



المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية
INSTITUT TUNISIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

I T E S

POLICY PAPER

PROTECTION SOCIALE ET INFORMALITÉ EN TUNISIE : DE MULTIPLES INTERDÉPENDANCES

En partenariat avec





المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية
INSTITUT TUNISIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

I T E S

POLICY PAPER

PROTECTION SOCIALE ET INFORMALITÉ EN TUNISIE : DE MULTIPLES INTERDÉPENDANCES

En partenariat avec



POLICY PAPER

**PROTECTION SOCIALE
ET INFORMALITÉ
EN TUNISIE :
DE MULTIPLES
INTERDÉPENDANCES**

Policy Paper à l'attention de

**SON EXCELLENCE
MONSIEUR LE PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE**





المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية
INSTITUT TUNISIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

I T E S



POLICY PAPER

**PROTECTION SOCIALE
ET INFORMALITÉ
EN TUNISIE :
DE MULTIPLES
INTERDÉPENDANCES**

**FÉVRIER
2023**

Policy Paper réalisé par :

Mehdi Ben Braham

Maître de Conférences en Sciences Economiques



I T E S



SOMMAIRE

Acronymes	8
I. Introduction	9
II. La sécurité sociale du secteur privé : un système à deux vitesses	9
III. Des régimes non contributifs qui n'encouragent pas l'emploi formel parmi les groupes vulnérables	25
IV. Quelles approches en faveur de l'inclusion sociale : leçon des expériences étrangères	27
V. Conclusion et recommandations	32

ACRONYMES

- ATMP : Accident de travail et maladies professionnelles
CNSS : Caisse nationale de la sécurité sociale
CNRPS : Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale
RSNA : Régime des salariés non agricoles
RSAA : Régime des salariés agricoles amélioré
RTNS : Régime des travailleurs non-salariés
RIA : Régime des indépendants agricoles
RINA : Régime des indépendants non agricoles
PNAFN : Programme nationale d'aides aux familles nécessiteuses
AMG1 : Aide médicale gratuite
AMG2 : Aide médicale à tarif réduit
CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie
- Tableau 1 : Composition du régime RFTR selon les différents types de salariés
Tableau 2 : Composition du régime RTFR selon les différents types de cotisants indépendants
Tableau 3 : Taux d'informalité par secteur et régime de cotisation concerné
Tableau 4 : Transition entre régimes entre 2016 et 2018
Tableau 5 : Écart affiliés/cotisants RSAA et RTFR
Tableau 6 : Distribution des salaires en SMIG en 2019
Tableau 7 : Distribution des cotisants par classe de revenu
Tableau 8 : Informalité du point de vue strictement de la sécurité sociale
Tableau 9 : Couverture sociale : une comparaison internationale
Tableau 10 : Effectifs de cotisants par régime et taux d'informalité selon l'approche protection sociale
Tableau 11 : Couverture sociale : entre choix et incapacité à cotiser
- Schéma 1 : Éléments d'explication de l'informalité en Tunisie : approche Protection sociale
Schéma 2 : Cadre théorique de l'approche intégrée
- Carte 1 : Répartition du nombre de lits en réanimation pour 100.000 habitants en Tunisie

I. INTRODUCTION

2,6 milliards de dinars échappent à l'État en raison du secteur informel⁽¹⁾. L'informalité peut être appréhendée comme un simple manque à gagner pour les pouvoirs publics. Au-delà de cet aspect purement comptable, ce travail s'attachera à analyser l'informalité sous un angle différent. Nous considérons que la formalisation revêt un caractère qualitatif permettant d'améliorer les conditions de travail, de respecter les droits des travailleurs et de favoriser un modèle de développement plus durable et plus équitable.

En Tunisie, la définition de l'emploi informel distingue clairement les salariés des travailleurs indépendants. **Ainsi, les salariés sont considérés informels quand ils ne sont pas couverts par un système de sécurité sociale alors que les indépendants seront considérés comme informels s'ils ne tiennent pas de comptabilité ou ne détiennent pas de matricule fiscal.**

La protection sociale est donc un élément majeur dans l'analyse de l'informalité dans la mesure où celle-ci est souvent définie à travers la couverture sociale. Ainsi, la relation qui lie la population active au système de protection sociale est déterminante dans l'explication des comportements des travailleurs qu'il s'agisse des employés ou des employeurs.

Le système de protection sociale tunisien est composé d'un régime contributif et d'un autre non contributif qui sont, en apparence, séparés mais qui peuvent parfois s'entremêler suite à une législation complexe.

Le système de sécurité sociale tunisien est lui-même composé d'une multitude de régimes et de législations différentes qui distinguent les cotisants selon leur statut (salariés ou indépendants) et selon le secteur d'activité (agricole ou pas). Ce système est également constitué de régimes spécifiques relativement récents qui ont pour objectif de cibler une population active occupée plutôt précaire et faiblement couverte par la sécurité sociale.

L'informalité s'explique par la conjonction de deux éléments : les caractéristiques sociodémographiques de la population active et les règles de fonctionnement du système de protection sociale.

Ce travail s'attachera tout d'abord à montrer que la population affiliée est relativement hétérogène et que le système de sécurité sociale tunisien fonctionne à deux vitesses intégrant des régimes plutôt stables avec une qualité de couverture relativement bonne et des régimes présentant une couverture irrégulière et des prestations de moins bonne qualité.

Le second objectif sera d'identifier les principaux éléments d'explication quant à la faible couverture de certaines catégories de la population active occupée et en particulier les éléments désincitatifs au sein même du système de protection sociale dans sa dimension contributive et non contributive.

Cela soulève un certain nombre de questions fondamentales. **Le système de sécurité sociale est-il adapté aux caractéristiques sociodémographiques de la population informelle ? Quelles sont les incitations pour cotiser à la sécurité sociale étant donné le secteur d'activité, le milieu de vie, la dimension genre, etc. ?**

II/ LA SÉCURITÉ SOCIALE DU SECTEUR PRIVÉ : UN SYSTÈME À DEUX VITESSES

II.1 Le système de sécurité sociale du secteur privé en Tunisie

II.1.1 Poids du système de sécurité sociale du secteur privé

Le système de sécurité sociale tunisien distingue clairement les travailleurs du secteur public de ceux du secteur privé. D'une manière globale, qu'il s'agisse des affiliés ou des bénéficiaires

1. <https://www.jeuneafrique.com/mag/538651/economie/economie-informelle-en-tunisie-la-republique-de-la-debrouille/>



ficiaires, le secteur privé pèse approximativement 70% des travailleurs couverts ainsi que des bénéficiaires. (Graphe 1 et 2 ci-dessous). La CNSS qui constitue la caisse de sécurité sociale du secteur privé constitue donc un acteur central du paysage social tunisien et cela parallèlement à la CNRPS qui couvre, quant à elle, les travailleurs du secteur public. Les deux caisses fonctionnent

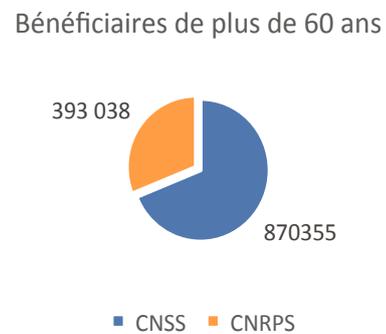
selon des législations différentes, ce qui a soulevé la question de la convergence des régimes et de la nécessité de résoudre le problème de la fragmentation du système dans son ensemble. **Notre objectif est néanmoins l'analyse de l'informalité du point de vue de la protection sociale. Nous nous intéresserons par conséquent au fonctionnement de la CNSS.**

Graphe 1: Répartition des affiliés public/ Privé en 2019



Source : Base de données CNSS (2022)

Graphe 2: Répartition des bénéficiaires public/ privé en 2019

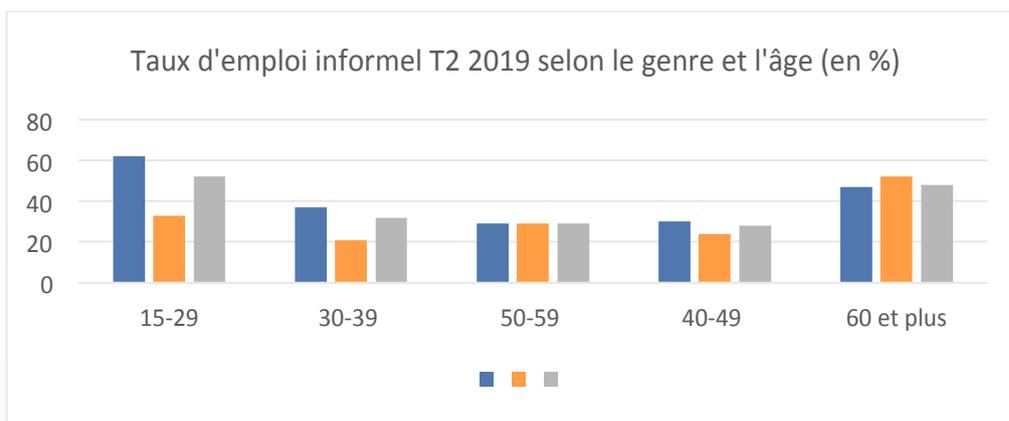


Source : Base de données CNSS (2022)

Face à une courbe d'informalité par âge qui présente une forme en U (voir graphe ci-après), **la Tunisie dispose d'une caisse de sécurité sociale composée de huit régimes.** Comme souligné précédemment, ces régimes sont relativement différents en termes de législation. Par ailleurs, leurs tailles exprimées en nombre de cotisants sont différentes, les caractéristiques socio-économiques des cotisants l'étant également. Le système est organisé selon plusieurs critères (salariés/Indépendants ; secteur agricole/non agricole ; régimes spécifiques pour les bas revenus ; régimes spécifiques pour les artistes). **Plusieurs régimes avec des législations différentes sont censés couvrir une population hétérogène.** L'objectif d'amélio-

ration de la couverture a conduit à la création de régimes spécifiques (RTFR et RACI créés en 2002) censés couvrir une population de travailleurs précaires très peu couverts par la sécurité sociale. **L'informalité en Tunisie est relativement élevée pour les classes d'âge 15-29 ans et 60 ans et plus. Ce phénomène semble se concentrer chez les jeunes et les seniors. Il serait donc intéressant d'examiner si le système de sécurité sociale prévoit des dispositifs particuliers à ces groupes** de travailleurs sachant que chez les 60 ans et plus il s'agit souvent d'actifs n'ayant pas cotisé dans le passé et qui sont obligés de travailler au-delà de l'âge de la retraite.

Grphe 3 : Taux d'emploi informel T2 2019 selon le genre et l'âge (en %)



Source : ONEQ (2021)

II.1.2 Les différents régimes de la CNSS

LES RÉGIMES DES SALARIÉS

RSNA : Ce régime, institué en 1974, couvre les salariés employés dans l'industrie, le commerce et les services, ainsi que les pêcheurs travaillant sur des bateaux dont la jauge brute est supérieure à 30 tonneaux. Ce régime s'applique aux pêcheurs depuis 1977.

L'assiette de cotisation est définie par l'ensemble des éléments des salaires, émoluments, indemnités et tous autres avantages en espèces ou en nature, liés à la qualité de salariés.

Le taux de cotisation total s'élève à 19,56% pour l'employeur et 9,19% pour l'employé pour un total de 28,75%. (A titre de comparaison le taux global de la CNRPS est de 32,45%). **Le niveau du taux de cotisation peut constituer un obstacle important pour la formalisation de l'emploi.** D'après le rapport de la Banque Mondiale⁽²⁾ (2017) sur les incitations à la formalisation, **il est largement admis que des charges élevées sur le travail réduisent non seulement la demande de main-d'œuvre et les salaires mais peuvent aussi contri-**

buer à l'informalité. Mondragon-Vélez et al. (2010) étudient l'effet des coûts non salariaux du travail sur la probabilité d'être informel en Colombie, concluant qu'une augmentation de 10 points de pourcentage des coûts non salariaux est associée à une augmentation de 5 à 8 points de pourcentage de la probabilité d'être informel. Lorsque l'on compare des pays à des stades de développement similaires et des niveaux de revenu par habitant similaires, des taux d'imposition du travail plus élevés sont associés à une économie souterraine plus importante.

RSAA : Le régime est institué en 1989 en remplacement du régime RSA (régime des salariés agricoles), pour couvrir les salariés des sociétés agricoles et les pêcheurs employés sur des bateaux dont la jauge brute est inférieure à 30 tonneaux et les pêcheurs indépendants et les petits armateurs.

L'assiette des cotisations du régime agricole amélioré est basée sur le salaire réel déclaré. Toutefois, pour les pêcheurs indépendants et les petits armateurs, l'assiette de cotisation est égale au salaire minimum agricole garanti rapporté à une durée d'occupation de 75 jours par trimestre. Le taux

2. Reducing the costs and enhancing the benefits of formality: from the firm's perspective, world Bank (2017),



de cotisation appliqué à ce régime est de 12,48% pour l'employeur et 6,99% pour l'employé, représentant ainsi un total de 19,47%

LES RÉGIMES DES INDÉPENDANTS

RTNS : (RINA+RIA) : Initialement scindé en deux régimes depuis 1982, puis unifié en un seul régime en 1995, **il couvre toute personne exerçant à titre principal une activité professionnelle pour son propre compte ou en qualité de mandataire dans les secteurs agricole et non agricole.** L'assiette de cotisation est basée sur le salaire minimum interprofessionnel garanti ou le salaire minimum agricole garanti selon le secteur, affecté d'un coefficient multiplicateur correspondant à la classe (10 classes) à laquelle appartient l'assuré. Le taux de cotisation total est de 14,71%.

RACI : Ce régime couvre les artistes, les intellectuels et les créateurs non couverts par un autre régime de sécurité sociale et non bénéficiaires d'une allocation de l'État ou d'un autre revenu et ce en application de la loi n°2002-104 du 30 décembre 2002. Ce régime comprend les assurances sociales et les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie et l'action sociale.

L'assiette de cotisation est basée sur le salaire minimum interprofessionnel garanti, affecté d'un coefficient multiplicateur correspondant à la classe (10 classes) à laquelle appartient l'assuré. Le taux de cotisation total est également de 14,71%.

UN RÉGIME HYBRIDE

Le système est également composé d'un régime hybride qui couvre à la fois des indépendants mais également des salariés assimilés à des indépendants qui peuvent donc cotiser à la sécurité sociale sans devoir passer par leurs employeurs. Il s'agit exclusivement de travailleurs à faible revenu couverts par le régime dit RTFR (régime des travailleurs à faible revenu).

LE RÉGIME RTFR

Il s'agit d'un régime institué en vertu de la loi n°2002-32 du 12 mars 2002 qui couvre des métiers souvent précaires :

- Les gens de maison ;
- Les travailleurs de chantiers ;
- Les pêcheurs travaillant sur des barques dont la jauge brute ne dépasse pas 5 tonnes ;
- Les pêcheurs indépendants et les petits armateurs ;
- Les agriculteurs exploitant une superficie ne dépassant pas 5 hectares en sec et 1 hectare en irrigué ;
- Les artisans travaillant à la pièce.

Ce régime assure les soins et les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie. Le taux de cotisation est de 7,5% des 2/3 du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) ou du salaire minimum agricole garanti (SMAG), selon la catégorie du travailleur, réparti comme suit :

- 2,5% à la charge du travailleur ;
- 5% à la charge de l'employeur.

Les tableaux suivants présentent les différents types de cotisants au régime RTFR. Celui-ci est composé d'une population relativement hétérogène en termes de statut (salariés/indépendants) et en termes de secteur d'activité, puisque les travailleurs à faible revenu peuvent évoluer dans plusieurs secteurs d'activité. **Pour les salariés, la majorité des cotisants sont employés dans les ministères, les collectivités locales et les entreprises publiques à caractère administratif. Cela crée une complexité supplémentaire dans le sens où la CNSS est censée couvrir les travailleurs du secteur privé (voir tableau ci-dessous).**

Tableau 1 : Composition du régime RTFR selon les différents types de salariés

RTFR 2019		Salariés						
		Les gens de maisons	Les Employés chez :			Pêcheurs	Travailleurs de chantier >65ans	syndic
			Ministères	Collectivités Locales	Ent.Pub.à carac.adm.			
Effectif	Masculin	1315	10810	15344	21814	9		60
	Féminin	7043	4598	6786	10667	1	1	38
	Total	8358	15408	22130	32481	10	1	98

Source : CRES (2021)

Les affiliés indépendants sont majoritairement composés de petits agriculteurs et de petits éleveurs.

Tableau 2 : Composition du régime RTFR selon les différents types de cotisants indépendants

RTFR 2019		Indépendants				
		Artisans travaillant à la pièce	Pêcheurs indépendants	Petits armateurs	Petits agriculteurs	Petits éleveurs
Effectif	Masculin	611	930	175	43631	9159
	Féminin	1426	94	10	5480	1867
	Total	2037	1024	185	49111	11026

Source : CRES (2021)

L'enquête conduite par l'INS en 2019 sur l'informalité a mis en évidence que celle-ci est particulièrement concentrée au niveau de certains secteurs d'activité. L'agriculture est le secteur le plus concerné par l'informalité, suivi du secteur du BTP et du commerce (voir tableau ci-dessous). Il est donc important d'identi-

fier les régimes de sécurité sociale censés couvrir cette catégorie de travailleurs évoluant dans les secteurs à fort taux d'informalité.

Cette correspondance entre informalité par secteur et régimes de sécurité sociale est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Taux d'informalité par secteur et régime de cotisation concerné

Secteur d'activité	Taux d'informalité	Régime(s) CNSS concerné(s)
Agriculture	85,6%	RSAA, RTFR, RIA
Industries manufacturières	22,6%	RSNA, RINA
Industries non manufacturières	64,3%	RINA, RSNA
- BTP	69,2%	RINA, RSNA, RTFR
Services	35,7%	RSNA, RINA
Commerce	64,7%	RSNA, RINA, RTFR
Transport et communication	47,8%	RSNA, RINA
Hôtel restaurant	44,4%	RSNA, RINA
Total	44,8%	

Source : INS (2019)



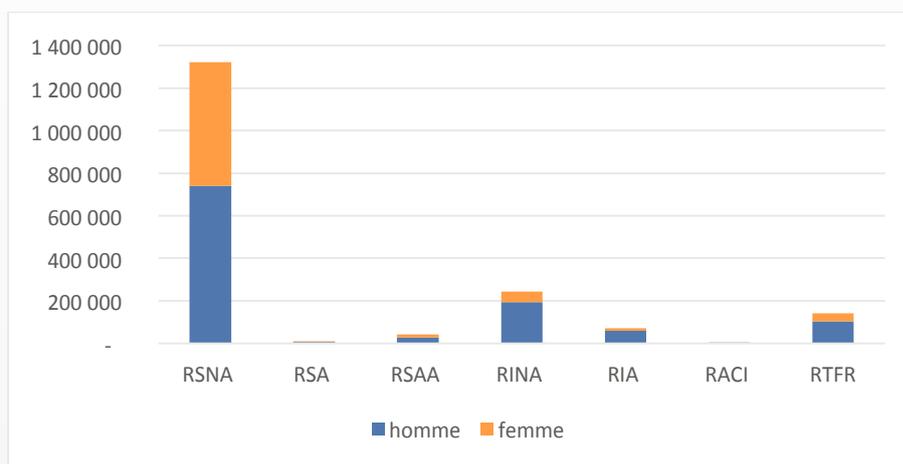
II.2/ Des écarts importants en termes de nombre d'affiliés entre régimes de la CNSS

La répartition des affiliés entre les différents régimes de la CNSS met en évidence la prédominance du régime des salariés non agricoles (RSNA). En effet, avec près d'1,3 million d'affiliés, le régime RSNA constitue le régime le plus important en termes de cotisants regroupant 72% des affiliés de la CNSS. Ce régime est par ailleurs

composé de 44% de femmes (voir graphe suivant).

Au niveau des pensions, ce régime influence grandement la situation financière d'une caisse de retraite qui fonctionne par répartition. En effet, 90,6% des recettes de la CNSS proviennent du régime RSNA. De plus, le déficit financier enregistré au niveau de la branche pension en 2019 (870MD) représente 66% du déficit global de la caisse et 0,75% du PIB.

Graphe 4 : Répartition des affiliés CNSS par régime (2019)



Source : Base de données CNSS et CRES

Il existe peu de changements dans la répartition des affiliés entre régimes. Cette stabilité est observable à travers la construction d'une matrice de transition des affiliés entre régimes sur

la période 2016-2018. Les calculs sont réalisés pour les régimes les plus importants en termes d'effectifs, à savoir les régimes RSNA (salariés agricoles) et RINA (indépendants non agricoles).

Tableau 4 : Transition entre régimes entre 2016 et 2018

	2018											
	RSNA	RINA	RIA	RTFR (employés)	RTFR (indépendants)	RSAA	ATMP	Retraité	Décédés	Invalidité	Autres	
2016												
	RSNA	81,52%	0,62%	0,16%	0,05%	0,09%	0,13%	0,02%	3,32%	0,35%	0,15%	13,57%
	RINA	0,69%	76,90%	0,07%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	4,05%	0,58%	0,31%	18,16%

Source : Calcul de l'auteur selon données CRES

Les résultats sont intéressants à double titre : d'une part, ils montrent que 81,5% des cotisants RSNA n'ont pas changé de régime sur la période 2016-2018. Ce taux tombe à 76,9% pour les indépendants non agricoles. Les changements entre régimes sont très faibles. Les départs s'expliquent soit par le départ à la retraite, soit par une absence de cotisation, expliquée elle-même, soit par un passage vers l'informel, soit par le chômage. Les résultats montrent que 13,57% des cotisants RSNA de l'année 2016 ne sont présents dans aucun autre régime et n'ont pas cotisé au régime RSNA sur la période 2016-2018.

Il est également important de souligner que le taux des affiliés qui ont régulièrement cotisé au même régime n'est pas assimilable à un taux de couverture puisqu'il s'agit seulement des cotisants ayant déjà cotisé au régime RSNA ou RINA et non de tous les travailleurs censés cotiser.

II.3/ Des écarts importants entre affiliés et cotisants

L'écart entre affiliés et cotisants constitue un élément central dans l'analyse de l'informalité. Cela dénote de l'irrégularité de la cotisation sociale de certains travailleurs qui peuvent donc tomber dans l'informalité et/ou ne pas cumuler suffisamment de droits pour bénéficier de certaines prestations.

Le système de protection sociale est relativement hétérogène. Il est composé de deux catégories de cotisants. La première est composée d'individus ayant des emplois stables, qui cotisent régulièrement et qui bénéficient en théorie d'une couverture sociale contre principalement l'ensemble des risques sociaux prévu par la convention¹⁰² du BIT⁽³⁾, les risques vieillesse et santé représen-

tant les postes de dépenses les plus importants. La seconde catégorie regroupe des travailleurs hétérogènes, souvent instables qui ne cotisent pas régulièrement et qui risquent de ne pas valider les conditions de stage pour bénéficier de certaines prestations comme la pension de retraite. Souvent vulnérables, ces travailleurs oscillent souvent entre formalité et informalité selon leur situation sur le marché du travail et selon les comportements stratégiques qu'ils peuvent avoir.

En effet, certains travailleurs choisissent de cotiser pour bénéficier d'une carte de couverture maladie (Carte CNAM) et ne cotisent plus sur la période de validité de la carte.

L'analyse du système contributif doit donc se faire selon une approche dynamique, en particulier pour le risque vieillesse, puisqu'un travailleur qui cotise sur un trimestre n'est pas assuré de bénéficier d'une prestation à la fin de sa carrière, la prestation dépendant d'une période minimale de cotisation plus communément appelé « condition de stage ».

Des écarts importants entre affiliés et cotisants sont en particulier observables au niveau des régimes couvrant des secteurs ou des métiers dominés par l'informel. Il s'agit, notamment, des régimes RSAA (régimes des salariés agricoles améliorés) et RTFR (régime des travailleurs à faible revenu). Le tableau suivant met en évidence des écarts importants au niveau des deux régimes sur la période 2017-2019. Au niveau des salariés agricoles, seuls 22% des affiliés ont réellement cotisé en 2019. Ce taux est de 44% pour les affiliés du régime des travailleurs à faibles revenus.

3. le BIT définit 9 risques sociaux dans la convention 102



Tableau 5: Ecart affiliés/cotisants RSAA et RTFR

	RSAA Affiliés	RSAA Cotisants	RTFR Affiliés	RTFR Cotisants
2017	175 078	41 473	326 755	157 034
2018	180 780	42 091	316 621	156 867
2019	187 027	41 077	317 110	141 747

Source : CRES (2022)

L'écart cotisants/affiliés est extrêmement élevé au niveau du secteur agricole, ce qui dénote de la précarité de l'emploi et de l'irrégularité dans le paiement des cotisations sociales. Cela est confirmé par les résultats de l'enquête ONEQ (2019) qui révèle que l'emploi agricole pèse 32% de l'emploi informel, le BTP et le commerce représentant respectivement 26% et 14%.

Il est également important de noter qu'une dimension genre importante intervient au niveau du secteur agricole. De nombreuses associations et rapports ont dénoncé la situation de la femme dans le secteur agricole, dénonçant en particulier, les mauvaises conditions de travail dans lesquelles elles évoluent ainsi que l'absence de couverture sociale. Les femmes en milieu rural constituent l'un des groupes les plus impactés par l'informalité et les mauvaises conditions de travail. Elles travaillent principalement comme assistantes non rémunérées dans l'agriculture familiale, ou comme travailleuses saisonnières à bas salaires dans un cadre informel sans aucune couverture sociale.

En effet, selon l'étude du MAFF⁽⁴⁾ (2016) portant sur le travail des femmes en milieu rural et leur accès à la protection sociale, 61% des femmes salariées en milieu rural travaillent dans le secteur agricole mais 12% seulement d'entre elles sont affiliées à la Sécurité Sociale. Par ailleurs, d'après la directrice des relations avec les bénéficiaires de la couverture sociale et les structures

de couverture sociale à la Direction Générale de la Couverture Sociale au MAS, « seulement 33,3% des femmes rurales travaillant dans le secteur agricole ont bénéficié d'une couverture sociale » au cours de l'année 2018⁽⁵⁾. Elle a par ailleurs estimé le nombre de femmes rurales travaillant dans le secteur agricole et couvertes par la sécurité sociale à seulement 93000.

De nombreuses femmes rurales travaillent dans l'informalité en raison de l'irrégularité du travail, du changement d'employeur, du faible accès à l'information, des problèmes d'accessibilité physique et économique et de la faiblesse des revenus. Cela est confirmé par les enquêtes de l'ATFD⁽⁶⁾ (2014) et du MAFF (2016) qui font ressortir que près de 90% de FMR perçoivent un salaire journalier compris entre 10 DT et 15 DT (soit un salaire mensuel moyen ne dépassant pas 280 DT). Les femmes évoluent dans un contexte socio-économique particulier où l'espace professionnel empiète sur l'espace familial rendant complexe les relations sur le marché du travail en milieu rural. En effet, les femmes qui ne reçoivent pas de salaire représentent 57.9% des travailleuses du secteur agricole⁽⁷⁾. Cela est d'autant plus problématique qu'elles sont souvent les principaux soutiens financiers de leur famille. En échange de leur travail en milieu familial, elles reçoivent soit une part de la production, soit une aide ponctuelle, le temps de la campagne agricole. Cette situation socioéconomique fragile ne facilite pas l'amélioration de la couverture sociale et la contribution dans des régimes prévus pour un travail plutôt

4. Travail des femmes en milieu rural et leur accès à la protection sociale, ONU FEMMES/MAFFPA, 2016

5. <https://www.webmanagercenter.com/2019/11/19/441491/tunisie-pres-de-70-des-travailleuses-agricoles-nont-pas-de-couverture-sociale/>

6. <https://atfd-tunisie.org/wp-content/uploads/2021/05/Enquete-sur-les-conditions-de-travail-des-femmes-en-milieu-rural.pdf>

7. <http://lexpertjournal.net/fr/?p=17990#:~:text=Les%20femmes%20rurales%20en%20Tunisie%20sont%20consid%C3%A9r%C3%A9es%20comme%20le%20groupe,cadre%20informel%2C%20sans%20couverture%20sociale.>

organisé autour de relations professionnelles claires, basées sur un contrat de travail.

Ainsi, malgré la loi 2002/32, la situation des femmes en milieu rural ne s'est pas sensiblement améliorée en termes de couverture sociale. Comme souligné précédemment, **le nombre de cotisants demeure faible reflétant l'incapacité du système de sécurité sociale à formaliser cette catégorie de travailleuses précaires, et ce malgré leur importance économique (le secteur agricole pèse 9% du PIB et emploie 16% de la population active majoritairement féminine⁽⁸⁾)**.

Même si des incitations importantes sont mises en place, certains obstacles sont encore présents et limitent fortement la couverture sociale des catégories les plus démunies. En effet, le décret 2019/379 prévoit que les femmes salariées dans le secteur agricole assujetties au régime RTFR peuvent désormais s'affilier toutes seules comme des indépendants. Mais cette mesure ne suffit pas à résoudre les problèmes liés à la faiblesse des revenus et à l'accessibilité physique et économique limitée. Souvent, le coût de transport pour cotiser est aussi élevé que la cotisation elle-même. Ces femmes n'ont pas toujours la capacité d'épargner le montant de la cotisation. S'ajoute à cela le faible niveau d'éducation qui limite l'accès à l'information.

Parallèlement à la dimension genre, la nationalité peut également constituer un facteur de discrimination important sur le marché du travail tunisien. Même si, selon le rapport du BIT (2017), certains acteurs clés (MFPE, CNSS) considèrent que ce phénomène demeure marginal, **la situation des immigrés subsahariens en Tunisie demeure préoccupante. D'une part, la majorité d'entre eux évolue dans l'informalité et, d'autre part, leur nombre, d'après certaines enquêtes qualitatives, semble croître, notamment à Tunis et à Sfax⁽⁹⁾.** D'après l'enquête du BIT (2017), cette situation s'explique par

le caractère non revendicatif de ces travailleurs, la rigidité des textes régissant l'emploi formel, la précarité de la situation de ces personnes qui les oblige à accepter n'importe quel emploi pour subvenir à leurs besoins élémentaires et payer les pénalités liées à une situation irrégulière (choisie ou subie en raison des retards de traitement des dossiers).

Parallèlement à la dimension genre, la nationalité peut également constituer un facteur de discrimination important sur le marché du travail tunisien. Même si, selon le rapport du BIT (2017), certains acteurs clés (MFPE, CNSS) considèrent que ce phénomène demeure marginal, la situation des immigrés subsahariens en Tunisie demeure préoccupante. D'une part, la majorité d'entre eux évolue dans l'informalité et, d'autre part, leur nombre, d'après certaines enquêtes qualitatives, semble croître, notamment à Tunis et à Sfax. D'après l'enquête du BIT (2017), cette situation s'explique par le caractère non revendicatif de ces travailleurs, la rigidité des textes régissant l'emploi formel, la précarité de la situation de ces personnes qui les oblige à accepter n'importe quel emploi pour subvenir à leurs besoins élémentaires et payer les pénalités liées à une situation irrégulière (choisie ou subie en raison des retards de traitement des dossiers).

II.4/ Des différences élevées entre régimes au niveau des pensions versées

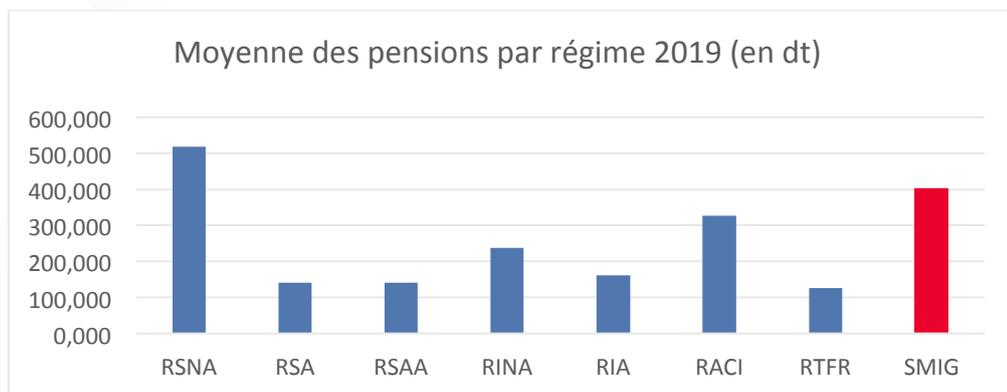
Au-delà de la concentration des affiliés dans le régime RSNA, il existe également des écarts au niveau des pensions servies par les différents régimes de la CNSS. Pour l'année 2019, la pension moyenne servie par le régime RSNA (518d) est bien plus élevée en comparaison des autres régimes où celle-ci est inférieure au SMIG de 2019. Ces écarts de pension s'expliquent par deux éléments essentiels : les niveaux de salaires déclarés et le nombre de trimestres validés (donc la régularité de la cotisation).

8. <http://lexpertjournal.net/fr/?p=17990#:~:text=Les%20femmes%20rurales%20en%20Tunisie%20ont%20consid%C3%A9r%C3%A9es%20comme%20le%20groupe,cadre%20informel%2C%20sans%20couverture%20sociale.>

9. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_554853.pdf



Grphe 5: Pension moyenne par régime 2019 (en dt)



Source : CRES (2021)

Malgré la présence d'affiliés évoluant dans des emplois plutôt stables en comparaison avec les autres régimes, le régime RSNA est lui-même caractérisé par des salaires déclarés relativement faibles et qui ne permettent pas, dans certains cas, de valider le trimestre sur lequel porte la

cotisation. En effet, un salaire déclaré inférieur aux 2/3 du SMIG ne permet pas de valider le trimestre. Pour l'année 2019, une part non négligeable (17%) des salariés se trouvaient dans cette situation.

Tableau 6: Distribution des salaires en SMIG en 2019

Distribution des salaires RSNA	Effectif	Part en %
Moins de 2/3 du SMIG	207636	17
2/3-1 SMIG	98769	8
1-1,5	188982	16
1,5-2	193969	16
2-2,5	127591	11
2,5-3	78439	6
3-3,5	52367	4
3,5-4	38150	3
4-4,5	29762	2
4,5-5	23126	2
5-5,5	19435	1
5,5-6	15738	1
6 SMIG et plus	107363	9
Total	1181327	100

Source : CRES (2022)

Ainsi, il est important de noter que l'informalité n'est pas seulement due à l'absence de cotisation mais elle peut également s'expliquer par une cotisation trop faible qui ne valide pas les droits à la pension. Cette faiblesse des revenus déclarés est également observable du côté des indépendants qui cotisent majoritairement

selon la classe de revenu la plus faible qui est assimilable à un revenu égal au SMIG. En effet, 88,5% des cotisants indépendants non agricoles et 96,3% des indépendants agricoles se trouvent dans la première catégorie (classe revenu n°1). (Tableau ci-dessous).

Tableau 7: Distribution des cotisants par classe de revenu

Classe de revenu	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Coefficient Smig	1	1,5	2	3	4	6	9	12	15	18	
Distribution RINA	88,5%	3,1%	3,4%	1,3%	2,03%	0,45%	0,74%	0,09%	0,07%	0,18%	100%
Distribution RIA	96,3%	2,4%	0,7%	0,3%	0,12%	0,04%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	100%

Source : Données CNSS (2019)

La faiblesse des pensions peut constituer à la fois une cause et une conséquence de l'informalité.

La faiblesse des pensions peut dissuader les affiliés de cotiser, préférant d'autres sources de revenu en période de retraite (continuer à travailler, aide familiale et rente immobilière). Par ailleurs, la faiblesse des salaires ne permet pas à certains travailleurs de cotiser, ce qui les place dans l'informalité et ne leur permet pas toujours d'avoir une pension (ou bien dans les meilleurs des cas une faible pension s'ils ont partiellement cotisé au cours de leur carrière)

II.5/ Une qualité de couverture inégale

Comme souligné précédemment, la CNSS constitue un système relativement fragmenté, composé de régimes à législations différentes et à qualité de couverture différente. **En effet, les régimes ne couvrent pas tous les mêmes risques, ce qui peut constituer un élément désincitatif à la cotisation sociale et donc expliquer en partie l'informalité en Tunisie.** Le tableau suivant présente la qualité de couverture selon les régimes en présentant les différents risques couverts par chaque régime :



Tableau 8: Informalité du point de vue strictement de la sécurité sociale

	Vieillesse	Maladie	Chômage	ATMP	Capital décès	Allocations familiales
RSNA	X	X	X (plafonnée à 1SMIG pendant 1 an)	X	X	X
RSAA	X	X		X	X	X
RTNS	X	X		X		
RTFR	X	X (seulement filière publique)				
RACI	X	X				

Source : l'auteur selon législation CNSS

Le régime RSNA est le système le plus complet couvrant l'ensemble des risques définis au niveau de la législation tunisienne de la sécurité sociale, ce qui peut expliquer la meilleure couverture au niveau de ce régime. Le régime des travailleurs non-salariés ne prévoit pas de prestations de capital décès. Le régime RTFR ne couvre que le risque vieillesse et maladie avec une qualité de prestation relativement limitée pour la maladie puisque les cotisants n'ont accès qu'aux structures publiques de santé qui offrent souvent des prestations très limitées, en particulier dans les zones rurales.

Ainsi, les caractéristiques sociodémographiques des travailleurs tunisiens expliquent en partie la faible contribution au système de sécurité sociale. La précarité de l'emploi dans des secteurs tels que l'agriculture et le BTP, le faible niveau de salaire, les comportements stratégiques ont conduit à un taux d'informalité relativement élevé atteignant, selon les données de l'INS, 44,8% en 2019⁽¹⁰⁾.

Par ailleurs, et au-delà de l'aspect législatif, la réalité du terrain met également en évidence des

disparités importantes en termes de couverture. La différence dans la qualité de couverture est à l'origine d'inégalités importantes. Venant confirmer l'ensemble des conclusions émises depuis 2011 sur les inégalités régionales et le modèle de développement inadéquat, la qualité de couverture s'exprime en particulier au niveau spatial entre régions plus ou moins bien dotées de structures (publiques et privées) de santé. La crise de la Covid-19 a révélé ce type d'inégalités, en raison notamment de la distribution insuffisante et inégale des lits de réanimation. Les inégalités régionales se posent également en termes de disponibilité de médecins spécialistes ou d'actes médicaux relativement pointus. Cela génère des coûts supplémentaires pour certaines catégories de la population habitant dans les régions dites défavorisées (voir carte ci-dessous). En 2020, la majorité des gouvernorats ne disposent d'aucun lit de réanimation. Mahjoub A. rappelle dans ce sens que la distance moyenne pour accéder à un hôpital régional (deuxième ligne) varie de 59 km à Tataouine à 8 km à Ben Arous, neuf gouvernorats présentant une distance supérieure ou égal à 40 km.

10. Rapport sur l'informalité en Tunisie, INS (2021)

Le rapport OHCDH⁽¹¹⁾ précise que, face à cette situation, les citoyens n'ont plus d'autres choix que de recourir aux services de santé privés, malgré leur coût extrêmement élevé et la faiblesse des remboursements de la CNAM au cas où elles y ont droit. Ce constat est confirmé par le rapport de la FTDES⁽¹²⁾ (2022) sur les inégalités en Tunisie

et qui pointe du doigt le recul du système public de santé comme facteur de développement du capital humain et de réduction des inégalités et cela au profit d'un secteur privé aux prix extrêmement élevés (par rapport au pouvoir d'achat du tunisien) et dont les objectifs sont très éloignés de l'équité et de la justice sociale.

Carte 1 : répartition du nombre de lits en réanimation pour 100,000 habitants en Tunisie



Source : Hamas A. thèse de doctorat (2020)

Ce type d'inégalités au niveau de la couverture s'établit également entre régions urbaines et rurales, ces dernières étant souvent démunies des structures sociales, ce qui nécessite des déplacements vers le chef-lieu qui sont, comme cela a été souligné précédemment, coûteuses en temps et en argent.

La dimension genre intervient également au niveau de la couverture sociale. La crise de la Covid-19 et les enquêtes menées auprès des femmes ont montré des insuffisances claires

quant à l'accès à la santé et, en particulier, la santé reproductive. Les perturbations que connaît l'ONFP depuis 2011 (changements nombreux de PDG) et les problèmes de disponibilité de contraceptifs expliquent également en partie le recul de la Tunisie dans ce domaine. Ainsi, le taux de femmes utilisant un moyen contraceptif est passé de 64% en 2010, taux le plus élevé d'Afrique et du monde arabe,⁽¹³⁾ à 50,8% aujourd'hui⁽¹⁴⁾.

11. Ben Braham (2021), « Etude de l'impact socioéconomique de la crise Covid19 sur les personnes et groupes en situation de vulnérabilités et/ou discriminés » rapport HCDH Tunisie, Mai 2021.

12. Mahjoub A., « les inégalités en Tunisie », rapport FTDES, Mai 2022.

13. Source : Jeune Afrique, « En Tunisie, l'accès à la contraception et à l'IVG est en perte de vitesse », Mars 2018.

14. <http://www.ins.tn/fr/themes/sant%C3%A9>



II.6/ Les performances de la Tunisie en termes de couverture sociale : une comparaison internationale

Le système tunisien de protection sociale présente des acquis mais également des faiblesses qu'il serait nécessaire de placer dans un cadre comparatif afin de mieux évaluer les performances de la Tunisie. Même si la comparaison ne porte pas sur les éléments qualitatifs présentés précédemment, elle permet

néanmoins de positionner la Tunisie par rapport à des pays voisins comparables ou bien de mesurer l'écart avec des pays qui servent de référence en termes de protection sociale. D'après le rapport de l'OIT sur la période 2020-2022 (voir Tableau 9), la Tunisie présente un taux de couverture du régime contributif (34,6%) bien plus élevé que celui du Maroc (17,2%) et de l'Algérie (16,9%), la Tunisie se présentant également au-dessus de la moyenne mondiale (32,5%) mais loin derrière les pays d'Europe du Nord (51,2%).

Tableau 9 : Couverture sociale : une comparaison internationale

Catégorie de la population couverte par un régime de protection sociale	Tunisie	Algérie	Maroc	Egypte	Monde	Europe du Nord
Population couverte par au moins une prestation de protection sociale (santé exclue)	50,2		20,5	34,7	46,9	90,4
Enfants	28,6		13,4	14	26,4	96,2
Femmes ayant un nouveau-né	25,3	11,2			44,9	99,4
Personnes avec un handicap lourd	5	3,6	6,8	37	33,5	95,6
Chômeurs	3	8,8		0,1	18,6	61,2
Personnes âgées	85,4	63,6	23,4	57,4	77,5	97,4
Travailleurs en cas d'accident de travail	28,9	53,8	39	36	35,4	78,8
Personnes vulnérables bénéficiant d'aides sociales	21,3			19,9	28,9	75,1
Population active couverte par un régime de sécurité sociale contributif	34,6	16,9	17,2	21,8	32,5	51,2

Source : rapport OIT 2020-2022 (dans A.Mahjoub)

Les résultats montrent que la Tunisie a des marges d'amélioration importantes au niveau de la couverture du risque « perte emploi », puisque seulement 3% des chômeurs sont couverts par un dispositif de sécurité sociale. **Cela pourrait constituer un argument pour améliorer la couverture sociale et baisser la taille du secteur informel.**

Certains groupes vulnérables comme les personnes présentant un handicap lourd ne bénéficient pas de couverture adéquate. Avec un taux de couverture de 5%, la Tunisie se situe loin derrière la moyenne mondiale (33,5%) et celle des pays d'Europe du Nord (95,6%).

Par ailleurs, la Tunisie présente un taux de couverture des personnes âgées relativement élevé par rapport aux autres pays d'Afrique du Nord. Cela s'explique en partie par des taux de couverture passés plus élevés en comparaison à ces mêmes pays. **Les performances relativement**

bonnes de la Tunisie ne doivent néanmoins pas occulter les aspects qualitatifs qui seront présentés dans la suite de ce travail.

II.7/ Quels éléments désincitatifs au niveau de la législation du régime contributif ?

Malgré de nombreux acquis, comme souligné précédemment, le système de sécurité sociale tunisien est relativement hétérogène, composé de régimes à législation différente, où les affiliés, étant donné leur situation socio-économique, présentent dans certains cas une instabilité en termes de contribution sociale, favorisant ainsi le développement de l'informalité. Mais, au-delà du comportement des affiliés qui est en partie lié à leur situation socioéconomique, la législation de certains régimes peut elle-même encourager certains comportements stratégiques pour affaiblir la couverture sociale.

- La Possibilité de départ à la retraite à 50 ans

En effet, le régime RSNA prévoit la possibilité d'obtenir une pension de retraite à partir de l'âge de 50 ans pour motif de licenciement économique. Cela peut inciter un affilié à cumuler pension de retraite et travail dans l'informel vu qu'il se trouve encore loin de l'âge de la retraite. Pour l'année 2019, les flux de retraités s'élevaient à 3500 personnes représentant 20 millions dinars de dépenses de pension. Le nombre total de retraités de cette catégorie est de 50000 personnes, représentant 18 % des dépenses de pension en 2019⁽¹⁵⁾.

- Des capacités de contrôle limitées

Les régimes des indépendants peuvent ne pas payer de cotisation au cours de leur période d'activité mais doivent régulariser leur situation au moment du départ à la retraite. **Le manque de contrôle et l'absence de pénalités peut en-**

courager cette catégorie de travailleurs à ne pas cotiser sur des périodes assez longues, favorisant également l'informalité. C'est ce qui explique en partie l'écart entre le nombre de cotisants et le nombre d'affiliés chez les indépendants. Par ailleurs, il est essentiel de conduire des contrôles sur le régime RSNA qui est le régime le plus important de la CNSS en termes d'affiliés et de dépenses. La caisse dispose à ce niveau de capacités très limitées estimées à trois cents contrôleurs pour près de 128000 employeurs.

- Des systèmes de cotisation inadaptés aux travailleurs précaires

L'expérience tunisienne a bien montré qu'il ne suffit pas de créer des régimes spécifiques à certains travailleurs, en général précaires, pour améliorer leur couverture sociale. La création des régimes RTFR et RACI n'a pas sensiblement amélioré la couverture sociale des populations concernées. Il est important à ce niveau d'avoir une approche globale qui permette de tenir compte de l'ensemble des caractéristiques sociodémographiques des populations concernées. Des critères précis sont à prendre en considération afin de s'assurer de l'efficacité d'un régime de sécurité sociale. L'approche Droit de l'Homme de la protection sociale apporte des éléments d'analyse précis autour de critères quantitatifs et qualitatifs qui permettent d'évaluer un système de protection sociale dans sa capacité à s'adapter aux besoins de la population active et, en particulier, celle qui est vulnérable.

L'accessibilité : Les installations, établissements, biens et services doivent être accessibles, sans la moindre discrimination, à toute personne présente sur le territoire de l'État partie. La notion d'accessibilité comporte quatre sous-dimensions étroitement liées :

1. **la non-discrimination :** les installations, biens et services doivent être accessibles à

15. Selon données CRES (2021)



tous et à toutes, en particulier aux groupes vulnérables ou marginalisés. En ce sens, protéger les individus contre les discriminations revient à s'assurer que l'accès aux services et aux biens est assuré sans discrimination aucune, fondée sur la race, la couleur, le sexe ou l'orientation sexuelle, la langue, la religion, le handicap, l'opinion politique, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;

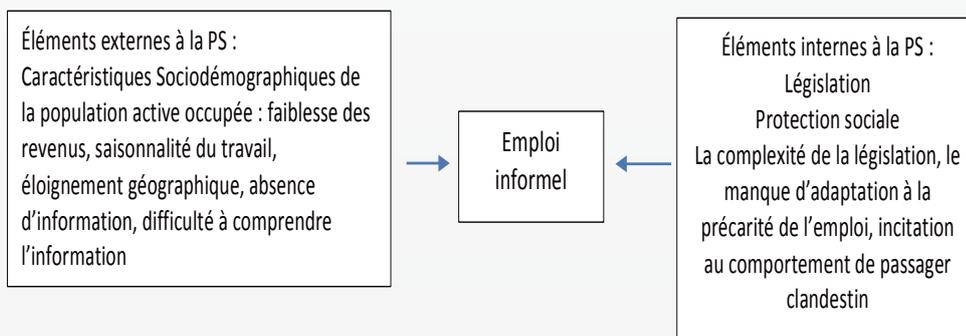
2. l'accessibilité physique : elle porte sur la localisation du bien ou service, et donc sur son accessibilité géographique en termes de distance et de temps et du mode de déplacement, mais aussi de l'accessibilité purement physique, par exemple, pour les personnes porteuses de handicap (ex. rampes d'accès, ascenseurs, écriture en braille, etc.) ou en matière de technologies modernes (par exemple pour les enfants et l'enseignement à distance) ;

3. l'accessibilité économique ou l'abordabilité (les coûts ne doivent pas excéder les moyens disponibles) : elle porte sur le coût pour bénéficier d'un bien ou d'un service et le principe d'équité (les plus pauvres ne doivent pas être frappés de façon disproportionnée par les dépenses de santé par rapport aux ménages aisés) ;

4. L'accès à l'information : elle concerne la possibilité de s'informer ou d'être informé sur le bien ou le service.

La qualité : Ce critère suppose que les biens et les services assurés doivent être de qualité. Le faible niveau des pensions, la disponibilité des biens et services de santé dans les structures publiques, le faible niveau de l'allocation familiale (approximativement huit dinars/enfant) sont autant d'exemples qui illustrent **la qualité parfois limitée des prestations sociales qui peuvent encourager l'informalité.**

Schéma 1: Éléments d'explication de l'informalité en Tunisie : approche Protection Sociale



La conjonction d'éléments externes au système de sécurité sociale et d'autres éléments internes peuvent expliquer le niveau relativement élevé de l'informel dans le paysage socioéconomique tunisien. Il s'agit donc d'une problématique complexe et transversale qui nécessite une analyse relativement désagrégée pour comprendre les comportements à l'échelle individuelle.

La présence de secteurs à caractère saisonnier

alimente l'informalité aussi bien dans l'agriculture (filière huile d'olive, dattes, etc.) que dans le tourisme. La structure du PIB tunisien et la présence de secteurs à forte saisonnalité nécessitent des approches particulières pour éviter le développement du travail informel où parfois les droits les plus élémentaires ne sont pas respectés.

Ce travail a bien mis en évidence la fragilité d'une certaine catégorie de la population active occupée caractérisée par des revenus faibles et un travail irrégulier.

L'approche protection sociale permet de calculer un taux d'informalité différent de celui calculé au niveau de l'enquête de l'INS. Le taux calculé dans le tableau ci-dessous

correspond simplement à l'écart entre cotisants et actifs occupés se limitant ainsi à une approche basée sur la couverture sociale.

Tableau 10 : Effectifs de cotisants par régime et taux d'informalité selon l'approche protection sociale

	RSNA	RSA	RSAA	RINA	RIA	RTFR	CNSS	CNRPS	Total Sécurité sociale (I)	Emploi total (II)	Emploi informel (II)-(I)	Taux d'informalité approche protection sociale
2017	1 229	9	41	260	74	157	1 772	782	2 554	3436	881	25,6%
2018	1 289	8	42	255	74	156	1 827	765	2 592	3455	862	24,9%
2019	1 320	8	41	243	70	141	1 825	764	2 589	3492	902	25,8%

Source : calcul de l'auteur selon données CRES, INS (2019)

Au niveau de la sécurité sociale, on se retrouve donc dans un cercle vicieux où les caractéristiques sociodémographiques de la population peuvent expliquer une partie de l'informalité mais où la législation du système peut également apporter des éléments de réponses quant à la persistance de l'emploi informel ou son développement. La conjonction de ces deux éléments explique, en grande partie, l'évolution de l'emploi formel au cours des dix dernières années en Tunisie.

III/ DES RÉGIMES NON CONTRIBUTIFS QUI N'ENCOURAGENT PAS L'EMPLOI FORMEL PARMIS LES GROUPES VULNÉRABLES

III.1/ Caractéristiques du système non contributif

La Tunisie dispose d'un pilier non-contributif organisé autour de trois principaux programmes prévoyant une aide financière directe et une couverture maladie :

- Le PNAFN : crée en 1986, le programme a pour objectif de couvrir les familles nécessiteuses à travers des « cash transferts » et un ciblage jusque-là dépendant de l'avis des travailleurs sociaux et des commissions régionales ;
- La carte AMG1 : il s'agit de l'octroi d'une carte permettant l'accès gratuit aux services des hôpitaux publics. Les bénéficiaires du PNAFN bénéficient en général des cartes AMG1 ;
- La carte AMG2 : il s'agit de l'octroi d'une carte permettant un accès à tarif réduit moyennant le paiement d'un timbre annuel de 19 dinars.

La gestion du PNAFN repose sur l'identification, à travers des enquêtes sociales, des familles vivant sous le seuil de pauvreté, éligibles à l'aide, selon des critères bien définis :

- Un revenu individuel ne dépassant pas le seuil de pauvreté ;
- L'incapacité à travailler ;
- De mauvaises conditions de vie ;
- L'absence du chef de famille ;
- Le manque de soutien familial ou l'incapacité à subvenir aux besoins de la famille ;



- La présence de personnes handicapées ou/et de membres de la famille souffrant de maladies chroniques.

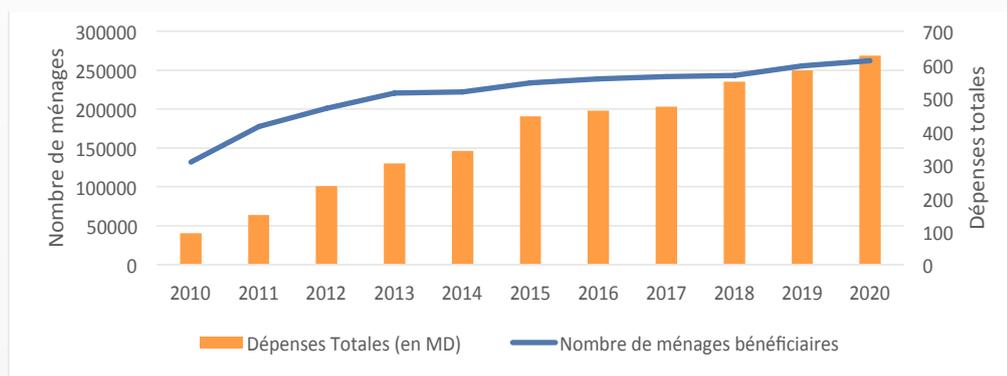
Il est important de noter que le PNAFN fonctionne avec des quotas au niveau régional et qu'il est obligatoire de faire une demande officielle auprès du MAS pour bénéficier du PNAFN. En 2020, le programme comptait 261000 ménages et comportait une liste d'attente d'environ 200 000 ménages.

Face aux revendications sociales et à l'inflation relativement élevée, le programme a

enregistré de nombreux changements depuis 2011 avec un relèvement important du montant de l'aide en nominal ainsi que du nombre de bénéficiaires. Celle-ci est passée de 70d en 2011 à 200d en 2022. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires est passé de 135000 ménages début 2011 à 260000 en 2020 (graphe ci-dessous).

Pour être éligible, les ménages ne doivent pas être couverts par le régime contributif. Le cumul des régimes contributif et non contributif n'est pas possible.

Graphe 6 : Évolution des dépenses et du nombre de bénéficiaires PNAFN (2010-2020)



Source : MAS (2021)

III.2/ Une population cible aux frontières floues

Ainsi, le PNAFN occupe une place centrale pour couvrir les personnes les plus démunies. Depuis 2010, il semble que le régime non contributif s'est trouvé dans une situation de gestion des urgences pour éviter l'explosion sociale. Le ralentissement de la croissance, le chômage et l'inflation ont poussé à l'élargissement du programme pour simplement contenir les revendications sociales alors que le programme présente des erreurs d'exclusion et d'inclusion importantes.

Ces erreurs de ciblage s'expliquent souvent

par l'imprécision des critères de privation adoptés, en plus de l'hétérogénéité des appréciations des agents sociaux dont les conclusions sont déterminantes dans la sélection de la liste des familles nécessiteuses. En 2014, l'erreur d'exclusion s'élevait à 49% des pauvres éligibles⁽¹⁶⁾. Ce diagnostic a été confirmé en 2016 par le rapport de la Banque Mondiale (étude sur l'assistance médicale gratuite, 2016) qui a mis en évidence qu'environ 60 % des 20 % les plus pauvres de la population ne sont couverts ni par l'AMG1, ni par l'AMG2. Une étude récente de l'ITES (2020) a également mis en évidence une correspondance limitée entre les lieux de résidence des bénéficiaires et les taux de pauvreté par gouvernorat.

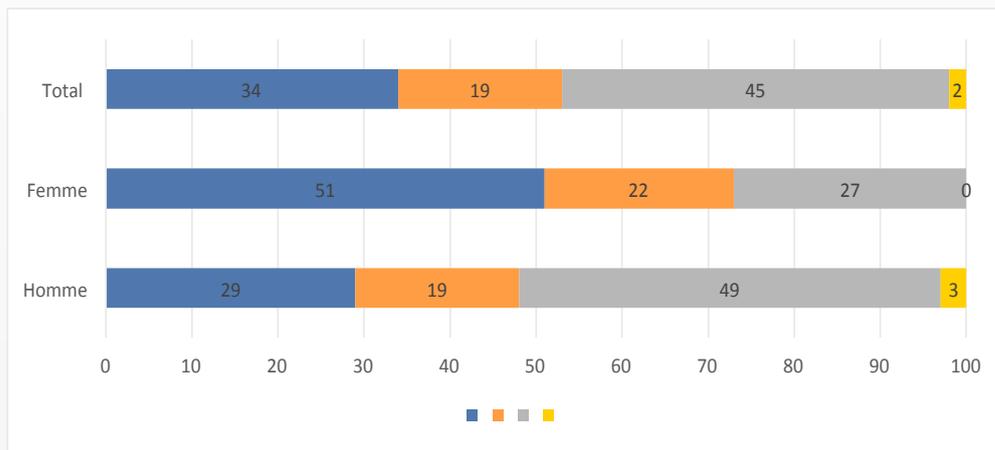
16. <https://www.leaders.com.tn/article/14341-comment-faire-parvenir-les-aides-sociales-de-l-etat-aux-plus-pauvres-parmi-les-pauvres>

Cependant, le régime contributif a également prévu un régime contributif pour les travailleurs à faible revenu (RTFR). Les travailleurs qui sont censés y cotiser se trouvent sur une frontière floue entre la pauvreté et la vulnérabilité qui peut les conduire à chercher à bénéficier du PNAFN d'autant plus que le régime RTFR assure des prestations similaires au PNAFN. Cette similitude entre les deux régimes n'est pas de nature à favoriser le développement du régime contributif.

Par ailleurs, certains travailleurs bénéficiant du

PNAFN et dont la situation s'est économiquement améliorée évitent de cotiser au régime RTFR de peur de perdre les avantages du PNAFN. Des enquêtes qualitatives⁽¹⁷⁾ ont relevé que certaines femmes en milieu rural ne voulaient pas cotiser au régime RTFR quand leur mari bénéficiait du PNAFN. **Cela est plutôt confirmé par les résultats de l'enquête ONEQ sur l'informel qui met en évidence que 73% des femmes travaillant dans l'informel ont un revenu mensuel inférieur à 400d (voir graphe ci-dessous).**

Graphe 7 : Distribution de la population informelle selon le genre et le revenu (en %)



Source : ONEQ (2019)

Ainsi, le système non contributif peut expliquer une partie de l'informalité chez les travailleurs vulnérables ou pauvres dans la mesure où la population ciblée par le programme de cash transfert se rapproche de la population ciblée par certains régimes contributifs comme le régime RTFR, d'autant plus que les prestations sont proches dans les deux cas de figure, **ce qui poussera les individus les plus pauvres à chercher à bénéficier du programme d'assistance tout en évoluant dans l'informel.**

Il existe donc des interdépendances entre le

régime contributif et non contributif qui peuvent expliquer l'emploi informel en Tunisie.

IV/ QUELLES APPROCHES EN FAVEUR DE L'INCLUSION SOCIALE : LEÇON DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

La progression de l'informel est une problématique partagée par l'ensemble des pays du monde, en particulier les pays en développement. **L'analyse des expériences à l'échelle internationale montre que les pays ont mis en œuvre une combinaison de politiques spécifiques mais**

17. Enquête IFPRI sur la couverture sociale des femmes rurales à Kairouan, 2019, document interne.

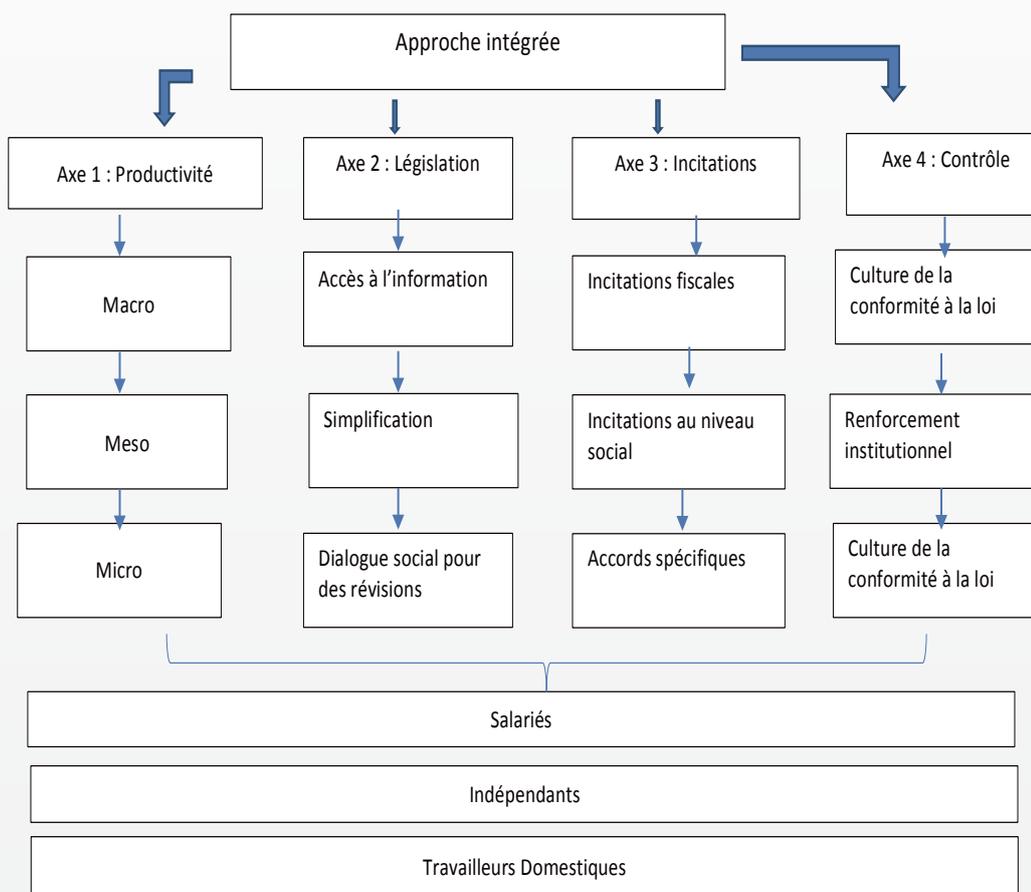


n'ont pas nécessairement utilisé une approche intégrée. Certains pays ont accordé la priorité à certains domaines plutôt qu'à d'autres, cela en accord avec leurs particularités socioéconomiques et légales. Les questions institutionnelles ont souvent été traitées séparément des facteurs économiques.

L'approche intégrée (schéma 2) proposée par l'OIT offre un cadre théorique relativement complet qui permet d'apporter une réponse multidimensionnelle à la formalisation de l'emploi à travers l'inclusion sociale.

Comme souligné précédemment, celui-ci sépare clairement la dimension économique des questions institutionnelles comprenant elles-mêmes la législation, l'incitation et le contrôle. Le schéma 2 ci-dessous présente en détails l'approche intégrée et les différents facteurs qui la composent. Cette approche intégrée semble porter ses fruits. Selon le rapport de l'OIT⁽¹⁸⁾ (2015), le Brésil constitue un bon exemple de pays ayant adopté une telle approche avec des résultats significatifs. D'après le même rapport, la création d'emplois dans l'économie formelle au Brésil sur la période 2005-2015 a été trois fois plus rapide que dans l'économie informelle.

Schéma 2 : Cadre théorique de l'approche intégrée



Source: Recent experiences of formalization in Latin America and the Caribbean (OIT)

18. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_377785/lang-fr/index.htm

LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

La capacité économique des entreprises et des travailleurs est un facteur clé pour favoriser la formalisation et l'inclusion sociale. La productivité est un indicateur synthétique de cette capacité, notamment la productivité du travail. La faiblesse de celle-ci est souvent expliquée par plusieurs facteurs, notamment le manque d'investissement, les technologies obsolètes, les déficits d'infrastructures ainsi que les déficits éducatifs.

L'augmentation de la productivité est une condition nécessaire pour générer des revenus plus importants, lutter contre l'incapacité économique à cotiser à la sécurité sociale permettant ainsi de pérenniser les efforts de formalisation. En effet, l'objectif est d'améliorer la couverture sur le long terme et non pas sur une courte période suivie d'un retour au formel.

La décision d'être formel peut donc ne pas être un vrai choix si l'informalité est le résultat de l'exclusion économique. C'est le cas lorsque les entreprises opèrent à la marge entre rentabilité et subsistance. Dans ce cas, elles ne peuvent être en mesure de supporter les coûts de conformité aux exigences légales ou réglementaires. Au Paraguay, il ressort de la comparaison de la productivité moyenne des entreprises formelles et informelles avec les salaires moyens, qu'un nombre important d'entreprises présentent des niveaux de productivité et de salaires inférieurs au salaire minimum. **Pour ces entreprises, se conformer à la loi sur le salaire minimum les conduirait à faire faillite. Cela soutient l'idée selon laquelle l'informalité est parfois le résultat d'une sortie volontaire. Les travailleurs informels et les entreprises se retirent du secteur formel pour éviter les impôts et autres réglementations dont ils tirent peu de valeur. La littérature empirique offre des preuves significatives que l'informalité peut être un choix rationnel volontaire.**

L'augmentation de la productivité passe par trois niveaux : au niveau macroéconomique, les analyses empiriques montrent pour les pays d'Amérique Latine que la baisse de l'emploi informel correspond à des périodes de croissance robuste caractérisées par des politiques budgétaires et monétaires prudentes ayant permis en particulier de protéger les emplois formels en cas de choc exogène. **Une croissance économique inclusive et durable est une condition nécessaire à l'amélioration des niveaux de couverture.**

Par ailleurs, les augmentations de productivité peuvent également se produire au niveau mésoéconomique. Il est nécessaire à ce niveau de s'intéresser à la capacité d'absorption de la main d'œuvre de la part des secteurs qui favorisent la croissance.

L'existence de chaînes de valeur performantes et organisées capables de favoriser l'inclusion sociale des maillons informels (en particulier dans l'agriculture et la pêche) est essentielle.

Le Mexique dispose d'une plateforme dynamique en ligne ainsi que d'un système national de compétences (CONOCER) qui établit, avec la participation des acteurs sociaux, une liste de compétences qui impactent positivement la productivité. De son côté, le Brésil possède des instituts de recherche et de suivi des performances dans les secteurs économiques clés. Cela permet d'orienter les programmes de formation en fonction des insuffisances en termes de compétences au niveau sectoriel. Le Brésil, l'Équateur, le Mexique et le Pérou consentent des efforts de développement économique locaux importants avec une concentration géographique qui contribue également au développement des chaînes de valeur. En Tunisie, l'OIT conduit, depuis 2021, un projet⁽¹⁹⁾ similaire basé sur les compétences par métier sur trois chaînes de valeur (Plastique technique, huile d'olive, dattes et dérivés). L'objectif étant de renforcer les compétences pour la création de métiers à plus forte productivité et le développement des exportations.

19. Projet STED-AMT, Skill for trade and economic diversification, Algeria, Morocco and Tunisia



Enfin, la hausse de la productivité passe par le niveau microéconomique à travers le renforcement de la technologie, du capital humain et des méthodes d'organisation de la production. A titre d'exemple, Le Simapro du Mexique est un mécanisme d'augmentation de la productivité et du développement du travail décent convenu par les employeurs et les travailleurs dans une optique participative. Le projet comporte un travail d'assistance technique et de renforcement des capacités des mandants de l'OIT (gouvernements, organisations de travailleurs et d'employeurs) pour une participation plus qualifiée, pertinente et volontariste aux espaces de dialogue social et de négociation collective qui s'ouvrent en matière de formation. L'objectif de la plateforme est d'offrir diverses ressources sur le sujet qui facilitent l'accès de la personne intéressée à des matériaux pertinents et à des expériences marquantes.

L'OIT a également développé le programme SCORE (Sustaining Competitive and Responsible Enterprises), qui a un objectif similaire mais généralisé au niveau international. Il s'agit d'un programme qui cherche à améliorer la productivité et les conditions de travail dans les petites et moyennes entreprises (PME). La formation SCORE combine une formation pratique en classe avec des stages en entreprise. Depuis sa création, la formation SCORE a été dispensée à plus de 3100 PME dans le monde. Cela représente un effectif total de plus de 533 000 travailleurs ayant bénéficié des améliorations dans l'entreprise, couvrant le développement d'une culture de respect, de confiance et de communication sur le lieu de travail. L'amélioration de la productivité a atteint jusqu'à 50 % dans les PME participantes⁽²⁰⁾.

LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE

Le côté institutionnel comporte trois éléments :

- **Le niveau législatif** : celui-ci intègre en premier lieu **l'accès à l'information**, en particulier pour les catégories les plus vulnérables

et les populations éloignées en milieu rural. L'objectif est de faciliter l'accès à toute l'information et la connaissance des droits et responsabilités des employeurs, des travailleurs et du grand public, car de nombreuses unités économiques n'ont pas une idée claire de ce qu'implique la formalité. A titre d'exemple, la stratégie « Columbia works formally » diffuse des informations sur la formalité parmi les secteurs économiques à fort taux d'informalité, et dans des zones géographiques spécifiques à travers des réseaux de formalisation. L'Argentine a également avancé avec une campagne de sensibilisation au problème de l'emploi informel et aux avantages de la formalisation. Le second niveau intègre **la simplification des procédures** liées à la sécurité sociale et aux différents types de déclaration. En Argentine et en Uruguay, l'administration de la sécurité sociale et l'administration fiscale ont décidé de s'associer pour établir un système de collecte simplifié et unifié pour les petits contribuables appelé Monotaxe⁽²¹⁾ (« Monotributo »). Les personnes couvertes par le dispositif ont droit aux mêmes prestations de sécurité sociale que les travailleurs de l'économie formelle. En Argentine, 70% du revenu encaissé correspondant à l'impôt intégré (Income Tax and Taxe sur la Valeur Ajoutée) est pour l'ANSE (Administration Nationale de la Sécurité Sociale), alors que 30 % est réservé aux juridictions provinciales selon le régime fiscal en vigueur⁽²²⁾.

Plusieurs projets ont été expérimentés dans ce sens. Au Chili, « Your Business in One Day » a cherché à écourter les délais de création et de déclaration d'une entreprise. Le Colombia's Anti-procedure Decree and Business Services Centres ainsi que le Panama's « Entrepreneurial Panama » ; et le Guatemala's « Easy Service Window » sont **tous des programmes ayant pour objectif de simplifier toutes les formes de procédures administratives. L'usage de ce type de programmes dans plusieurs pays dé-**

20. <https://www.ilo.org/empent/Projects/score/lang-en/index.htm>

21. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_377785/lang-fr/index.htm

22. Enterprise formalization: Fact or fiction? A quest for case studies, ILO Report, 2014.

note d'une tendance claire à chercher à favoriser la formalisation à travers la lutte contre des procédures complexes et coûteuses qui constituent des obstacles réels à l'amélioration de la couverture sociale. Enfin, une troisième dimension porte sur **le développement de canaux de dialogue**, de négociation et de consultation pour améliorer les normes et la réglementation. Le dialogue social est fondamental pour conférer une légitimité et une durabilité aux changements structurels apportés au niveau législatif. **En Uruguay, les dialogues nationaux permettent d'avancer sur les questions des politiques sociales et celles de l'emploi à travers une approche participative.**

- **Les incitations : Les incitations prennent souvent la forme de discrimination positive sur les plans fiscal et social.** Au Pérou, les micro et petites entreprises bénéficient de réductions sur la taxe de vente et les petites entreprises ont la possibilité d'utiliser l'amortissement accéléré. Les méthodes d'amortissement accéléré, autorisent des dépenses d'amortissement plus élevées au cours des premières années et plus faibles à mesure que l'actif vieillit. Cette méthode est différente de la méthode d'amortissement linéaire, qui répartit le coût de façon égale sur la durée de vie d'un actif. Les entreprises bénéficient ainsi d'incitations fiscales, car cette méthode entraîne un report des obligations fiscales puisque les revenus sont plus faibles au cours des premières années d'activité.

En vue de formaliser les contrats de travail, plusieurs pays ont développé des incitations pour accéder aux prestations sociales à travers la simplification ou l'ajustement des conditions d'éligibilité. Cela inclut la réactivation des prêts sur gage, non garantis et hypothécaires pour les affiliés à la sécurité sociale. L'Argentine a enregistré des progrès dans la mise en œuvre des accords sectoriels (Union Accords de coresponsabilité) pour formaliser l'emploi rural et

faciliter l'accès à la protection en simplifiant et en facilitant les paiements de sécurité sociale.

Ces pays ont fréquemment utilisé des méthodes d'affiliation non conventionnelles, en particulier pour les actifs ayant une couverture limitée comme les travailleurs indépendants, les travailleurs ruraux et domestiques, etc.

Une approche novatrice pour promouvoir la formalisation passe également par les institutions de microfinance. Dans la microfinance, les prêts, les dépôts et les autres contrats de services contiennent des éléments de l'économie formelle, sans être aussi sophistiqués que les services des banques classiques. Dans le cadre de la recommandation 204, l'OIT a piloté des projets⁽²³⁾ de création et de développement d'institutions de microfinance (IMF) en particulier au Burkina Faso (FCPB : fédérations de caisses populaires du Burkina) et en Inde (ESAF Small Finance Bank). Les projets intègrent différentes activités allant de l'organisation de présentations en grands groupes ou des séances de théâtre de rue pour vaincre la perception négative contre la formalisation, à des simulations sur l'enregistrement et une présentation des avantages pour l'entreprise. Les séances de groupe ont été complétées par une aide individuelle à la préparation du dossier pour réunir les documents nécessaires à l'enregistrement et une formation individuelle à la gestion d'entreprise, comprenant notamment des notions de comptabilité et marketing⁽²⁴⁾.

La philosophie de cette approche consiste à créer des ponts entre l'inclusion financière et l'inclusion sociale. Les produits et services offerts par les institutions financières peuvent dans ce sens favoriser la formalisation des entreprises de plusieurs façons. D'une part, en offrant une plateforme de paiement, elles permettent aux microentreprises de moderniser leurs opérations et de gérer les salaires de leurs employés de manière formelle. D'autre part, les programmes de prêts qui conditionnent l'obten-

23. Projet MF4PW, https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_344846/lang-fr/index.htm

24. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_344846.pdf



tion de montants plus élevés au statut formel de l'entreprise sont également un moyen d'encourager la formalisation. Une autre mesure d'incitation consiste à offrir des avantages supplémentaires aux entreprises formelles, comme une couverture d'assurance gratuite.

Sur ce point, les mesures de promotion de la formalisation fondées sur l'extension des avantages à des groupes doivent tenir compte des délais optimaux de la migration progressive vers le régime général et la portée de la réglementation. Ces régimes ne doivent pas être considérés comme des véhicules de collecte de recettes mais plutôt comme des mécanismes d'inclusion et de formalisation d'un large secteur de travailleurs qui développent leurs activités économiques, même de subsistance, dans l'économie informelle.

Ces approches partielles nécessitent néanmoins davantage d'évidences empiriques pour déterminer leur impact sur les niveaux de formalisation à court, moyen et long termes.

- **Le contrôle** : Enfin, plusieurs gouvernements ont mis en œuvre des activités pour accroître la capacité gouvernementale à assurer le respect des normes, en améliorant l'information sur les droits du travail et les responsabilités des travailleurs, à renforcer les structures, les budgets et les processus dans les institutions responsables des services d'inspection du travail et de la sécurité sociale et enfin à promouvoir les accords et partenariats avec les travailleurs et les employeurs.

L'approche sectorielle est dans ce cas essentielle dans la mesure où la concentration des efforts doit se faire au niveau des secteurs caractérisés par une faible couverture sociale et un travail précaire abondant. (BTP, tourisme, agriculture, travailleurs domestiques, etc.). Le contrôle s'opère grâce au recoupement des informations avec l'aide des entités du secteur qui travaillent avec des entreprises privées. Au Pérou, le « Challenge Plan » a été lancé en 2008 par le biais des brigades d'inspection du travail.

L'Équateur a mis en place une stratégie plus offensive basée sur des campagnes médiatiques conduites par des comités d'information. Une telle stratégie intègre également des activités de vérification et de surveillance menées dans les foyers, comme le « Dignified Domestic Work » et son extension à toutes les formes d'emplois, y compris la surveillance des entreprises, en coordination avec l'Institut équatorien de sécurité sociale (IESS)⁽²⁵⁾.

VI/ CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des caractéristiques du système de protection sociale tunisien et eu égard au benchmark international sur les approches pour favoriser l'inclusion sociale, **il apparaît clairement que les mesures visant à promouvoir le secteur formel doivent constituer une approche intégrée qui apporte des solutions où l'on distingue clairement le choix et l'incapacité à co-tiser.** (Voir tableau 11 ci-dessous)

25. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245882.pdf

Tableau 11 : Couverture sociale : entre choix et incapacité à cotiser

	Capacité économique	Incapacité économique
Volonté de cotiser	Travailleurs majoritairement qualifiés ayant des revenus élevés	Travailleurs souvent peu qualifiés, salariés qui ont un besoin de couverture du risque santé, sans contrat
Refus de cotiser	Travailleurs souvent indépendants ayant des revenus importants mais qui ne voient pas l'intérêt de cotiser	Travailleurs peu qualifiés, isolés, ayant une accessibilité limitée au système de PS

Source : auteur selon enquête qualitative et enquête INS (2019)

L'analyse de l'informalité nécessite une approche transversale qui dépasse le cadre strict de la protection sociale. Nous nous sommes principalement intéressés à la relation entre informel et protection sociale mettant en évidence **la conjonction de deux éléments fondamentaux dans l'explication de l'informalité en Tunisie : il s'agit à la fois des caractéristiques socio-démographiques des travailleurs et des caractéristiques du système de protection sociale dans son ensemble.** L'informalité peut être influencée par **des éléments conjoncturels** (le ralentissement de l'activité économique, l'inflation élevée, etc.), mais également par **des éléments structurels complexes qui nécessitent des réformes profondes.**

Les éléments structurels peuvent être externes au système de protection sociale. Cela porte sur les caractéristiques sociodémographiques des travailleurs dont la précarité ne favorise pas une cotisation régulière à la sécurité sociale. Ces éléments liés aux salaires faibles, au type de contrat entre employeur et employé, à la faible productivité, à l'instabilité des revenus, etc., ne favorisent aucunement la couverture sociale.

Face à cette situation, le système contributif présente des limites structurelles internes. Celui-ci n'est pas réellement adapté aux travailleurs précaires à faible revenu qui présentent des taux de couverture très faibles en comparaison aux travailleurs ayant des situations stables et évoluant dans les grandes entreprises. Cela est illustré en particulier par une complexité législative qui limite l'accès à l'information auquel s'ajoutent des problèmes d'accessibilité économique et physique. **La législation du système comme le départ à la retraite anticipée peuvent également encourager l'informalité. De leur côté, les faibles capacités de contrôle et les sanctions non dissuasives⁽²⁶⁾ expliquent l'ampleur de l'informalité dans certains secteurs.**

Enfin, la coexistence d'un régime contributif et non contributif sans stratégie de complémentarité peut également expliquer une partie de l'informel. En effet, certains régimes contributifs offrent des prestations proches de celles du système non contributif ce qui peut **générer des comportements stratégiques où les travailleurs précaires et pauvres (voire vulnérables) choisiront de ne pas cotiser et de tenter plutôt de bénéficier du PNAFN, cumulant ainsi**

26. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/africa/--ro-abidjan/--ilo-algiers/documents/publication/wcms_242337.pdf



travail informel et prestations du régime non contributif.

Par conséquent, la lutte contre l'informalité nécessite une stratégie nationale basée sur une approche intégrée transversale agissant sur l'ensemble des facteurs qui impactent l'informalité et qui sont de nature à la favoriser. Parallèlement à la mise en place d'un modèle de croissance basé sur des emplois à plus grande productivité et à la lutte contre toutes formes de contrebande et de commerce illicite, **le système de protection sociale constitue lui aussi une priorité. Il est donc essentiel de le réformer en intégrant davantage la technologie, de simplifier sa législation, de lutter contre sa fragmentation et d'améliorer la qualité des prestations afin de favoriser l'intégration des travailleurs tunisiens et étrangers à un système de protection sociale qui les couvre réellement contre les risques de la vie.**

Nous présentons dans ce qui suit des propositions de réformes inscrites dans une approche intégrée tenant compte de l'environnement socioéconomique tunisien.

RECOMMANDATION 1 : (AXE PRODUCTIVITÉ): FAVORISER LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES PERMETTANT DE LUTTER CONTRE LA SAISONNALITÉ DE L'EMPLOI ET LA FAIBLE PRODUCTIVITÉ (AXE 1)

Constat :

*De nombreux secteurs dominés par l'informel se caractérisent par une faible productivité, un emploi saisonnier et un niveau d'éducation faible. L'informalité s'explique souvent par l'irrégularité des revenus, la saisonnalité de l'activité et l'isolement des travailleurs. **La mise en place d'entreprises regroupant les travailleurs précaires isolés peut résoudre en partie les difficultés rencontrées par un travailleur pour cotiser régulièrement.***

- **La création d'entreprises agricoles de services** qui couvrent toute l'année en termes d'activité (structure ESS ou pas) permettra de créer un effet taille et occupera les mêmes travailleurs sur toute l'année ;
- **Accompagnement par la formation des travailleurs non qualifiés pour améliorer leur productivité et leur revenu**, en particulier dans le secteur agricole où l'informalité est plus importante qu'ailleurs. Il est nécessaire de **renforcer les centres de formation techniques au niveau régional**. Ex : centre de Bouarara, centre de Dgèche pour développer des formations certifiantes au niveau des transformations des produits agricoles. (Dattes, huile d'olives, Plantes aromatiques, etc.).

RECOMMANDATION 2 : (AXE LÉGISLATION) : FAVORISER L'ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX SERVICES SOCIAUX AUX POPULATIONS VULNÉRABLES, EN PARTICULIER EN MILIEU RURAL

Constat :

Une grande partie des travailleurs informels faiblement éduqués ignorent les réglementations et leurs droits sociaux. Cela comporte une dimension genre importante, en particulier en milieu rural.

- **Mettre en place des unités mobiles (assurant des services sociaux et médicaux de première ligne) pour les travailleurs évoluant dans les zones rurales éloignées afin de créer des habitudes de cotisation et un climat de confiance entre affiliés et institutions de sécurité sociale.** Cela comporte **une dimension genre importante** qui doit être au centre de ce type de réforme qui permettra de créer un intérêt certain à la couverture sociale. Les unités pourraient assurer les tâches administratives d'accès à l'information, d'octroi des cartes CNAM, de versements de bulletins de soin et de constitution de dossiers de prises en charge. Les unités pourraient également assurer, via le staff médical de la

CNSS, des services de santé de première ligne sur des pathologies où le diagnostic précoce est essentiel. **La couverture contre le risque santé est un élément fondamental dans la lutte contre l'informel.** Étant donné la préférence pour le présent, la couverture retraite n'est pas toujours convaincante ;

- **Mettre en place des campagnes d'information au niveau sectoriel et régional en collaboration avec les municipalités** pour présenter les procédures simplificatrices d'enregistrement et les avantages de la protection sociale, en particulier sur la couverture du risque santé ;
- **Amorcer le système par des expériences pilotes sur certains gouvernorats à dominante rurale ;**
- **Relancer le processus de mise en place du CNDS (Conseil national du dialogue social) en vue de poursuivre les négociations sociales dans un cadre participatif et apaisé** afin d'aboutir à une soutenabilité financière globale du système.

RECOMMANDATION 3 : (AXE LÉGISLATION) : POURSUIVRE LA RÉFORME STRUCTURELLE DU SYSTÈME NON CONTRIBUTIF

Constat :

*Le système non contributif présente les mêmes avantages, voire de meilleures prestations que certains systèmes contributifs créant ainsi des possibilités d'arbitrage et des éléments non incitatifs à la cotisation sociale. Le système d'assistance ne doit pas se positionner en concurrent du système d'assurance. **Le contexte inflationniste et les éventuels projets de levée des subventions sur les produits donnent encore plus d'importance au système d'assistance.***

La réforme Amen Social doit poursuivre les objectifs suivants :

- **Offrir une assistance répondant aux critères de l'approche Droit de l'Homme se-**

lon un socle de protection sociale offrant des droits sociaux qui couvrent les risques définis par l'OIT ;

- **Introduire une certaine dynamique** par des critères de sortie du programme des personnes en âge de travailler ;
- **Éviter une forme de concurrence entre régime RTFR et PNAFN.** Le régime contributif doit être plus favorable aux cotisants pour éviter les comportements stratégiques en faveur de l'informel ;
- **Intégrer le système d'assistance aux réformes sur la suppression progressive de la subvention en commençant par les six premiers déciles de la population.** Il s'agit de coupler l'aide sociale habituelle avec la compensation de la levée de la subvention. Il est essentiel de définir une cartographie claire de la population pour établir les droits de chaque ménage en fonction de son score et de sa position en termes de revenus ;
- **Créer des cartes AMEN SOCIAL comportant une photographie d'identité du chef de ménage et son numéro CIN** (voire des cartes biométriques) pour éviter l'utilisation de la carte par plusieurs personnes ;
- **Créer des bases de données spécifiques à la consommation de services sanitaires par cette population vulnérable** pour, à la fois suivre les pathologies mais également offrir des services en adéquation avec leurs besoins.

RECOMMANDATION 4 : (AXE LÉGISLATION, INCITATION ET CONTRÔLE) : RENFORCER L'USAGE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION DANS LA GOUVERNANCE DES CAISSES SOCIALES

Constat :

Des procédures administratives lourdes, contraignantes et coûteuses non incitatives à la cotisation sociale



L'usage de nouvelles technologies comporte deux dimensions :

- **Une dimension incitative afin de faciliter la cotisation et de résoudre les problèmes d'accessibilité économique et physique.** Il est important de mettre en place des technologies permettant une cotisation à distance, notamment via les téléphones mobiles. Il est important de diversifier les modes de cotisation pour faciliter l'accès à la sécurité sociale au plus grand nombre de travailleurs. La création de ponts avec les structures de financement paraît être une approche intéressante. **Il s'agit de conditionner les crédits à une cotisation sociale régulière ;**
- **Une dimension de contrôle à travers la mise en place d'interopérabilité des systèmes d'information.** Le faible nombre de contrôleurs, les moyens réduits de ces derniers et la lenteur des procédures peuvent être résolus par un usage efficace des outils technologiques.

Cela nécessite de :

- **Mettre en place un identifiant unique national** qui constitue une clé de jointure entre les principales bases de données ministérielles ;
- **Calculer un scoring par une approche multidimensionnelle de la pauvreté et utiliser le score pour une méthode de ciblage par PMT** complétée par un ciblage géographique en cas de besoin ;
- **Mettre en place des systèmes de cotisation à distance** (usage du téléphone ou des cartes bancaires) pour résoudre les problèmes d'accessibilité physique et économique ;
- **Favoriser une flexibilité pour la fréquence de paiement selon le profil des travailleurs** (journalier, hebdomadaire, mensuel, trimestriel) ;
- **Mettre en place des plateformes de paiement des salaires en ligne pour les TPE et PME ;**

- **Créer des bases de données pour suivre l'impact des réformes conduites.** Souvent, il est difficile de mesurer l'impact en raison de l'absence de base de données permettant de suivre avec précision l'apport d'une mesure au niveau de la couverture sociale, à court, moyen et long termes.

RECOMMANDATION 5 : (AXE LÉGISLATION) : ORGANISER LE TRAVAIL DES IMMIGRÉS EN PARTICULIER SUB-SAHARIENS (AXE 4)

Constat :

L'absence de main d'œuvre tunisienne dans certains secteurs (BTP, services, agriculture, etc.) est compensée par le recrutement d'une main d'œuvre informelle originaire d'Afrique subsaharienne. Le phénomène semble de plus en plus important et concerne de plus en plus de villes.

Il s'agit d'un phénomène qui prend de l'ampleur en Tunisie sans qu'il y ait des statistiques précises sur le nombre de travailleurs et leurs conditions de travail. **Des enquêtes qualitatives ont révélé de mauvaises conditions de travail et une informalité importante. Pour cela, il est nécessaire de :**

- **Créer un cadre juridique simple et incitatif à la formalisation de ce type de travailleurs ;**
- **Faciliter les cartes de travail et un statut régulier pour les secteurs où la main d'œuvre locale fait défaut.** Plusieurs secteurs souffrent d'un manque de main d'œuvre tunisienne et se sont adaptés en recrutant une main d'œuvre étrangère informelle ;
- **Créer une base de données avec un identifiant social** pour le suivi de ces travailleurs ;
- **Renforcer le contrôle au niveau de la CNSS dans les secteurs où la présence des travailleurs subsahariens est importante.**

RECOMMANDATION 6 : (AXE INCITATIONS) : CRÉER DE RÉELLES INCITATIONS À LA COTI- SATION SOCIALE

Constat :

La création de régimes spécifiques aux populations précaires n'a pas amélioré sensiblement leur niveau de couverture sociale. La Tunisie a expérimenté des régimes sociaux à taux de cotisation plus bas tels que le RTFR. Les résultats sont pour le moins décevants pour deux raisons :

- Les travailleurs informels ne voient pas l'intérêt de cotiser puisque les prestations ne sont pas attractives ;
- Il s'agit d'une mesure isolée qui n'a pas été accompagnée par un ensemble d'avantages, en particulier l'accès au financement. Il est nécessaire de coupler la cotisation sociale à un ensemble d'avantages financiers.

Le système continue à couvrir les mêmes actifs et à exclure (ou ne pas inciter) également les mêmes.

Pour cela, il est recommandé de :

- **Créer un pack complet de mesures sociales et fiscales couplé à un accès à des crédits à taux préférentiel conditionné par la couverture sociale ;**
- **Organiser des loteries fortement médiatisées au niveau de la CNSS** et, éventuellement en collaboration avec l'administration fiscale pour les travailleurs à faible revenu ayant cotisé régulièrement au régime de sécurité sociale qui leur est dédié ;
- **Créer un système de fidélisation par l'accumulation de points** utilisables au niveau de la grande distribution, des activités de loisirs, du tourisme, etc.

INSTITUT TUNISIEN DES ETUDES STRATEGIQUES

Think tank Tunisien d'envergure par ses aires de recherches diversifiées, l'ITES traite les questions stratégiques sur le devenir du pays dans leurs multiples dimensions. Instrument d'aide à la décision publique, il se positionne de manière singulière au niveau national au cœur des enjeux politiques, économiques et sociaux du pays.

Les travaux de l'Institut visent à mettre l'accent sur les politiques publiques de demain afin de faciliter la prise de décisions en matière de réforme de fond qu'appelle le processus démocratique dans lequel notre pays s'est engagé.

Espace de réflexion pluridisciplinaire, forum d'échange et de débat, l'ITES tend vers une influence globale dédiée au développement, à la coopération ainsi qu'à la promotion d'un engagement actif de la Tunisie sur la scène nationale et internationale.



I T E S



LE CONTENU DE LA PUBLICATION N'ENGAGE PAS LA FONDATION KONRAD ADENAUER



المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية
INSTITUT TUNISIEN DES ÉTUDES STRATÉGIQUES

ITES