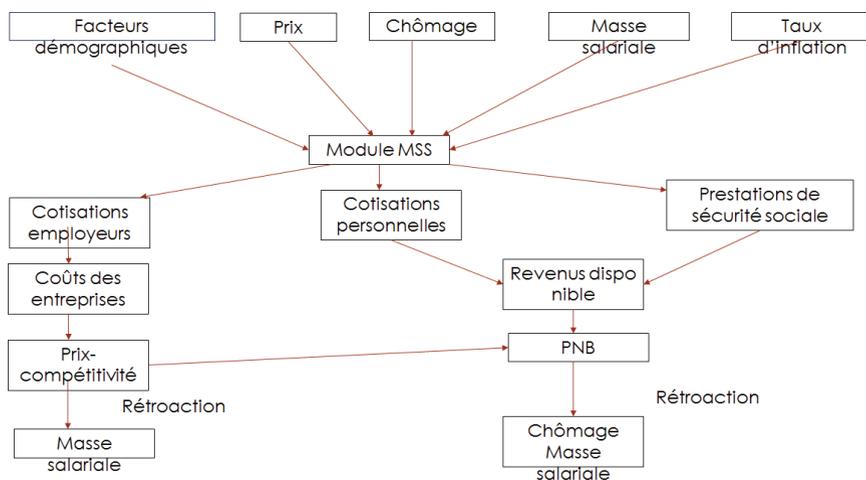
Compte tenu du vieillissement prévisible de la population, du recours à des prestations médicales de plus en plus coûteuses et de la persistance d'un chômage élevé.

L'économie de la sécurité sociale dans son ensemble doit ainsi être considérée, au même titre que l'ampleur du déficit de l'Etat, du haut taux de chômage et de l'approfondissement du déficit de la balance commerciale.

Si les responsables de la planification économique et sociale ainsi que tous ceux qui consacrent leur activité à l'étude des problèmes économiques de la sécurité sociale en Tunisie essaient souvent d'approfondir les études sur les relations qui existent entre les opérations financières de la sécurité sociale et les différents circuits de l'économie nationale. Les méthodes utilisées principalement actuarielles se sont avérées

inappropriées pour l'élaboration des projections des ressources et des dépenses de la sécurité sociale.

Cette nette insuffisance et très agrégée de formalisation de la sécurité sociale ne pouvait permettre ni de s'intéresser aux perspectives à moyen et long terme des diverses branches de la sécurité sociale, ni d'apprécier les effets de certains indicateurs de l'économie (masse salariale, chômage, prix, inflation, etc.) dont l'évolution exerce une influence sur l'environnement macro-économique et notamment sur les opérations financières de la sécurité sociale. Comme le montre la figure ci-dessous.



Dès lors que le système de sécurité sociale se trouve au confluent des nombreuses interactions qui caractérisent l'évolution d'une économie, il nous apparut nécessaire que toute méthodologie doit axer ses approches sur les incidences économiques mutuelles du financement de la sécurité sociale en deux approches :

Approche globale

L'approche globale retenue pour la sécurité sociale - au sens institutionnel du terme – consisterait à :

- inscrire l'évolution financière de celle-ci dans le cadre des finances de l'ensemble des administrations publiques.
- élargir l'analyse à l'évolution du déficit et de la dette de l'ensemble des pouvoirs publics (Administration centrale, collectivités locales) ;
- reconsidérer l'économie de la sécurité sociale dans son ensemble au même titre que l'ampleur du déficit de l'Etat, du haut taux de chômage et de l'approfondissement du déficit de la balance commerciale.

Ceci conduisit à :

- Appréhender la viabilité financière de long terme de tous les régimes ;
- Introduire des mécanismes de perméabilité financière entre les différentes branches de la sécurité sociale, pour mieux évaluer les glissements entre branches de volumes importants d'allocations

Approche quantitative

- L'élaboration des projections des ressources et des dépenses de la sécurité sociale par des méthodes principalement actuarielles et par une formalisation très agrégée ne pouvait permettre ni de s'intéresser aux perspectives à moyen et long terme des diverses branches de la sécurité sociale, ni d'apprécier les effets de certains indicateurs de l'économie (masse salariale, chômage, prix, inflation, etc.) dont l'évolution exerce une influence sur l'environnement macro-économique et notamment sur les opérations financières de la sécurité sociale. Nécessité d'approfondir les études sur les relations qui existent entre les opérations financières de la sécurité sociale et les différents circuits de l'économie nationale.
- Tout processus de formation de la décision politique en matière de sécurité sociale, comme en matière de politiques actives du marché de l'emploi, doit être accompagné par les analyses macroéconomiques réalisées à l'aide des modèles d'équilibre général calculable et des modules de planification.
- Les grandeurs telles que la masse salariale, le chômage, les prix et les taux d'intérêt, ainsi que les perspectives démographiques de base sont introduites dans le module MSS. Ce module permet alors de calculer le montant des cotisations des employeurs et personnelles ainsi que les prestations de Sécurité sociale. Ces dernières grandeurs

exercer à leur tour une influence sur l'environnement macroéconomique et notamment sur certains inputs du module MSS (masse salariale et chômage par exemple). L'existence de telles boucles de rétroaction nécessite plusieurs itérations entre les variables de MODENT et celles de MSS avant que des valeurs d'équilibre ne soient atteintes.

Deuxièmement : Elaboration des modules de sécurité sociale décrivant la sécurité sociale dans un modèle macroéconomique

1. Présentation synthétique de MODENT

Le modèle macro-économique « MODENT », est un modèle de prévision à court et moyen terme, progressant par cheminement annuel.

Il couvre l'ensemble des secteurs de l'économie tunisienne : le secteur marchand, le secteur pétrole, le secteur agricole et enfin le secteur non marchand.

Il s'agit d'un modèle dynamique, de 680 équations dont 114 économétriques et 320 variables exogènes, a nécessité l'élaboration de trois modules : MSSPVPB ; MSSSALIND0 ; MSSSALIND1.

L'outil de développement économétrique est EViews3

2. présentation synthétique des modules

Les modules, que nous avons élaborés ici, sont essentiellement des outils de planification. qui facilitera la prise de décisions en matière de sécurité sociale.

Autre caractéristique de ces modules est la désagrégation des comptes de la sécurité sociale. MSSPVPB permet de réaliser des prévisions à règles constantes où les mécanismes juridiques et financiers actuels de la sécurité sociale demeurent inchangés; MSSSALIND permet de réaliser des prévisions qui incorporent des modifications des structures institutionnelles à savoir une restructuration des organismes de la sécurité sociale et l'instauration de deux régimes : régime des salariés et régime des indépendants.

3. MSSSALIND1 objectifs et résultats

1. Les hypothèses de MSSSALIND1

Remédier aux difficultés financières constatées dans MSSSALIND ; Augmenter les taux de couverture des assujettis les taux de recouvrement des cotisations sur les salaires et les revenus des indépendants ; Augmenter les taux de rendement des prestations sociales pour compenser une augmentation de certains taux de cotisation.

2. Quantification de la simulation:

1°) *Les actions sur les ressources de la sécurité sociale*

- Augmentation de 5% du taux de couverture.
- Augmentation de 5% du taux de recouvrement.
- Augmentation de 5% du taux de cotisation salariale de la branche pension.
- Augmentation de 5% du taux de cotisation des indépendants de la branche maladie.
- Elargissement de l'assiette de cotisation de la branche capital décès aux salariés du privé.

2°) *Les actions sur les dépenses de la sécurité sociale*

a. Augmentation moyenne des prestations sociales régime des salariés de 12% qui se répartissent comme suit

- augmentation moyenne de 70% prestations familiales;
- augmentation moyenne de 60% assurances maladie;
- augmentation moyenne de 7% pensions de retraite;
- augmentation moyenne de 45% Capital et indemnités décès;
- multiplication moyenne de 10 (10x) des dépenses atmp;
- multiplication moyenne de 33 (33x) des dépenses pst.

b. Augmentation moyenne des prestations sociales régime des indépendants de 18% qui se répartissent comme suit :

- augmentation moyenne de 46% assurances maladie;
- augmentation moyenne de 42% pensions de retraite.

3. Les résultats de MSSSALIND1

- Nous assistons une économie de plus que 20% (économie d'échelle) des dépenses totales ;
- Le résultat de gestion et l'épargne de la sécurité sociale auraient augmenté respectivement de presque 15% et 17% en moyenne (voir tableau 1)
- ces augmentations seraient plus fortes au sein du régime des indépendants (tableau 2) que celui du régime des salariés (tableau 3).

Tableau 1 : Croissance du résultat et de l'épargne de la s.s.

Obs	1999	2005	2010	2015	Croissance moyenne
RGSS	190	569	999	1565	14,79%
SOSS	137	444	842	1402	16,69%

Tableau 2 : Croissance du résultat et de l'épargne du régime des indépendants

Obs	1999	2005	2010	2015	Croissance moyenne
RGISS	1	30	62	139	38,56%
SOISS	-4	21	47	115	169,56%

Tableau 3 : Croissance du résultat et de l'épargne du régime des salariés

Obs	1999	2005	2010	2015	Croissance moyenne
RGLSS	189	539	937	1426	14,18%
SOLSS	142	422	795	1287	15,79%

Conclusions

L'objectif de cette intervention a été de montrer que la sécurité sociale se caractérise par des mécanismes trop particuliers et complexes, présentant de trop nombreuses interactions avec l'environnement macroéconomique, pour permettre une représentation par un petit nombre d'équations (cf. les travaux de l'I.E.Q).

L'élaboration d'un module permet non seulement de décrire la sécurité sociale par branche en respectant les mécanismes juridiques et administratifs en vigueur, mais il offre la possibilité d'inclure toutes les actions jugées utiles pour la planification socio-économique.

Le résultat indique que dans la mesure où l'on simplifie les structures des organismes de la sécurité sociale, on rationalise les dépenses. Qu'une politique de réformes qui consistait à améliorer le taux d'assujettissement et à mieux lutter contre les sous déclarations de salaires et revenus, conduit à une augmentation assez importante des ressources et des résultats. Etant simples et moins coûteuses que d'autres politiques de financement alternatifs, ces mesures permettront ainsi à améliorer les rendements du système et les activités de redistribution et de transferts sociaux.

Plus généralement et pour une meilleure utilisation des modèles



économétriques dans le domaine de la sécurité sociale, il faudrait tout d'abord améliorer les bases statistiques, en évitant que celles-ci ne soient que de simples sous-produits de l'activité administrative. On doit aussi mettre sur pied, dans le cadre des modèles généraux, un secteur de la sécurité sociale qui soit distinct de celui des autres.

