



République Tunisienne
Ministère des Affaires Sociales

La garantie d'une allocation pour enfants en Tunisie

Faisabilité, coût, impact et financement



**LA GARANTIE D'UNE ALLOCATION
POUR ENFANTS EN TUNISIE :
FAISABILITÉ, COÛT, IMPACT
ET FINANCEMENT**

Décembre 2019

Dans le cadre du programme de coopération entre le Gouvernement Tunisien et le Fonds des Nations-Unies pour l'Enfance pour la période 2015-2020 en matière de renforcement de la protection sociale en faveur des enfants, des études sur la faisabilité de la garantie « sécurité élémentaire de revenu pour les enfants » qui constitue une des quatre garanties du Socle National de Protection Sociale, conformément à la recommandation 202 de l'Organisation Internationale de Travail de l'année 2012, ont été engagées par le Ministère des Affaires Sociales.

Parmi ces études nous pouvons citer en particulier une note de politique « Vers un programme intégré de protection sociale en faveur des enfants », une note sur « Le passage d'un modèle dans les délégations les plus pauvres à l'échelle nationale » et enfin le présent rapport d'analyse intitulé « La garantie d'une allocation pour enfants en Tunisie : Faisabilité, coût, impact et financement » qui a pour objectif de présenter et d'analyser la faisabilité technique et financière ainsi que l'impact de la mise en place progressive d'un programme d'allocation monétaire universelle pour l'enfance en Tunisie.

Ce rapport a été élaboré par Monsieur Abdel Rahman El Lahga, consultant et expert au Partnership for Economic Policy et Monsieur Anthony Hodges, consultant à l'Oxford Policy Management et a été préparé dans le cadre d'un comité de pilotage établi par arrêté et présidé par Monsieur Mohamed Trabelsi, Ministre des Affaires Sociales.

Le projet a été appuyé et suivi par Madame Maha Mezrioui (Chargée du BEPP au MAS), Madame Houda Chahed (Chercheur au CRES) et Monsieur Samir Bouzekri (Spécialiste de politiques sociales au bureau de l'UNICEF à Tunis) qui ont activement contribué à l'élaboration de ce document.

Les études réalisées sur la situation des enfants en Tunisie ont montré que, malgré les progrès, les enfants âgés de 0-17 ans qui représentent 28% de la population totale demeurent encore affectés par la pauvreté et la marginalisation. En effet, le taux de pauvreté des enfants qui se situe autour de 21,1% contre un taux national de 15,2% en 2015, reflète l'ampleur des privations que subissent les enfants et qui fait qu'un enfant sur deux est privé d'au moins un de ses droits fondamentaux tels que définis par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

A cela s'ajoutent des taux de décrochage scolaire élevés, un accès réduit aux services de base et de fortes disparités régionales au niveau du bien-être des enfants. Ces données statistiques montrent ainsi les limites des politiques et programmes jusque-là en vigueur dans le domaine de la protection des enfants et de réduction de la pauvreté et des inégalités. Le maintien des politiques et des approches classiques ne peut que compromettre le développement de leur capital humain, réduire leurs capacités à saisir les opportunités sociales et professionnelles, affecter leur productivité et nuire à la croissance économique à long terme.

Dans le souci de répondre au mieux aux défis de la vulnérabilité des enfants, le Ministère des Affaires Sociales a initié, avec l'appui de l'UNICEF, un processus d'études et de réflexions pour la mise en place d'un programme de protection sociale intégré spécifique aux enfants à même de permettre à tous les enfants sans discrimination d'aucune sorte de jouir de leurs droits fondamentaux tels que stipulés dans la Constitution de 2014 et de réaliser pleinement leurs potentiels.

Ce rapport élaboré en collaboration avec l'UNICEF dans le cadre d'un comité de pilotage a permis de collecter des évidences pour développer un plaidoyer actif à un haut niveau en faveur de la mise en place d'un dispositif de transfert monétaire en faveur des enfants dénommé « Allocation Tunisienne pour Enfants ». Son objectif est de renforcer les capacités des familles tunisiennes à subvenir aux besoins fondamentaux de leurs enfants de moins de 18 ans, ce qui permettrait de briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté infantile, de réduire les inégalités et les privations qui les affectent et de concrétiser le droit à « un revenu élémentaire pour les enfants » tel qu'énoncé dans la recommandation 202 de l'OIT relative au socle de protection sociale.

Plus spécifiquement, ce rapport propose une mise en œuvre progressive de l'allocation pour enfants qui permettrait au terme de ce processus graduel d'atteindre un objectif de couverture universelle et recommande, pour garantir la réussite de ce programme innovant, un effort national en matière d'amélioration de l'offre de services particulièrement dans les régions reculées du pays, un plus grand engagement des intervenants concernés ainsi que des mesures de sensibilisation et d'accompagnement des familles des bénéficiaires.

En cette année de commémoration du 30ème anniversaire de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, nous espérons que cette étude apportera les éclairages nécessaires pour convaincre l'ensemble des acteurs et décideurs du pays de l'importance stratégique de l'investissement dans l'enfance qui doit être considéré non pas comme un coût supplémentaire sur le budget de l'Etat mais plutôt comme un investissement à très forte valeur ajoutée et un pari sur le futur.



محمد الطرابلسي

وزير الشؤون الاجتماعية

محمد الطرابلسي
وزير الشؤون الاجتماعية

REMERCIEMENTS

Les remerciements s'adressent à Monsieur Mohamed Trabelsi, Ministre des Affaires Sociales pour l'appui apporté à ce projet.

De vifs remerciements s'adressent également à Madame Lila Pieters, Représentante de l'UNICEF en Tunisie et à son équipe, qui outre l'appui financier, ont facilité la conduite de l'étude en prêtant des conseils forts utiles.

Les remerciements vont à Monsieur Taoufik Zrelli, (chef du cabinet du Ministre des Affaires Sociales) et à Monsieur Hedi Bouker, (Directeur Général du Centre de Recherches et d'Etudes Sociales) qui ont apporté le soutien nécessaire au projet.

Les remerciements s'adressent également :

- Aux membres du comité de pilotage : M.Taoufik Zrelli ,Mme Maha Mezrioui, Mme Najet Dkhil, Mme Saida Boudhina, M. Mahdi Zairi, Mme Najet Riahi, M. Hamdi Khalifa, M. Sofiane Yacoub (Ministère des Affaires Sociales); Mme Houda Chahed (CRES), M. Lassaad Charrada (CNSS); Mme Zouhour Fadhloun (CNRPS) ; M. Mohsen Mabrouk (CNAM) ; Mme Ghofrane Ajimi (Présidence du Gouvernement) ; M. Amami Majdi (Ministère des Finances) ; M. Habib Smaoui et Mme Raoudha Jaouani (Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale) ; M. Lotfi Ben Hamouda (Ministère de la Santé) ; Mme Elhem Barboura (Ministère de l'Education) ; Mme Nidhal Hlayem (Ministère de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Séniors); Mme Inayet Soltani (Ministère de l'Environnement et des Affaires Locales) ; M. Iheb Sammoud (ITCEQ) ; Mme Dorra Dhraief (INS) ; Mme Alia Hidoussi (Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi) ; M. Faouzi Ouertani (UGTT) ; Mme Basma Aloui (UTICA) ; M.Samir Bouzekri (UNICEF), M. Mahdi Barouni (Banque Mondiale).
- Aux directions techniques du ministère des Affaires Sociales, du Ministère des Finances, et à l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) qui ont collaboré tout au long de l'étude en fournissant les données nécessaires.
- A Monsieur Arthur Van Diesen (Spécialiste de protection sociale au bureau régionale de l'UNICEF à Amman), Sebastian Silva-Leander (consultant à Oxford Policy Management), John Cockburn (conseiller scientifique au Partnership for Economic Policy au Québec) et Carolina Bloch et Fábio Vieira Soares (chercheurs à l'International Policy Centre for Inclusive Growth à Brasilia) pour les commentaires très utiles et la qualité de leur collaboration.

Contexte

Les réformes économiques et sociales profondes envisagées par la Tunisie pourraient avoir des répercussions importantes sur le bien-être de la population, en particulier les enfants, qui souffrent déjà de niveaux de pauvreté beaucoup plus élevés que les adultes (21,1% en 2016 contre 12,8 % parmi la population adulte), ainsi que des privations dans maints domaines. Parmi les mesures de redressement des finances publiques figure la suppression progressive des subventions des prix, à commencer par celles des produits énergétiques.

Par ailleurs, les enfants sont très peu pris en compte par le système actuel de protection sociale. Des allocations scolaires sont octroyées aux enfants d'âge scolaire dans les ménages bénéficiaires du Programme Nationale d'Appui aux Familles Nécessiteuses (PNAFN), mais, en raison de la nature de la population cible du PNFAN, celles-ci bénéficient à une proportion très faible des enfants (à peine 2%), malgré le fait que le cinquième des enfants vivent dans la pauvreté. En ce qui concerne les allocations familiales du système contributif, celles-ci bénéficient à seulement 38% des enfants, essentiellement ceux dont les parents sont employés dans le secteur formel.

Intérêt d'une allocation pour enfants

La mise en place de nouvelles mesures de protection sociale orientées aux enfants est importante pour contrecarrer les effets négatifs de la suppression des subventions sur la consommation des ménages pauvres et vulnérables et sur le bien-être de leurs enfants et pour promouvoir l'investissement adéquat des ménages dans le développement du capital humain. A cet égard, une allocation pour enfants est particulièrement efficace, par rapport aux coûts, et est fortement progressive (à l'inverse des subventions) en raison de la grande concentration d'enfants dans les déciles les plus pauvres de la population tunisienne.

La mise en place d'une allocation pour enfants fait partie d'une initiative plus large de réformes du système de protection sociale, qui ont été intégrées dans le plan de développement quinquennal de 2016-2020 et qui ont comme but la mise en place des garanties d'un socle national de protection sociale (SNPS), conformément à la recommandation 202 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) de 2012.

Objectif et conduite de l'étude

La présente étude a eu comme objectif l'analyse des impacts potentiels, des coûts, de l'incidence de bénéfiques (progressivité), du coût-efficacité et des perspectives de financement d'une allocation pour enfants. L'étude a fait des simulations de plusieurs scénarios de mise en œuvre de l'allocation pour enfants, afin d'aider la prise de décision qui concernent à la fois les conditions d'accessibilité et le montant de la prestation.

Concernant les conditions d'accessibilité, les scénarios supposent des critères d'éligibilité définis par :

- Tranches d'âges : 0-5 ans, 6-12 ans et 13-17 ans ;
- Le statut d'exclusion actuelle des allocations familiales du système contributif ;
- Une mise à l'échelle progressive pour atteindre éventuellement la couverture universelle.

Les simulations ont appliqué trois variantes pour le montant de l'allocation, à savoir des montants suffisants pour augmenter la consommation moyenne dans le premier quintile (20 % le plus pauvre) de la population de respectivement 5 %, 10 % et 15 %, équivalents à 175, 350 et 525 dinars par enfant par an.

Montant et impacts

L'étude a montré qu'il faut un transfert d'au moins 350 dinars par enfant et par an pour avoir des effets significatifs sur le bien-être de l'enfant et notamment pour compenser adéquatement une éventuelle suppression des subventions énergétiques. Les simulations montrent que la mise en œuvre d'une allocation au montant annuel de 350 dinars pour tous les enfants de 0 à 18 ans serait suffisante pour compenser l'augmentation de l'écart de pauvreté globale et infantile provoquée par la suppression des subventions énergétiques. Par contre, une allocation de 175 dinars par an, même universelle pour tous les enfants de moins de 18 ans, serait loin d'être suffisante pour compenser les effets négatifs sur la pauvreté (et surtout la pauvreté infantile) de la suppression des subventions énergétiques.

Progressivité de l'allocation pour enfants

L'étude a démontré que les allocations pour enfants seraient fortement progressives et, comparativement au PNAFN, seraient plus efficaces par rapport aux coûts dans la réduction de la pauvreté infantile. La part des bénéficiaires d'une allocation pour enfants s'élève à environ 15 % pour le décile le plus pauvre contre environ 6 % pour le décile le plus riche, et ceci quel que soit le groupe d'âge considéré. Ce résultat reflète le fait que le nombre d'enfants est plus élevé dans les familles pauvres que dans les familles plus riches.

Coût-efficacité

Les allocations pour enfants montrent un bon niveau de coût-efficacité lorsque ceci est mesuré par le coût unitaire de réduction de la pauvreté infantile. Par exemple, le coût de réduction de l'écart de pauvreté infantile par un point de pourcentage, qui est de 876 millions de dinars pour le PNAFN, se chiffre à 617-712 millions de dinars (variant selon le montant) pour un programme d'allocations ciblant tous les enfants de moins de 18 ans.

Une allocation ciblant les enfants des ménages hors du système de sécurité sociale (CNRPS et CNSS) montre un niveau de coût-efficacité meilleur. Non seulement le coût unitaire de réduction de l'écart de pauvreté infantile se réduit d'environ la moitié (à 315-353 millions de dinars), mais cette option d'allocations pour enfants montre aussi un coût unitaire moindre que celui du PNAFN pour réduire la pauvreté globale. Le coût de réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté globale s'élève à 668 millions de dinars pour le PNAFN, contre 635 millions de dinars pour une allocation pour enfants dans les ménages hors du système de sécurité sociale (avec un montant de 350 dinars).

Dépenses publiques requises

Une mise à l'échelle progressive permettrait de réduire les coûts à court terme pendant la période de consolidation des finances publiques tout en assurant une forte articulation avec le processus de réduction et éventuelle suppression des subventions énergétiques.

L'étude recommande dans un premier temps la priorisation de la couverture des enfants vivant dans les ménages hors du système de sécurité sociale contributive. Il est montré qu'une telle approche, ciblant les enfants « hors système » de 0 à 12 ans dans la première année (2020) et ceux de 0 à 17 ans dans la deuxième année (2021), au montant de 350 dinars par enfant et par an, permettrait de maintenir les coûts respectifs autour de 0,25 % et 0,34 % du PIB pendant cette période délicate de redressement des finances publiques.

Cependant, il serait nécessaire d'élargir la couverture rapidement par la suite pour compenser plus largement l'impact sur le pouvoir d'achat de la suppression des subventions énergétiques, prévues d'ici 2022. La couverture des enfants des ménages ayant une couverture sociale est nécessaire à terme puisque beaucoup de ces enfants ne reçoivent pas d'allocations familiales (certains régimes de la CNSS), tandis que les autres reçoivent des allocations d'une valeur actuellement très faible.

Les dépenses requises sont moindres que les économies réalisées par la suppression des subventions énergétiques et à long terme diminueront progressivement en pourcentage du PIB en raison de la reprise de la croissance économique. Au montant recommandé de 350 dinars, le coût augmente sous le scénario de mise à l'échelle progressive de 0,25 % du PIB en 2020 à un pic de 0,89 %, en atteignant la couverture universelle en 2023, et diminue progressivement par la suite à 0,74 % en 2030. Ce scénario, qui suffit pour compenser les effets de l'élimination des subventions énergétiques sur la pauvreté infantile, est beaucoup moins coûteux, même à son pic en 2023, que les subventions, qui se sont élevées à 4,0 % du PIB en 2018, dont 2,5 % uniquement pour les subventions sur les produits énergétiques.

Espace budgétaire disponible pour le financement

Les prévisions budgétaires montrent qu'il sera possible de dégager un espace budgétaire largement supérieur aux besoins de financement de l'allocation pour enfants. Même dans le contexte actuel de contraction des dépenses publiques (en pourcentage du PIB), qui est incontournable pour réduire le déficit budgétaire, il est prévu de créer progressivement un espace budgétaire additionnel, qui augmente de 0,9 % du PIB en 2019 à 2,5 % en 2023, par rapport à la situation en 2018. Cet espace budgétaire créera une marge de manœuvre qui dépasse largement les besoins de financement de l'allocation pour enfants sous le scénario de mise à l'échelle progressive au montant de 350 dinars. Les dépenses requises sous ce scénario requièrent à peine 16-17 % de l'espace budgétaire additionnel prévu dans les deux premières années (2020-2021) et ensuite 31 % en 2022 et 37 % en 2023.

Cet espace budgétaire sera créé essentiellement par l'augmentation des recettes et la réduction de certaines dépenses, en pourcentage du PIB, notamment celles consacrées aux subventions et aux salaires. Les recettes sont prévues d'augmenter en termes absolus en raison de la reprise de la croissance économique, qui devrait regagner 4 % par an d'ici 2022, et en termes relatifs de 24,9 % à 26,1 % du PIB entre 2018 et 2023, donnant ainsi un gain net de 1,2 %. La réaffectation des dépenses publiques constitue la deuxième source importante d'espace budgétaire, en raison de la réduction prévue des subventions des prix, de 4,5 % à 1,7 % du PIB en 2018-2023, et de la masse salariale publique, de 14,0 % à 12,2 % du PIB. Tout en prenant en compte la tendance inverse de l'augmentation des intérêts de la dette publique, de 2,6 à 2,9 % du PIB, il est prévu que la réaffectation des dépenses publiques contribue à l'augmentation de l'espace budgétaire à hauteur de 4,3 % du PIB pendant cette période.

La création de cet espace budgétaire ne compte pas sur une augmentation de l'aide (sous forme de dons) ni sur le recours à l'emprunt. L'aide sous forme de dons est prévue de rester stable à environ 0,2 % du PIB. En ce qui concerne le recours à l'emprunt pour financer le déficit budgétaire, il est prévu une forte baisse, de 3,0 points de pourcentage du PIB pendant la période de 2018 à 2023, afin de renverser la tendance récente vers l'aggravation de la dette publique.

Observations finales

L'utilisation de l'espace budgétaire prévu constitue une question de choix politique. La conclusion principale de cette étude est que, pour le financement de l'allocation pour enfants, il serait nécessaire de consacrer une proportion relativement faible de l'espace budgétaire susceptible d'être dégagé dans les prochaines années –un tiers de cet espace additionnel- pour la mise en œuvre du programme à pleine échelle, en supposant un montant de 350 dinars par an. La question de l'affectation de ces ressources est d'ordre plutôt politique que technique.

La justification fondamentale d'une allocation pour enfants est le besoin d'un mécanisme de protection sociale qui fait face aux niveaux plus élevés de pauvreté et de vulnérabilité chez les enfants et qui permet aux familles d'augmenter l'investissement dans le développement de leurs enfants. Cet investissement pendant l'enfance est crucial non seulement pour la réalisation des droits de l'enfant et pour l'équité des chances pendant cette période critique du développement de l'enfant, mais aussi pour assurer le développement du stock de capital humain et indirectement la productivité et la croissance économique nationale.

Les évidences concernant la forte progressivité d'une allocation pour enfants et son niveau élevé de coût-efficacité renforcent les arguments en faveur de ce type de prestation, surtout dans le contexte actuel de suppression prévue des subventions. Tout en réservant une part importante de l'espace budgétaire à l'investissement, il est raisonnable de consacrer une partie des ressources dégagées à une prestation de protection sociale qui est à la fois un mécanisme de promotion de l'investissement dans le capital humain et une mesure efficace et fortement progressive de compensation des effets négatifs de l'élimination des subventions énergétiques. Le besoin d'un mécanisme efficace et fortement progressif de protection sociale est particulièrement urgent dans un contexte social qui risque d'être tendu sans mesures compensatoires adéquates.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	3
Remerciements	4
Résumé exécutif	5
Liste des figures, tableaux et encadrés	10
Liste des sigles et acronymes	12
1 Contexte et Méthodologie	13
1.1 Contexte social et économique	13
1.2 Réformes du système de protection sociale	15
1.3 Les programmes de protection sociale sensible à l'enfance en Tunisie.....	17
1.3.1 Le volet contributif : Les allocations familiales et la majoration pour salaire unique	17
1.3.2 Le volet non contributif : Le Programme Pour les Allocations Scolaires (PPAS) et les aides à la rentrée scolaire et universitaire	18
1.3.3 Autres programmes de protection sociale en faveur des enfants	20
1.3.4 Couverture et dépenses des programmes actuels de protection sociale sensibles à l'enfance	20
1.4 Raison d'être d'une allocation pour enfants	22
1.5 Expériences dans les pays en voie de développement	24
1.6 Objectifs d'une allocation pour enfants	27
1.6.1 Une allocation pour l'enfance universelle ou ciblée ?	27
1.6.2 Des transferts monétaires conditionnels (TMC) ou non conditionnels (TMNC) ?	27
1.7 Méthodologie de l'étude	28
1.7.1 Les scénarios évalués	28
1.7.2 Simulations des coûts	29
1.7.3 Simulation des impacts et du coût-efficacité	29
1.7.4 Analyse de l'espace budgétaire	30
2 Impacts, coût et coût-efficacité des options de politique	32
2.1 Incidence des bénéficiaires	32
2.2 Impacts	35
2.3 Coût	39
2.4 Coût-efficacité	43
3 Perspectives de financement de l'allocation pour enfants	46
3.1 Contexte des finances publiques	46
3.2 Augmentation des recettes publiques	47
3.3 Financement au moyen de ressources spéciales à fin déterminée	51
3.4 Aide extérieure, emprunt et dette	53
3.5 Réaffectation des dépenses publiques	54
3.6 Implications pour le financement de l'allocation pour enfants	57
4 Conclusions	60
Annexe A : Taux de couverture dans les délégations les plus pauvres	64
Annexe B : Tableaux statistiques additionnels	65
Annexe C : Précisions méthodologiques	66
A1 : Incidence des bénéficiaires	66
A2 : Estimation de l'effet de réforme sur le bien-être	66
Annexe D : Membres du Comité de Pilotage	70
Bibliographie	71

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Figure 1 : Enfants bénéficiaires et non bénéficiaires de prestations de protection sociale	17
Figure 2: Taux de couverture des transferts monétaires par groupe d'âge	21
Figure 3 : Schéma illustratif du taux de rendement de l'investissement dans l'enfance.....	23
Figure 4 : Prestations contributives et non contributives de protection sociale pour enfants : niveau de couverture dans certains pays en développement, 2017 (%)	26
Figure 5 : Pays par types d'allocations familiales (en 2018 ou année la plus récente)	26
Figure 6 : Le diamant budgétaire	24
Figure 7 : Distribution des bénéficiaires d'une allocation pour enfants de 0 à 17 ans, par déciles (part en %)	34
Figure 8 : Incidence des bénéficiaires (courbes de concentration)	35
Figure 9 : Impact sur la consommation moyenne par tête dans le deuxième décile (en % de la consommation actuelle en 2018).....	37
Figure 10 : Coût de l'allocation pour enfants au montant de 350 dinars par enfant par an, 2020-2030 (en % du PIB)	41
Figure 11 : Mise à l'échelle progressive de l'allocation pour enfants (coût en % du PIB)	42
Figure 12 : Coût de l'allocation pour enfant (sous scénario de mise en œuvre progressive), des subventions et du PNAFN (en % du PIB)	42
Figure 13: Coût de réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté infantile, par types de programmes (en millions de dinars)	43
Figure 14 : Taux de couverture des dépenses publiques par recettes propres (%) et solde budgétaire global (en % du PIB), 2010-2019	46
Figure 15 : Réduction du solde budgétaire global (en % du PIB) : prévisions du FMI, 2017-2023.....	47
Figure 16 : Croissance du PIB et taux de pression fiscale (%), 2015-2023	48
Figure 17 : Recettes des FST en % des recettes fiscales, 2010-2019	52
Figure 18 : Recettes et dépenses des FST, 2010-2016 (millions de dinars)	52
Figure 19 : Encours de la dette publique, 2010-2019 (en % du PIB)	53
Figure 20: Prévisions de la dette publique et des dons, 2017-2023 (en % du PIB)	54
Figure 21 : Structure des dépenses de subventions, estimations de 2018	56
Figure 22 : Subventions énergétiques, 2015-2023 (en % du PIB)	56
Figure 23 : L'allocation pour enfants dans l'utilisation de l'espace budgétaire prévu (en % du PIB, selon le scénario de mise à l'échelle progressive atteignant l'universalité en 2023)	59
Tableau 1: Décomposition de la pauvreté par âge, 2016 (en %)	13
Tableau 2: Décomposition de la pauvreté infantile par groupe (en %)	14
Tableau 3: Répartition de la population couverte et exclue des transferts monétaires régime et groupe d'âge..	21
Tableau 4: Dépenses par décile et générosité des transferts.....	22
Tableau 5 : Couverture de l'allocation pour enfants selon les scénarios (en milliers d'enfants).....	28
Tableau 6 : Incidence des bénéficiaires	33
Tableau 7 : Impacts sur la consommation moyenne par tête et par décile (en % de la consommation actuelle en 2018).....	35
Tableau 8 : Impacts sur la pauvreté et l'inégalité (points de pourcentage)	38
Tableau 9 : Coût de l'allocation pour enfants (en % du PIB)	40

Tableau 10 : Coût de la réduction d'un point de pourcentage des indices de pauvreté et de Gini (en millions de dinars)	44
Tableau 11: Recettes, 2015-2023 (en % du PIB)	48
Tableau 12 : Dépenses publiques, 2015-2023 (en % du PIB)	55
Tableau 13 : Subventions énergétiques, 2018.....	57
Tableau 14 : Prévisions de l'espace budgétaire créé, 2019-2023 (en % du PIB par rapport à 2018).....	58
Tableau 15 : Part de l'espace budgétaire (%) requise pour le financement de l'allocation pour enfants selon le scénario de mise à l'échelle progressive atteignant l'universalité en 2023	58
Tableau 16 : Coût de l'allocation pour enfants (en millions de dinars).....	65
Encadré 1: La pauvreté infantile en Tunisie.....	13
Encadré 2 : Le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN).....	19
Encadré 3 : Est-ce qu'il serait possible de financer l'allocation pour enfants au moyen d'une hausse du taux d'imposition sur les hauts revenus ?.....	49

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ATE	Allocation Tunisienne pour Enfants
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux
BNC	Bénéfices des professions libérales non commerciales
CNRPS	Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CRES	Centre de Recherches et d'Etudes Sociales
FMI	Fonds Monétaire International
FST	Fonds Spécial du Trésor
INS	Institut National de la Statistique
LF	Loi de Finances
LFC	Loi de Finances Complémentaire
MAS	Ministère des Affaires Sociales
OIT	Organisation Internationale du Travail
OPM	Oxford Policy Management
PEP	Partnership for Economic Policy
PIB	Produit Intérieur Brut
PMT	Proxy Means Test
PNAFN	Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses
PPAS	Programme pour les Allocations Scolaires
SNPS	Socle National de Protection Sociale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

01

CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE

1.1 Contexte social et économique

Les réformes économiques et sociales profondes envisagées par la Tunisie pourraient avoir des répercussions importantes sur le bien-être de la population, en particulier les enfants, qui souffrent de niveaux de pauvreté plus élevés que les adultes, ainsi que de risques de privations dans maints domaines. Comme on le voit dans l'encadré 1, l'incidence de pauvreté infantile a atteint 21,1 % contre 12,8 % parmi la population adulte, selon des estimations pour l'année 2016, en raison de la plus forte concentration d'enfants dans les ménages les plus pauvres de la population tunisienne.

Aux taux de pauvreté infantile enregistrés s'ajoutent des taux de décrochage scolaire et de privations vécues par les enfants élevés qui témoignent des limites des politiques et des programmes actuels pour la protection sociale des enfants, la réduction de la pauvreté et des inégalités de chances.

Encadré 1 : La pauvreté infantile en Tunisie

Plus d'un enfant sur cinq est touché par la pauvreté contre un sur huit pour la population adulte. En se basant sur l'Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau des ménages (EBCNV 2015), l'INS a estimé que le taux de pauvreté global en 2015 s'élevait à 15,2 %, soit 1,8 million d'individus (voir le tableau 1). Cette estimation ne reflète cependant pas les disparités significatives de l'ampleur de la pauvreté entre les adultes et les enfants de moins de 18 ans. En effet, 21,1 % des enfants sont touchés par la pauvreté contre 12,8 % pour la population adulte. Les enfants représentent 29 % de la population totale mais ils contribuent à 40% de la pauvreté totale. La même remarque s'applique lorsque nous considérons l'écart de pauvreté (la distance moyenne entre le niveau de consommation des pauvres et le seuil de pauvreté). Le gap de pauvreté parmi les enfants est presque le double que celui observé parmi la population adulte (5,1 % contre 2,8 %).

Tableau 1: Décomposition de la pauvreté par âge, 2015 (en %)

Groupe	Part relative dans la population	Incidence de pauvreté	Contribution relative à la pauvreté	Ecart de pauvreté	Contribution relative à l'écart de pauvreté
Adultes	71	12,8	60	2,8	57
Enfants	29	21,1	40	5,1	43
Population	100	15,2	100	3,4	100

Note : L'INS a estimé trois seuils de pauvreté pour les grandes villes, le milieu urbain et le milieu rural qui s'élèvent respectivement à 1703, 1878 et 1501 dinars par tête et par an.

Source : Calculs des auteurs à partir de l'EBCNV 2015.

Les disparités régionales sont très accentuées en termes de pauvreté infantile, comme on peut le voir dans le tableau 2. En effet, l'incidence de pauvreté infantile peut atteindre près de 40% dans les régions du Centre-Ouest et du Nord-Ouest, soit un taux qui avoisine 5 fois le taux enregistré dans le Grand-Tunis. Les deux régions de l'Ouest sont frappées historiquement par les taux de pauvreté les plus élevés et se caractérisent souvent par des conditions de vie difficiles et un accès limité aux services de base. Les enfants des régions du Nord et du Centre-Ouest représentent 23,4 % (9,6 % + 13,8 %) de la population infantile et contribuent à hauteur de 45 % à la pauvreté infantile globale.

Des disparités significatives sont également enregistrées entre les milieux urbain et rural avec un taux de pauvreté infantile de 35,1 % en milieu rural contre 13,8 % en milieu urbain. L'écart de pauvreté du milieu rural est trois fois plus important que celui observé en milieu urbain.

Par ailleurs, les enfants pauvres vivent généralement dans des familles nombreuses. La taille moyenne des ménages tunisiens est de l'ordre de 4 personnes. Les données dans le tableau 2 révèlent que le taux de pauvreté infantile dans les familles de plus de 6 personnes atteint 44,5 % contre seulement 9,5 % dans les familles de moins de 5 personnes. L'écart moyen de pauvreté infantile pour ce dernier groupe ne dépasse pas 1,2 % du seuil de pauvreté contre plus 12,5% dans les familles de plus de 6 personnes. Enfin, plus de 37% des enfants vivant dans des ménages non couverts par le système de sécurité sociale (CNSS et CNRPS) sont touchés par la pauvreté.

Tableau 2: Décomposition de la pauvreté infantile par groupe (en %)

Groupe	Part relative dans la population	Incidence de pauvreté	Contribution relative à la pauvreté	Ecart de pauvreté	Contribution relative à l'écart de pauvreté
Par région de résidence					
Grand Tunis	22,4	7,6	8,1	1,3	5,8
Nord-Est	13,5	15,4	9,9	3,2	8,6
Nord-Ouest	9,6	39,9	18,2	10,1	19,1
Centre-Est	24,8	15,7	18,5	3,8	18,6
Centre-Ouest	13,8	40,9	26,8	11,5	31,1
Sud-Est	9,9	25,0	11,7	5,8	11,2
Sud-Ouest	6,0	23,7	6,8	4,8	5,7
Par milieu de résidence					
Urbain	66	13,8	43,4	2,8	36,4
Rural	34	35,1	56,6	9,5	63,6
Par taille du ménage					
Moins de 5 personnes	34	9,5	15,1	1,9	12,4
5-6 personnes	51	21,5	51,8	4,9	49,1
Plus de 6 personnes	16	44,4	33,1	12,5	38,5
Par couverture de sécurité sociale du chef du ménage					
Sans sécurité sociale	33	37,2	58,4	10,1	65,3
Avec sécurité sociale	67	13,1	41,6	2,6	34,7
Population					

Source : Hodges, El Lahga (2019)

Le rapport « Analyse de la pauvreté infantile en Tunisie – une approche de privations multiples » de l'UNICEF (2014) étudie la pauvreté multidimensionnelle pour un échantillon de 10 818 enfants de 0 à 17 ans, enquêtés en 2011-2012 dans le cadre de la MICS4 (Multiple Indicators Cluster Survey, UNICEF-INS, Tunisie 2012). Les résultats du rapport donnent une image des aspects non-monétaires de la pauvreté des enfants tunisiens.

La méthode utilisée pour cette étude est l'analyse MODA (Multiple Overlapping Deprivation Analysis), qui s'intéresse au chevauchement des différentes privations que peut avoir un enfant. Elle représente les différents besoins des enfants, en distinguant selon l'âge (0-23 mois, 24-59 mois, 5-14 ans et 15-17 ans). Les dimensions retenues pour le calcul des indicateurs de pauvreté multidimensionnelle des enfants tunisiens sont : la nutrition, la santé, l'éducation, l'accès à l'eau, le logement, les conditions sanitaires, le développement de l'enfant, l'accès à l'information, la violence et le travail des enfants.

Lorsque les aspects non monétaires de la pauvreté infantile sont considérés, le rapport national N-MODA sur le chevauchement des privations multiples des enfants montre que plus de la moitié de la population des enfants en Tunisie souffre d'une forme de privation. Pour les enfants de moins de 2 ans, l'état nutritionnel et l'état de santé sont les deux problèmes les plus accentués. Pour les autres groupes d'âge, la violence, les conditions de logement et la privation d'une éducation adéquate sont parmi les privations les plus importantes.

Indépendamment du type de privations, les résultats obtenus révèlent l'existence de disparités importantes entre zones urbaines et rurales. Comme pour la dichotomie urbaine/rurale, les régions les moins aisées de l'ouest du pays - en particulier les gouvernorats du Centre-Ouest - enregistrent des taux élevés de privation, notamment en matière de logement, de santé et de nutrition. Ces disparités reflètent les inégalités largement observées dans l'accès aux services publics et aux infrastructures de base dans ces régions. Le rapport révèle également que le niveau de privation varie considérablement selon le niveau de richesse du ménage et le niveau d'instruction de la mère. Les disparités observées peuvent être interprétées comme des formes d'inégalité des chances.

La présente étude sur la faisabilité d'une allocation pour enfants et l'espace budgétaire pour le financement de cette allocation vient à un moment de risques d'effets sociaux négatifs dans la conjoncture difficile que traverse actuellement la Tunisie. Le déficit budgétaire global (sans dons) a atteint 6,1% du produit intérieur brut (PIB) en 2016 et 2017¹ et la dette publique s'est accentuée pour dépasser 70% du PIB en 2017. Une réduction des dépenses est devenue incontournable pour restaurer la soutenabilité des finances publiques et jeter les bases d'une reprise de la croissance à long terme. Les ménages pauvres et vulnérables, avec leur forte composante infantile, risquent de subir une réduction de leur niveau de vie en raison de certaines mesures de redressement des finances publiques.

1.2-Réforme du système de protection sociale

Dans le cadre du plan de développement quinquennal 2016-2020, le gouvernement tunisien s'est engagé à réformer le système de protection sociale à travers la mise en place de programmes efficaces et équitables de réduction de la pauvreté, des inégalités, et de l'exclusion sociale. L'un des objectifs visés est d'instaurer les garanties du Socle National de Protection Sociale (SNPS) conformément à la recommandation 202 de l'OIT de 2012. Ces garanties devraient assurer, à toutes les couches de la population en particulier les plus vulnérables l'accès équitable et de qualité aux soins de santé essentiels, et les moyens financiers nécessaires pour acquérir les biens et services de première nécessité tels

¹ Une réduction légère de %5,6 a été prévue en 2018 (FMI 2018b).

que définis à l'échelle nationale. Ce processus de réforme reflète les engagements pris par le Gouvernement Tunisien dans le cadre du Contrat Social, signé le 14 Janvier 2013 entre les partenaires sociaux et le gouvernement tunisien, et traduit les droits inscrits dans la Constitution de 2014. La mise en place progressive d'un système de la protection sociale efficace en Tunisie constitue également l'une des priorités nationales dans le Programme Pays pour le Travail Décent en Tunisie signé en 2017 par le gouvernement tunisien, les partenaires sociaux, et l'OIT. Le palier de base du SNPS devrait garantir l'accès universel au système de santé et un revenu minimum pour les groupes vulnérables notamment les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, et les enfants de moins de 18 ans. L'introduction explicite de la dimension « enfance » dans les socles de protection sociale s'explique principalement par la vulnérabilité des enfants aux chocs économiques vécus par leurs familles respectives, et les impacts de long terme des conditions de vie sur leur développement physique et intellectuel.

Dans ce cadre, le Ministère des Affaires Sociales a initié un processus d'études et de réflexion sur la faisabilité de la mise en place de la garantie d'un revenu minimum pour les enfants dénommée Allocation Tunisienne pour Enfants (ATE) « afin de renforcer les capacités des familles tunisiennes à subvenir aux besoins essentiels de leurs enfants de moins de 18 ans »² Cette étude, dirigée par un comité de pilotage sous la présidence du Ministère des Affaires Sociales et financée par l'UNICEF, vient en complément à une autre étude, menée par le Centre de Recherches et d'Etudes Sociales (CRES), sur la mise en place des autres garanties du SNPS (accès aux soins universel, revenu minimum pour les personnes d'âge actif, revenu minimum pour les personnes âgées et les personnes handicapées).

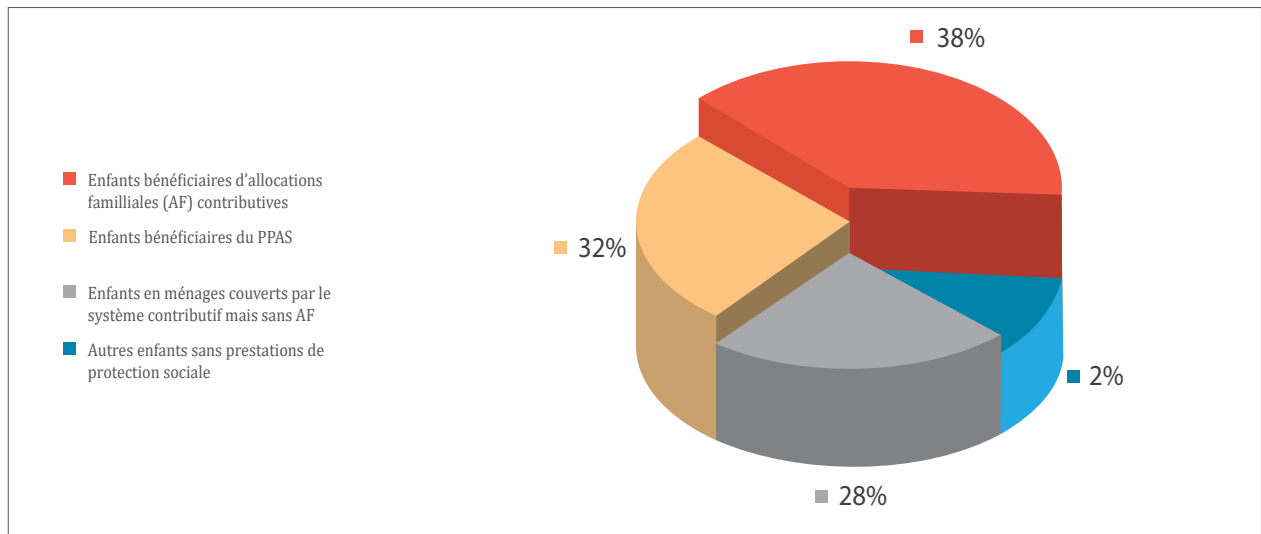
Parmi les mesures prévues de redressement des finances publiques figure surtout la suppression progressive des subventions des prix, à commencer par celles des produits énergétiques, qui ont coûté au Trésor public l'équivalent de 2,5 % du PIB en 2018. Dans une deuxième étape, pas encore programmée, il pourrait être question de procéder à la suppression des subventions alimentaires, qui se sont chiffrées à 1,5 % du PIB en 2018. Or, malgré le fait que globalement les subventions (et surtout celles de l'énergie) sont régressives dans le sens qu'elles bénéficient plus aux ménages les plus riches, le poids des produits concernés dans les dépenses de consommation est plus important dans les ménages les plus pauvres.

Des mesures compensatoires sont cruciales pour contrecarrer les effets négatifs de la suppression des subventions sur la consommation des ménages pauvres et vulnérables et sur le bien-être de leurs enfants, comme il le sera montré dans l'analyse approfondie présentée ci-dessous (dans le chapitre 2). Dans ce cadre et afin d'assurer une meilleure équité sociale, une allocation pour enfants pourrait être une mesure, très efficace par rapport au coût, de compensation des chocs provoqués par cette réforme

Les enfants tunisiens sont insuffisamment pris en compte par le système actuel de protection sociale (voir la figure 1). Selon nos calculs pour l'année 2015, environ 59% des enfants ne bénéficient d'aucun transfert monétaire, étant exclus à la fois des allocations scolaires (PPAS) dans le système non-contributif et des allocations familiales du système contributif. Les allocations scolaires sont octroyées aux enfants d'âge scolaire vivant dans les ménages bénéficiaires du principal programme d'assistance sociale, le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN). Mais, pour plusieurs raisons (voir l'encadré 2), ces allocations bénéficient à une proportion très faible des enfants tunisiens (à peine 2%), malgré le fait qu'un cinquième des enfants tunisiens vit dans la pauvreté.

² *Ibid.*

Figure 1 : Enfants bénéficiaires et non bénéficiaires de prestations de protection sociale



Source : Calculs des auteurs sur la base des statistiques administratives du MAS.

1.3-Les programmes de protection sociale sensibles à l'enfance existants en Tunisie

Les interventions du système tunisien de protection sociale en faveur de l'enfance peuvent être classées en deux volets : un volet contributif, et un volet non contributif.

Dans le cadre du volet contributif, les assurés sociaux -de certains régimes- ayant des enfants à charge bénéficient (i) des allocations familiales et (ii) de la majoration pour salaire unique. Pour le volet non contributif, (i) des allocations scolaires (Programme Pour les Allocations Scolaires -PPAS) sont octroyées aux enfants en âge de scolarité issus des familles bénéficiant du Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) et (ii) des aides à la rentrée scolaire et universitaire sont octroyées aux enfants issus des familles nécessiteuses et à revenu limité.

Outre ces programmes gérés par le Ministère des Affaires Sociales, d'autres programmes de protection sociale orientés vers l'enfance existent et sont gérés principalement par le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Education, et le Ministère de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Séniors. A cela s'ajoute les interventions des ONGs pour faciliter l'accès à certains services de base en faveur des enfants, dont notamment le transport scolaire dans les zones rurales et les régions défavorisées.

1.3.1 Le volet contributif : Les allocations familiales et la majoration pour salaire unique

Les allocations familiales (AF) sont octroyées aux assurés sociaux du secteur public et à certains régimes de sécurité sociale du secteur privé. En sont éligibles les trois premiers enfants (adoptés ou à charge) des employés adhérents à la Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale (CNRPS) et à trois des huit régimes de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui sont les régimes des (i) Salariés Non Agricoles (RSNA), (ii) Salariés Agricoles Amélioré (RSAA) et (iii) Etudiants. Sont exclus des AF les enfants des employés agricoles, les employés à propre compte et les employés à faible revenu.

Le montant des AF est dégressif selon le nombre d'enfants :

- 7,3 DT par mois pour le premier enfant correspondant à 18% d'un salaire trimestriel plafonné à 122 DT,
- 6,5 DT par mois pour le 2ème enfant soit 16% du salaire plafonné,
- 5,7 DT par mois pour le 3ème enfant ce qui correspond à 14% du salaire plafonné.

Les assurés qui ouvrent droit aux allocations pour les enfants à charge et dont le conjoint ne travaille pas peuvent aussi bénéficier d'une majoration mensuelle pour salaire unique de :

- 3,1 DT pour un enfant à charge,
- 6,2 DT pour 2 enfants à charge,
- 7,8 DT pour 3 enfants ou plus à charge.

Ces allocations mensuelles bénéficient aux enfants jusqu'à l'âge de 21 ans pour les enfants scolarisés et 30 ans pour les handicapés. Les filles célibataires et sans revenu demeurent éligibles jusqu'au décès des parents.

Quelques constats :

- La valeur des allocations familiales n'a pas fait l'objet de révision depuis 1988³. En se référant à l'enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages réalisée par l'INS en 2015, la valeur moyenne de l'AF représente 0,5% du budget moyen d'une famille tunisienne, et 2,1% des dépenses moyennes par tête.
- Les AF ne sont octroyées que dans la limite de trois enfants.
- Les AF sont gérées par la CNSS pour les assurés sociaux du secteur privé. Pour les assurés sociaux du secteur public, elles sont octroyées directement par les employeurs pour les actifs et par la CNRPS pour les pensionnés.
- Les cotisations au titre des AF diffèrent selon le régime dans le secteur privé. Elles sont de 3,1% pour le Régime des Salariés Non Agricoles (dont 2,2% à la charge de l'employeur et 0,9% à la charge de l'employé) et de 4,5% pour le Régime des Salariés Agricoles Amélioré (dont 3% à la charge de l'employeur et 1,5% à la charge de l'employé). Au niveau du secteur public, les assurés sociaux avec des enfants à charge ouvrent droit aux allocations familiales, sans être soumis à des cotisations.

1.3.2 Le volet non contributif : Le Programme Pour les Allocations Scolaires (PPAS) et les aides à la rentrée scolaire et universitaire

Le Programme Pour les Allocations Scolaires (PPAS) instauré depuis 2007 a été créé dans l'objectif d'aider les enfants issus des familles nécessiteuses bénéficiaires du PNAFN qui sont en âge de scolarité à poursuivre leur scolarité en leur octroyant des transferts monétaires mensuels d'une valeur de 10 DT⁴ par enfant, dans la limite de trois enfants par ménage.

Selon une étude d'évaluation de ce programme⁵ réalisée en 2014 par le MAS en collaboration avec l'UNICEF, 34 % des ménages bénéficiaires du PNAFN ont des enfants en âge de scolarité ce qui représente près de 2% seulement de l'ensemble des enfants tunisiens en âge scolaire malgré le fait qu'un cinquième des enfants tunisiens vit dans la pauvreté (21,1% en 2016 contre 12,8 % parmi la population adulte).

Les programmes d'assistance sociale en faveur des enfants comprennent outre le PPAS, des aides annuelles octroyées à l'occasion de la rentrée scolaire et universitaire.

Ces aides sont destinées aux enfants issus des familles nécessiteuses (bénéficiaires du PNAFN et de l'assistance médicale gratuite AMG1) et des familles à revenus limités (bénéficiaires de cartes de soins à tarif réduit). Ces aides annuelles s'élèvent actuellement respectivement à 50 dinars pour les élèves et 120 dinars pour les étudiants issus de ces familles.

³ Loi n38-88° du 6 mai -1988loi n39-88° du 6 mai -1988loi n40-88° du 6 mai 1988

⁴ En janvier 2018, le gouvernement a décidé de réviser à la hausse le montant du PNAFN à 180 dinars et d'augmenter l'allocation aux enfants handicapés à 20 dinars. En juin 2018 le gouvernement a décidé d'augmenter le nombre de bénéficiaires de 35 mille familles supplémentaires.

⁵ Evaluation of the Education Benefit Program of PNAFN in Tunisia, MAS/UNICEF, 2014

Encadré 2 : Le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN)

Le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) constitue le principal programme d'assistance sociale en faveur des ménages pauvres. Le nombre de ménages bénéficiaires a augmenté de 100.000 en 2010 à environ 250.000 en 2018 et devrait augmenter davantage pour atteindre 285.000 à partir de janvier 2019. Le montant du transfert a augmenté récemment de 150 à 180 dinars par mois. Un montant additionnel, qui a doublé de 10 à 20 dinars par enfant par mois, est octroyé au ménage pour chaque enfant en âge scolaire, dans la limite de trois enfants par ménage, dans le cadre du Programme pour les Allocations Scolaires (PPAS).

Cependant, le PNAFN bénéficie à une proportion relativement faible de la population pauvre et vulnérable (environ 8,7 % des ménages tunisiens en 2018), tandis que les allocations scolaires bénéficient à une proportion encore plus faible des enfants tunisiens (à peine 2 %), malgré le fait que l'incidence de pauvreté infantile est beaucoup plus élevée (estimée à 21,1 % en 2016).

La faible couverture des allocations scolaires s'explique par l'exclusion des enfants de 0 à 5 ans, le plafond de trois enfants bénéficiaires par ménage et le fait que seulement 34 % des ménages bénéficiaires du PNAFN ont des enfants en âge de scolarité (.Ce faible pourcentage reflète les critères d'éligibilité du PNAFN, qui, en plus du niveau de revenu du ménage, inclut des critères catégoriels tels que le manque de capacité de travail du chef du ménage et la présence dans le ménage de membres ayant un handicap ou une maladie chronique. Le fait que 62% des chefs de ménages bénéficiaires du PNAFN ont plus de 60 ans fait en sorte que ces derniers ont relativement peu d'enfants de moins de 18 ans.

Par ailleurs, le ciblage du PNAFN, basé sur la déclaration des revenus et une enquête menée par un travailleur social, semble peu efficace, conduisant à des erreurs d'inclusion importantes, tandis que les limites budgétaires ont créé des listes d'attente, renforçant les erreurs d'exclusion.

La stratégie proposée pour améliorer la qualité de ciblage du PNAFN est l'introduction d'un « proxy means test » (PMT), lié à la mise en place d'un registre social unique des ménages pauvres et vulnérables.).

En fait, la population cible (le 15 % de la population actuellement sous le seuil de pauvreté) est assez restreinte, excluant ceux qui vivent légèrement au-dessus de cette ligne assez arbitraire et qui sont vulnérables aux chocs, y compris les effets néfastes de la suppression progressive des subventions des prix.

Quelques constats :

- Une faible couverture des enfants par le PPAS et des montants des aides octroyées dérisoires auxquels s'ajoute un impact limité et non durable de ce programme sur la scolarité des enfants.
- Le PPAS est octroyé dans la limite de trois enfants par ménage et la tranche d'âge 0-5ans en est exclue.
- Les aides scolaires au titre du PPAS sont octroyées uniquement aux familles qui reçoivent le PNAFN. Les enfants issus des familles bénéficiaires de l'assistance médicale à tarifs réduits (AMG2) qui sont des familles à faibles revenus, ne sont pas éligibles à ce programme en dépit de la présence relativement élevée des enfants dans ces ménages.

1.3.3 Autres programmes de protection sociale en faveur des enfants

- Le projet d'inclusion des enfants des familles nécessiteuses et des enfants sans soutien familial dans les jardins d'enfants mis en place en 2010 par le Ministère de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Séniors (MFFES) dans un objectif de réduire les disparités régionales et d'augmenter les taux d'accès des enfants dans les institutions préscolaires.
- Le programme de soutien pour la réinsertion des enfants en situation de menace géré par le MFFES qui a pour objectif de permettre la réintégration des enfants après des séjours dans un centre spécialisé. L'allocation est de 150 dinars par mois et est octroyée tant que le risque de menace sur l'enfant existe.
- Le programme des repas scolaires⁶ géré par le Ministère de l'Education cible près de 250.000 enfants de 2500 écoles en fonction de la localisation géographique (en priorisant les zones rurales) et de certaines caractéristiques individuelles (distance de l'école, pauvreté, statut familial, etc.). Les repas fournis correspondent à une allocation annuelle de 70 dinars par enfant.

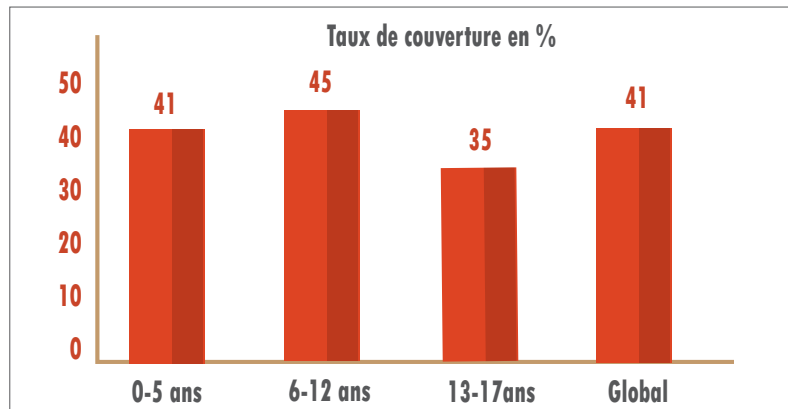
1.3.4 Couverture et dépenses des programmes actuels de protection sociale sensibles à l'enfance

En 2015, le nombre d'enfants de moins de 18 ans a été estimé à 3,1 millions, dont 1,28 million bénéficient d'un transfert monétaire sous le système contributif (CNSS, CNRPS) ou le système non contributif (PPAS). Ainsi, 1,83 million d'enfants ne bénéficient d'aucune forme de transfert. La Figure 2 présente le taux de couverture des enfants par groupe d'âge.

Près de 59% des enfants ne bénéficient d'aucun transfert monétaire hormis les aides scolaires ponctuelles. Le taux de couverture varie de 45% pour le groupe 6-12 ans à 35% pour les 13-17 ans. Des disparités importantes dans la couverture sont également observées entre les deux systèmes. Le taux de couverture sous le système non contributif est estimé à 8% alors qu'il atteint 58% pour le système contributif. Le nombre total des bénéficiaires des PPAS ne dépasse pas 74569 enfants.

⁶ Social Protection Country Profile: Tunisia. United Nations Beirut, 2016

Figure 2: Taux de couverture des transferts monétaires par groupe d'âge



Source : Calcul des auteurs sur la base des statistiques administratives du MAS

Notons également⁷ l'importance des disparités régionales en termes de couverture. Dans certaines régions, notamment dans le Centre et Nord-Ouest le taux de couverture des différents régimes de protection sociale ne dépasse pas 20%. Dans la délégation de Hassi Frid par exemple le taux de couverture du système contributif se limite à 4% alors que le PPAS couvre 46% des enfants de moins de 18 ans. Des statistiques similaires sont enregistrées dans plusieurs autres délégations telles que Fernana, Bouhajla, Foussana, etc (voire annexe A)⁸.

Protection Sociale : les Taux de couverture des enfants

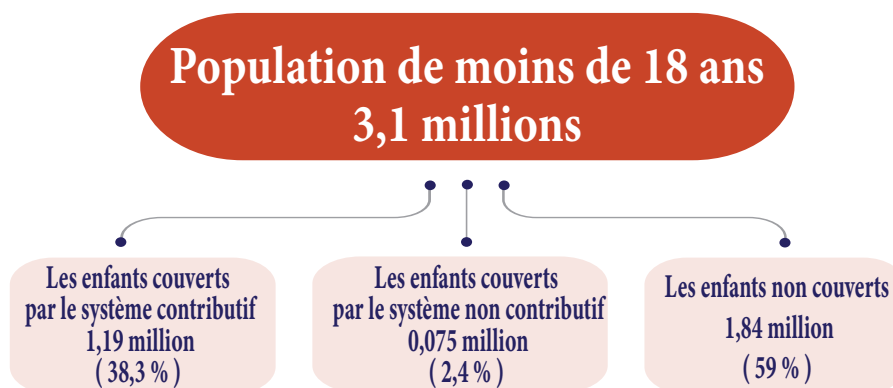


Tableau 3: Répartition de la population couverte et exclue de transferts monétaires par régime et groupe d'âge

Groupe	Population en millions	Enfants couverts par un transfert monétaire	dont régime contributif	Enfants exclus de toute prestation financière mensuelle	dont les parents sont dans le régime contributif	dont les parents sont dans le système non contributif
ans 0-5	1,1	0,43	0,43	0,62	0,26	0,36
ans 6-12	1,2	0,53	0,48	0,66	0,31	0,35
ans 13-17	0,9	0,30	0,27	0,55	0,29	0,26
Total	3,1	1,26	1,19	1,84	0,86	0,98

Source : calcul des auteurs

En 2015, les transferts distribués aux enfants de moins de 18 ans s'élevaient à 102 millions de dinars (0,12% du PIB), dont 9 millions sont consacrés au PPAS. Ainsi le transfert monétaire annuel moyen par enfant s'élève à 80,2 dinars soit 6,7 dinars par mois. Parallèlement, une somme de 9 millions de dinars est consacrée annuellement aux aides à l'occasion de la rentrée scolaire et universitaire.

Le Tableau 4 présente le niveau de dépenses par tête et par ménage et la générosité des transferts actuels pour les différentes catégories de la population. Outre la sous-couverture d'une large proportion des enfants, le niveau des transferts est assez modeste et ne dépasse pas 80 dinars par an. Elle ne représente que 1,3% du budget des ménages du premier décile et près de 0,3% des ménages les plus nantis (décile 10), avec une moyenne de 0,5% pour l'ensemble des ménages.

Tableau 4: Dépenses par décile et générosité des transferts

Déciles de consommation	Dép./tête en DT	Taille des ménages	Dépense des ménages en DT	Bénéfice actuel en DT	Part du bénéfice % Dép/tête	Part du bénéfice % Dép/ ménage
Décile 1	1119	5,5	6123	80	7,2	1,3
Décile 2	1667	4,9	8095	80	4,8	1,0
Décile 3	2051	4,7	9665	80	3,9	0,8
Décile 4	2411	4,4	10640	80	3,3	0,8
Décile 5	2794	4,0	11107	80	2,9	0,7
Décile 6	3241	4,0	12812	80	2,5	0,6
Décile 7	3799	3,6	13777	80	2,1	0,6
Décile 8	4564	3,4	15356	80	1,8	0,5
Décile 9	5842	3,2	18964	80	1,4	0,4
Décile 10	11256	2,8	31929	80	0,7	0,3
Moyenne	3874	4,2	16273	80	2,1	0,5

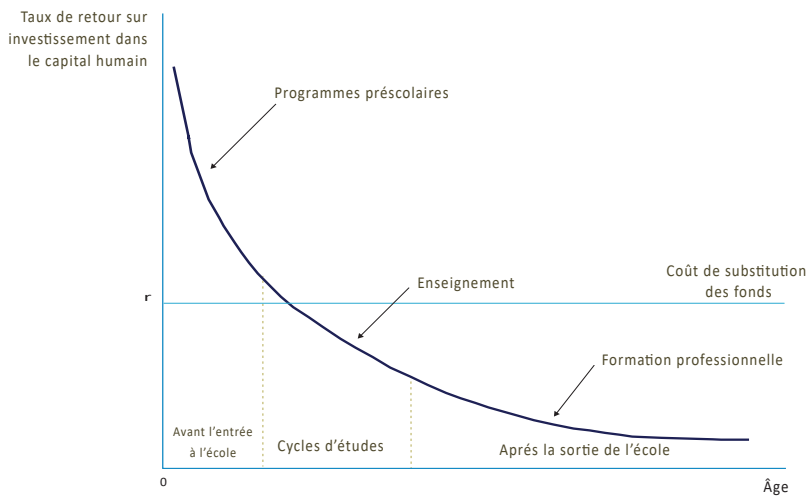
Source: Calcul des auteurs

1.4- Raison d'être d'une allocation universelle pour enfants

L'expérience internationale montre que les conditions économiques et sociales dans lesquelles grandit l'enfant déterminent largement ses capacités à accumuler un capital humain et à développer des aptitudes cognitives. Les épisodes de privations, même passagères, vécues au cours de l'enfance affectent négativement et de manière durable le développement physique et psychologique de l'enfant, menacent sa survie et influencent ses capacités de saisir les opportunités sociales et professionnelles, et son niveau de bien-être à l'âge adulte.

Ainsi, il est important de mettre en œuvre ou renforcer tous les programmes et les actions publiques qui visent à lutter contre toutes les formes de privation infantile afin d'éradiquer toutes les inégalités observées entre les adultes et qui sont intimement liées aux conditions de vie connues durant leur enfance. Toute intervention publique orientée vers les enfants devrait être considérée comme un investissement pour lutter contre la pauvreté chronique transmissible de génération en génération.

Figure 3: Schéma illustratif du taux de rendement de l'investissement dans l'enfance



L'investissement dans les enfants est un investissement à forte valeur ajoutée, qui promeut les ressources humaines du pays, facilite, selon un processus cumulatif, le placement du pays dans un palier supérieur de croissance économique, et favorise un développement à la fois social, solidaire et inclusif. La Figure 3 montre que plus l'investissement en faveur des enfants est précoce meilleur serait son impact sur la vie de l'enfant.

Les enfants représentent un groupe particulièrement vulnérable, qui ne contrôle pas les circonstances (région de résidence, les caractéristiques de leurs parents, etc.) et les conditions dans lesquelles ils vivent. Ainsi, plusieurs arguments d'ordre éthique peuvent justifier l'importance et la nécessité d'offrir des chances égales pour les enfants pour qu'ils grandissent dans un environnement favorable à leur épanouissement. Un nombre croissant de recherches dans les pays en voie de développement montrent que les transferts monétaires vers les enfants, combinés à des investissements supplémentaires dans les services de base, sont un outil efficace de réduction de la pauvreté et de renforcement de l'inclusion et de la cohésion sociale.

Dans le cadre de la réforme du système de protection sociale, l'accent mis sur l'enfance se justifie à la fois par des niveaux plus élevés de pauvreté chez les enfants, la vulnérabilité des enfants aux chocs économiques vécus par leurs familles respectives et surtout les impacts de ces effets néfastes sur le développement physique, cognitif et scolaire, avec notamment des retombées négatives en termes de développement du capital humain, de la productivité et de la croissance économique à long terme.

L'allocation familiale (pour enfants) est ainsi inscrite comme une des garanties incluses dans la Convention 102 sur les normes minimales de la sécurité sociale, adoptée par l'OIT en 1952 (articles 39-45). En outre, la sécurité élémentaire de revenu pour les enfants constitue une des quatre « garanties essentielles » du socle de protection sociale, définies par la recommandation 202 adoptée par l'OIT le 14 juin 2012. La recommandation 202 stipule que celle-ci devrait se situer « au moins à un niveau minimal défini à l'échelle nationale, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous autres biens et services nécessaires » (para 5(b)).

Bien que cette garantie soit définie par la législation nationale, la recommandation 202 fournit des orientations claires pour assurer l'adéquation de la prestation : « La sécurité élémentaire de revenu devrait permettre de vivre dignement. Les niveaux minimums de revenu définis à l'échelle nationale peuvent correspondre à la valeur monétaire d'un ensemble de biens et services nécessaires, aux seuils nationaux de pauvreté, à des seuils de revenu définis pour l'octroi de l'assistance sociale ou à d'autres seuils comparables établis par la législation ou la pratique nationales... » (para 8(b)).

En Tunisie, l'allocation pour enfants peut être considérée non seulement comme instrument potentiel de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les privations chez l'enfant, et comme moyen de promotion du capital humain, mais aussi comme mécanisme de compensation des effets de la suppression progressive des subventions. L'analyse présentée dans ce rapport (dans le chapitre 2) montrera que, en raison de la forte concentration d'enfants dans les premiers déciles de la population, une telle allocation serait plus progressive et beaucoup plus efficace par rapport au coût que les subventions des prix.

Le présent rapport montre aussi (dans le chapitre 3) que la mise en place de l'ATE serait faisable sur le plan budgétaire, notamment sous des scénarios de mise à l'échelle progressive, sans mettre en cause le redressement des finances publiques. L'étude identifie les sources potentielles d'espace budgétaire et montre que seulement une petite partie des ressources dégagées serait suffisante pour financer l'allocation proposée.

Le financement de cette mesure est en fin de compte un choix politique, qui permettrait de compenser les effets néfastes de la suppression des subventions de manière hautement efficace par rapport au coût, de préserver la cohésion sociale et de promouvoir l'investissement dans le capital humain et la croissance à long terme.

1.5-Expériences internationales

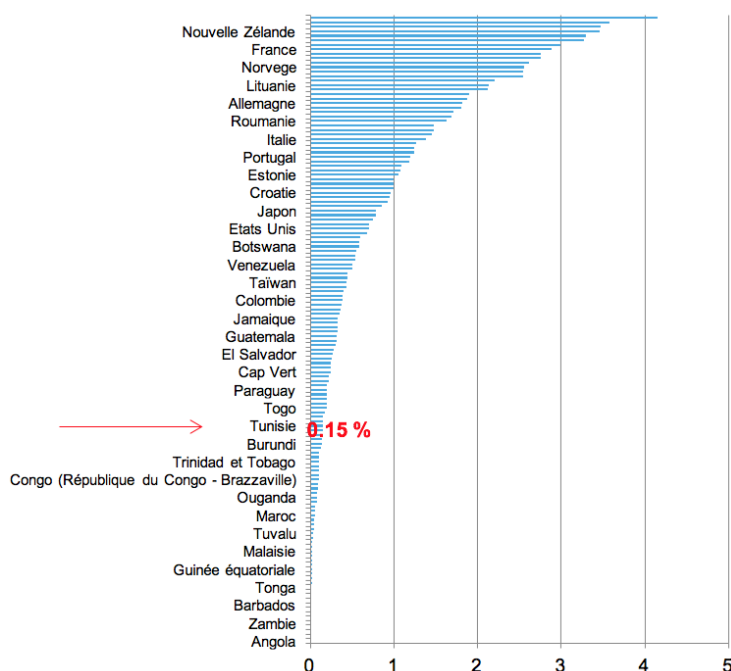
Les gouvernements s'intéressent de plus en plus à la mise en place des prestations de protection sociale en faveur des enfants, en reconnaissance de la plus grande vulnérabilité des enfants, des taux plus élevés de pauvreté infantile (par rapport à la pauvreté adulte), des risques accentués pendant l'enfance et du rendement élevé de l'investissement dans le développement du capital humain des enfants.

Selon le rapport Social protection for children : key policy trend and statistics de l'OIT (2015), en 2011, la plupart des pays du monde ont consacré en moyenne 0,4% de leur PIB aux prestations sociales pour enfants.

Cependant, de grandes disparités existent entre les régions : alors que les pays de l'Europe de l'Ouest consacrent en moyenne 2,2 % de leur PIB aux prestations pour les enfants, représentant environ un dixième de leurs dépenses publiques de protection sociale (hors dépenses de santé et d'éducation), dans toutes les autres grandes régions, moins de 1% du PIB est consacré aux prestations destinées aux enfants, bien que, dans la plupart de ces régions, les enfants représentent une proportion significative de la population totale.

Dépenses publiques en prestations aux enfants et familles (hors dépenses de santé, en pourcentage du PIB),

2010-2011



Source: "Social protection for children: key policy trend and statistics" OIT 2015

Il est ainsi clair qu'au niveau de plusieurs pays, les ressources allouées à la protection sociale des enfants ne sont pas suffisantes pour répondre adéquatement à leurs besoins élémentaires, même si ces besoins sont également satisfaits par d'autres interventions, y compris la santé publique et l'éducation.

Le sous-investissement dans la protection sociale des enfants est particulièrement visible dans les pays à faible revenu, qui, en moyenne, consacrent moins de 0,1% de leur PIB aux prestations familiales. Ce taux est de 0.15% du PIB en Tunisie.

Ce sous-investissement dans l'enfance a certainement des conséquences négatives sur leur avenir, ainsi que sur les perspectives de développement économique et social des pays dans lesquels ils vivent.

A cet effet, plusieurs pays du monde ont mis en place des programmes d'allocations monétaires pour les enfants en tant que composante essentielle de programmes de protection sociale.

Dans les pays en développement, les allocations en faveur des enfants se limitent par ailleurs souvent aux prestations du système contributif (l'assurance sociale), selon une revue récente de l'expérience internationale concernant la protection sociale de l'enfant (OIT et UNICEF 2019). Ces prestations de nature contributive bénéficient essentiellement aux ayants-droits des employés du secteur formel, excluant ainsi les enfants des familles les plus vulnérables travaillant dans l'économie informelle.

Selon ce même rapport, les dépenses publiques de protection sociale pour enfants s'élèvent en moyenne à 1,1 % du PIB au niveau mondial. Ce taux est dû en grande partie aux niveaux de dépenses assez élevées en Europe (plus de 2 %). Les dépenses sont beaucoup moins importantes dans les pays en développement et notamment en Afrique du Nord, où elles n'atteignent que 0,1 % du PIB en moyenne (OIT et UNICEF 2019).

Dans environ 40 pays en développement, des programmes de transferts sociaux non-contributifs bénéficient directement ou indirectement à certains enfants, mais la couverture reste généralement faible en raison des faibles budgets alloués à ces programmes et à l'utilisation de mécanismes de ciblage basés sur une évaluation (directe ou indirecte) des ressources des ménages afin d'essayer de concentrer les ressources disponibles sur les pauvres (ou les plus pauvres). Malheureusement, l'imprécision du ciblage fait en sorte que souvent ces programmes montrent des taux élevés d'exclusion de ménages théoriquement éligibles et d'inclusion de ménages non éligibles (Kidd et al 2017, Kidd et Athias 2019).

Seulement 23 pays, principalement en Europe, fournissent actuellement des allocations non contributives et universelles pour enfants. Les programmes d'allocations universelles pour enfants sont ceux qui sont établis par la législation nationale et qui octroient des transferts réguliers à toutes les familles ayant des enfants. Les seuls exemples dans les pays en développement sont la Libye (dont la mise en œuvre actuelle est réduite par la situation de crise interne), le Panama et le Suriname.

Il y a aussi 14 exemples de pays ayant des allocations pour enfants de nature « quasi universelle ». Il s'agit des pays ayant des allocations universelles pour des tranches d'âges spécifiques (Ukraine et Bélarusse) ou des allocations qui excluent seulement une petite minorité d'enfants des familles aisées (8 pays dont la Mongolie⁷) ou un système « coordonné » dans lequel les transferts non contributifs et ciblés sont octroyés pour couvrir les enfants qui ne bénéficient pas des allocations familiales du système contributif.

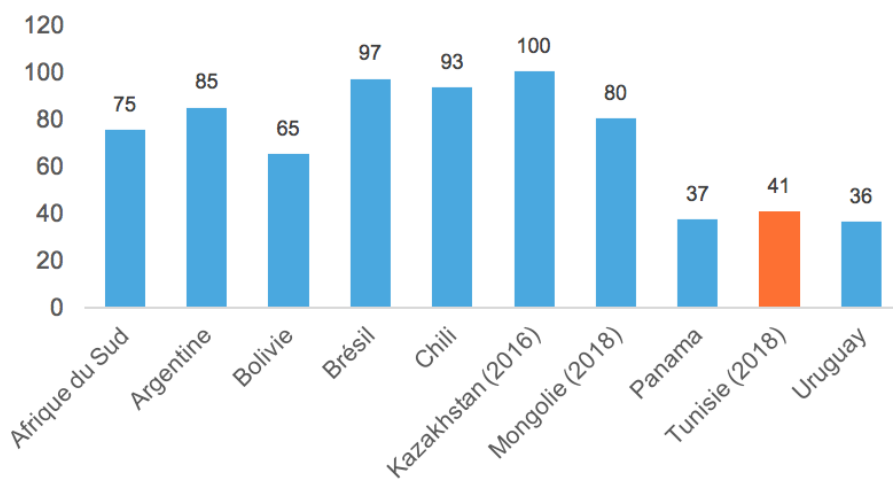
Cette typologie est assez limitative dans le sens qu'elle ne considère pas comme « quasi universelles » les allocations pour enfants dans certains pays ayant un niveau très élevé de couverture de la population infantile. Par exemple, tandis que le « Child Support Grant » (Allocation d'appui à l'enfant) en Afrique du Sud est classifié dans l'étude citée ci-dessus comme allocation soumise à l'évaluation des ressources du ménage, cette prestation mise en place en 1998 pour la tranche d'âge de 0 à 6 ans et progressivement étendue par la suite, bénéficie actuellement à

⁷ Le Programme Argent pour Enfants en Mongolie, établi en 2005, a introduit une évaluation de ressources en 2018 pour exclure les enfants des ménages les plus riches. Il couvre actuellement environ 80 % des enfants de la Mongolie (OIT et UNICEF 2019). Pour plus de détails sur les origines et la performance de ce programme, voir Hodges et al 2007.

presque 75 % des enfants de moins de 18 ans (OIT et UNICEF 2019) à un coût équivalent à 1,2 % du PIB. Environ 12 millions d'enfants reçoivent cette allocation, de 350 rands par enfant par mois (environ 75 dinars tunisiens au taux d'échange actuel), selon les données de 2016.

Plusieurs autres pays en développement ont atteint un niveau élevé de couverture ou sont en train d'étendre la couverture rapidement. Les exemples les plus saillants sont l'Argentine (couverture de 84,6 %), la Bolivie (65,0 %), le Brésil (96,8 %), le Chili (93,1 %) et l'Uruguay (66,2 %). L'Argentine offre l'exemple d'un système hybride, dans lequel la plupart des enfants reçoivent des allocations du système contributif, tandis que 30% des enfants sont bénéficiaires d'un programme non contributif mis en place en 2009 pour les enfants exclus du système contributif (jusqu'à un plafond de cinq par famille), notamment dans le secteur informel. Le programme non contributif octroie des allocations équivalentes à environ 50 dollars américains par mois (150 dollars pour les enfants avec handicap) et a coûté 0,6 % du PIB en 2017 (OIT et UNICEF 2019).

Figure 4 : Prestations contributives et non contributives de protection sociale pour enfants : niveau de couverture dans certains pays en développement, 2017 (%)



Source : OIT et UNICEF 2019.

Figure 5 : Pays par types d'allocations familiales (en 2018 ou année la plus récente)

Allocation pour enfants (ou allocation familiale) fondée sur la législation : 108 pays			
Contributive	Seulement des prestations contributives liées à l'emploi : 31 pays ((17,2 % du total		Aucun programme : 72 pays (40 % (du total
Non contributive	Prestations universelles : 23 pays (12,8 % du total), y compris 2 « quasi universelles » (tranches d'âges limitées	Seulement des prestations ciblées sur la base d'une évaluation de ressources : 40 pays (22,2 % du total), dont 8 « quasi universelles » (test (d'affluence	
			Prestations contributives liées à l'emploi + prestations non contributives ciblées par évaluation de ressources : 14 pays (7,8 % du total), dont 4 « quasi universelles » (programmes contributifs et non contributifs (coordonnés

Source: OIT et UNICEF 2019.

1.6 - Objectifs d'une allocation pour enfants

Le programme de l'Allocation Tunisienne pour les Enfants a pour objectifs essentiels de:

- Permettre à tous les enfants tunisiens de jouir pleinement de leurs droits sans aucune discrimination tel que le stipule la Constitution de 2014, notamment dans son article 47, ainsi que la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.
- Réduire les privations dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la nutrition dont souffrent certains enfants pauvres et vulnérables ;
- Réduire les inégalités auxquelles sont actuellement exposés les enfants tunisiens ;
- Promouvoir l'inclusion sociale.

Le programme découle d'une démarche impliquant une vision à court, moyen et long terme

- Les transferts monétaires permettraient à court terme de renforcer les capacités financières des bénéficiaires et de les rendre plus réceptifs à l'adoption de comportements favorables au développement de l'enfant.
- A moyen terme, l'adoption de pratiques familiales clés contribuerait à la réduction de la pauvreté en activant les synergies entre la santé, la nutrition, le développement de l'enfant, l'éducation, l'apprentissage et la participation.
- A long terme, le programme deviendrait le modèle national de transferts monétaires en faveur des enfants couplé aux activités complémentaires essentielles pour briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, la promotion de l'équité et le progrès vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable.

1.6.1 Une allocation pour l'enfance universelle ou ciblée ?

Il serait judicieux de s'engager dans une conception de la protection sociale en tant que droit fondamental des enfants et en tant que politique clé en faveur de l'équité et de la justice sociale. Bien que beaucoup d'intervenants reconnaissent les défis inhérents à la couverture universelle, principalement les contraintes de ressources, de plus en plus de pays soutiennent l'objectif de la couverture universelle et de sa réalisation progressive. Les programmes ciblés peuvent être choisis lorsqu'on souhaite que des interventions spécifiques répondent aux besoins supplémentaires de populations particulières.

Du point de vue des droits de l'enfant, une couverture universelle serait recommandée, puisqu'une telle option n'opère pas de discrimination entre les enfants et promeut l'équité sans restriction. L'universalité résout efficacement le problème des erreurs d'exclusion inhérentes aux méthodologies de ciblage et réduit fortement la pauvreté des enfants. En effet, plusieurs analyses ont montré que les programmes ciblés enregistrent un grand nombre d'erreurs d'exclusion frappant avant tout les couches les plus vulnérables de la population, en particulier dans le cas de programmes fondés sur des procédures complexes d'inscription et de vérification de l'éligibilité. Ce type d'allocation est aussi beaucoup plus facile à mettre en œuvre et génère des coûts administratifs moindres. Un programme à couverture universelle requiert toutefois la mobilisation de ressources financières plus importantes, un paramètre qui rendrait nécessaire un déploiement progressif du programme. La possibilité de fixer un seuil de revenu maximum pour être éligible à l'allocation pour l'enfance pourrait être envisagée.

1.6.2 Des transferts monétaires conditionnels (TMC) ou non conditionnels (TMNC) ?

Le débat académique portant sur l'effet des conditionnalités n'a pas encore fourni de réponse concluante. Il n'existe aucune base permettant d'affirmer que l'impact des transferts monétaires conditionnels soit supérieur à celui des transferts monétaires non conditionnels. Un certain nombre d'études indique par contre que le respect des conditionnalités peut s'avérer particulièrement problématique pour les familles les plus pauvres, voire même les exclure de la participation au programme en particulier dans les situations où l'offre des services sociaux est limité. Des estimations indiquent que le contrôle et le respect des conditionnalités entraînent des coûts administratifs élevés, ce qui signifie qu'une part du budget alloué au programme ne va pas aux familles.

L'introduction de conditionnalités souples visant à orienter les transferts vers un but spécifique sans les assortir de mesures coercitives d'application ou d'un système semi-conditionnel comme celui de l'allocation universelle pour l'enfance en Argentine dont 80% des transferts sont non conditionnels alors que les 20% restants sont versés aux bénéficiaires sur preuve du respect des conditionnalités du programme constituent des options mieux adaptées au cas de la Tunisie.

1.7 - Méthodologie de l'étude

L'objectif de la présente étude est de mener une analyse de l'espace budgétaire pour les différents scénarios de mise en œuvre de l'allocation universelle pour enfants. Il s'agit d'estimer les coûts des différents scénarios possibles et d'identifier des sources potentielles de financement, y compris les ressources libérées par la réforme des subventions énergétiques et alimentaires.

Il y a essentiellement trois grands volets d'analyse : l'estimation du coût du programme, l'évaluation de l'impact et du coût-efficacité du programme et enfin l'analyse de la faisabilité financière proprement dite, c'est-à-dire l'analyse de l'espace budgétaire potentiellement disponible pour le financement de l'ATE. Les sous-sections suivantes présentent la méthodologie employée pour ces trois grands volets d'analyse.

1.7.1. Les scénarios évalués

Le point de départ est un ensemble de scénarios potentiels présentés dans une note de politique du Ministère des Affaires Sociales⁸, qui a présenté des options basées sur une mise à échelle progressive selon des critères géographiques, d'âges et de catégories d'enfants (exclus ou non exclus des prestations du système actuel de protection sociale). L'option géographique, qui prévoyait le pilotage de l'allocation dans les 12 délégations les plus pauvres, suivi d'une mise à l'échelle progressive aux délégations restantes, se justifie par les taux de pauvreté infantile beaucoup plus élevés dans certaines délégations, notamment dans le Centre-Ouest. Cependant, cette option a été écartée, essentiellement pour manque de faisabilité politique.

L'analyse se limite ainsi aux trois approches suivantes :

- Ciblage par tranche d'âges : ciblage progressif des tranches d'âges de 0-5 ans, 6-12 ans et 13-17 ans ;
- Ciblage des enfants dont les parents ne sont pas dans le système contributif ;
- Ciblage des enfants exclus des prestations actuelles par tranches d'âges, autrement dit la combinaison des deux premières approches.

Nous avons évalué plusieurs scénarios de mise à l'échelle basés sur ces approches pour élargir progressivement la couverture et atteindre éventuellement la couverture universelle des enfants. Le tableau 5 montre le niveau de couverture, en milliers d'enfants, pour chaque scénario.

Tableau 5 : Couverture de l'allocation pour enfants selon scénarios (en milliers d'enfants)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Universelle : tous les enfants 0-17 ans	3239	3274	3310	3347	3384	3421	3459	3497	3535	3574	3613
Par tranches d'âges											
ans 0-5	1103	1115	1127	1140	1152	1165	1178	1191	1204	1217	1230
ans 0-12	2350	2375	2402	2428	2455	2482	2509	2537	2564	2593	2621
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	2138	2161	2185	2209	2233	2258	2283	2308	2333	2359	2385
Parents hors système	1101	1113	1126	1138	1150	1163	1176	1189	1202	1215	1228
ans 0-5	375	379	383	387	392	396	400	405	409	414	418
ans 0-12	799	808	817	826	835	844	853	862	872	882	891

Source : calculs des auteurs.

⁸ Ibid.

Par ailleurs, les simulations ont porté sur trois variantes pour le montant de l'allocation, à savoir des montants suffisants pour augmenter la consommation moyenne dans le premier quintile (plus pauvre) de la population de 5 %, 10 % et 15%. Il est généralement accepté, à partir de l'expérience internationale, qu'il faudrait une augmentation de 10 à 20 % de la consommation dans la population pauvre pour avoir des effets significatifs sur la pauvreté et les privations. Toutefois, nous incluons une variante plus faible (5 %) pour tester dans quelle mesure un tel montant aurait des effets positifs sur les indices de pauvreté.

1.7.2.Simulations des coûts

En supposant que l'allocation pour enfant peut devenir opérationnelle dès l'exercice budgétaire 2020, les projections des coûts de chaque scénario de mise en œuvre ont été faites, année par année, sur la période de 2020 à 2030. Les coûts incluent tous les coûts du programme (sans prendre en compte les coûts privés, sociaux ou autres), à savoir :

- Les coûts des transferts eux-mêmes (nombre de bénéficiaires multiplié par montant de l'allocation) ;
- Les coûts administratifs, calculés sur la base d'un pourcentage fixe de 5% des coûts des transferts, qui, selon l'expérience internationale, peut être vu comme raisonnable pour un programme à caractère administratif relativement léger ne nécessitant ni le suivi de conditionnalités ni des procédures de ciblage complexes⁹.

Le calcul du coût des transferts a utilisé les projections officielles de la population infantile, par tranche d'âges, et (dans le cas du scénario de couverture des enfants exclus des prestations actuelles) des données administratives sur la couverture des allocations scolaires non contributives du PPAS et des allocations familiales contributives (ajustées selon la croissance démographique).

Les coûts pour chaque année ont été ajustés pour prendre en compte l'inflation, en supposant l'indexation du montant de l'allocation selon les prévisions officielles de l'indice des prix à la consommation.

Enfin les coûts globaux (c'est-à-dire les dépenses totales requises) ont été exprimés en pourcentage du PIB pour faciliter l'analyse de la faisabilité financière.

En ce qui concerne les indicateurs économiques (taux d'inflation et PIB), nous avons utilisé les prévisions officielles, disponibles jusqu'en 2023, et fait des extrapolations pour le reste de la période en supposant que les taux d'inflation et de croissance prévus en 2023 se maintiennent jusqu'en 2030.

1.7.3.Simulation des impacts et du coût-efficacité

Afin d'aider la prise de décision, il a été décidé de comparer non seulement les impacts et le coût-efficacité des différents scénarios de mise en œuvre de l'allocation pour enfant, mais aussi de comparer ceux-ci avec les subventions énergétiques et alimentaires actuelles et avec le PNAFN. Les simulations ont utilisé la base de données de l'Enquête Nationale sur le Budget, la Consommation et le Niveau de Vie des Ménages 2015/16, avec l'actualisation des prix, de la consommation privée et des données démographiques jusqu'en 2018. Les indicateurs employés pour mesurer l'impact sont :

- La consommation moyenne par tête et par décile ;
- L'incidence de la pauvreté globale et infantile ;
- L'écart de la pauvreté globale et infantile ;
- Le coefficient de Gini (inégalité).

Les simulations ont montré aussi dans quelle mesure les différents scénarios d'allocations pour enfants assurent la compensation des effets de la suppression des subventions (énergétiques et alimentaires, pris séparément) sur les dépenses de consommation par décile, ainsi que la distribution des avantages (« benefit incidence ») des dépenses publiques affectées.

⁹ Le coût administratif est donné à titre indicatif. Une estimation précise nécessite une évaluation institutionnelle des capacités des différents intervenants qui seront chargés de mettre en œuvre le programme.

Les mesures de coût-efficacité utilisent des indicateurs d'impact ainsi que les coûts (en 2018) pour calculer :

- Le coût de réduction d'un point de pourcentage de l'incidence de pauvreté infantile ;
- Le coût de réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté infantile ;
- Le coût de réduction d'un point (0,01) de l'indice de Gini.

1.7.4. Analyse de l'espace budgétaire

Cette partie de l'étude (chapitre 3) évalue l'espace budgétaire potentiellement disponible pour assurer le financement pérenne de l'allocation pour enfants, selon les différents scénarios de coûts simulés. Il est question de faire une simulation des indicateurs macroéconomiques et des finances publiques, afin d'évaluer la faisabilité du niveau de dépenses publiques requis pour financer un programme d'allocations pour enfants. Pour des raisons pratiques, cette analyse se limite essentiellement à la période allant jusqu'en 2023, pour laquelle des prévisions officielles des composantes des finances publiques sont disponibles.

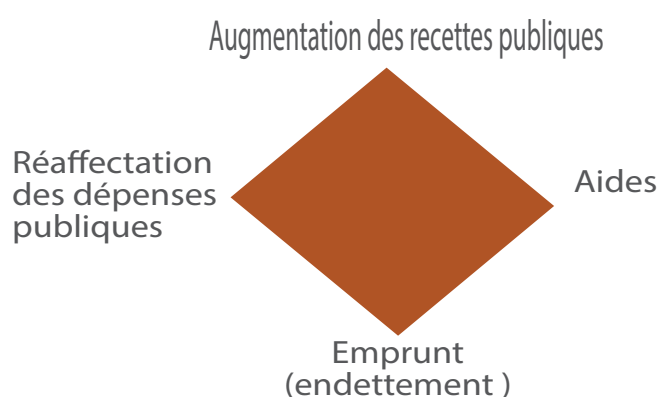
L'approche méthodologique est celle de l'analyse des sources potentielles d'espace budgétaire, qui peut se définir comme « la disponibilité d'espace dans le budget d'un Etat qui lui permet de fournir des ressources pour un but voulu sans mettre en danger la durabilité de la position financière du gouvernement » (Heller 2005).

Compte tenu du fait que la Tunisie se trouve actuellement dans une situation budgétaire très serrée, l'espace budgétaire est interprété ici dans un sens incrémental futur, identifiant les sources de ressources additionnelles potentiellement mobilisables pour financer une nouvelle initiative (Roy et al 2007).

Il est ainsi question d'évaluer la contribution potentielle de chacune de ces sources de ressources additionnelles, qui peuvent être présentées visuellement comme les quatre coins d'un « diamant budgétaire » (voir figure 6) :

- L'augmentation des recettes publiques internes ;
- L'augmentation des aides (sous forme de dons) ;
- L'augmentation de l'emprunt (l'endettement) comme moyen de financement d'un déficit budgétaire ;
- La réaffectation (et l'amélioration de l'efficacité) des dépenses publiques.

Figure 6 : Le diamant budgétaire



Source : Dérivé de Roy et al., 2007.

Il s'agit d'une approche macro et intégrée, au lieu de la recherche d'une source fiscale spécifique de financement de l'ATE. En fin de compte, toutes les sources de financement sont fongibles. Cette approche n'exclut pas l'opportunité

d'identifier ou de proposer une taxe spéciale, du type « Fonds Spécial du Trésor » (FST), pré-affectée au financement de l'allocation pour enfants. Mais cette option est évaluée dans une perspective plus large de l'évolution des finances publiques.

Le financement de l'allocation proposée (sous les différents scénarios) doit être compatible avec la stratégie mise en place par le Gouvernement de la Tunisie pour redresser les finances publiques. Il est important de souligner que cette analyse prend au sérieux la nécessité, dans les mots de Heller cités ci-dessus, de ne pas « mettre en danger la durabilité de la position financière du gouvernement ». Autrement dit, nous évaluons toutes les opportunités de mobilisation de ressources additionnelles, y compris par la réaffectation de dépenses, sans perdre de vue la nécessité de réduire le déficit des finances publiques à un niveau soutenable à long terme.

Enfin, il faut reconnaître que le concept d'espace budgétaire est aussi politique que financier. Il comprend des choix de politiques, notamment en ce qui concerne la priorisation des différents chapitres de dépenses. Une approche d'économie politique exige la prise en compte des effets sociaux et politiques des politiques budgétaires. Sous cette perspective, la réduction ou l'élimination de certaines dépenses ayant des effets sociaux négatifs, telles que les subventions, exige l'affectation d'une partie des « économies » réalisées à des programmes sociaux de compensation ayant une efficacité plus élevée, par rapport aux coûts, que celle des programmes supprimés.

02 EFFICACITÉ DES OPTIONS DE POLITIQUE

Ce chapitre présente les résultats des simulations des coûts, des impacts et du coût-efficacité de plusieurs options de mise en œuvre

d'un programme d'allocations pour enfants, et compare ceux-ci avec les résultats de simulations identiques faites pour les prestations actuelles des subventions énergétiques et alimentaires et du PNAFN. L'objectif est d'aider la prise de décision sur l'adoption de l'ATE.

La section 2.1 évalue le degré de progressivité des diverses options pour la mise en œuvre de l'ATE, par rapport aux subventions et au PNAFN. Cette analyse mesure l'incidence des bénéficiaires de ces différents types de programme, c'est-à-dire la distribution des bénéficiaires reçus par déciles de la population.

La section 2.2 montre les impacts des différentes options de l'allocation pour enfants, encore une fois en comparaison avec ceux du PNAFN et des subventions. Il s'agit surtout d'évaluer dans quelle mesure l'ATE, sous différents scénarios (de couverture et de montant), va compenser la perte de revenu des ménages, notamment ceux dans les déciles plus pauvres, due à la suppression des subventions. Nous évaluons aussi les effets de ces différentes mesures de politique sur les indices de la pauvreté globale et infantile et sur le coefficient de Gini.

Dans la section 2.3, nous voyons combien peut coûter une allocation pour enfants, pour les trois montants annuels retenus (175,350, et 525 dinars par enfant) et selon les différentes options de couverture de la population infantile, par tranches d'âge et par catégories d'enfants dont les parents sont inclus ou exclus du système de protection sociale contributive. Nous évaluons par la suite un scénario possible de mise à l'échelle progressive de l'ATE en vue d'atteindre une éventuelle couverture universelle. Les scénarios se réfèrent à la période allant de 2020 à 2030, en supposant que le programme peut démarrer en 2020.

La section 2.4 va plus loin pour évaluer l'efficacité de ces différentes mesures de politique par rapport à leur coût. Nous calculons le coût d'une réduction de l'incidence de pauvreté (globale et infantile), de l'écart de pauvreté (la distance moyenne des pauvres du seuil de pauvreté) et du coefficient du Gini.

2.1 - Incidence des bénéficiaires

Nous analysons la distribution des bénéficiaires, à travers les déciles de la population, des diverses options de mise en œuvre de l'allocation pour enfants, en comparaison avec les subventions énergétiques et alimentaires et le PNAFN. Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure la distribution des bénéficiaires des dépenses publiques de ces différentes options de politique est, ou serait, progressive (bénéficiant plus aux plus pauvres) ou régressive (bénéficiant plus aux plus riches). Le tableau 6 présente les résultats de cette analyse. En ce qui concerne l'allocation pour enfants, le tableau présente les résultats pour plusieurs options de mise en œuvre selon les groupes d'âges et/ou le statut des parents relatif au système contributif de la sécurité sociale. Les groupes de la population sont définis en fonction des déciles de consommation estimés pour l'année 2018 (mois de juillet). Consulter l'annexe pour davantage d'informations sur la méthodologie appliquée.

Tableau 6 : Incidence des bénéficiaires

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	Total
Allocation pour enfants											
Par tranches d'âges :											
ans 0-5	14,8	12,2	11,0	10,4	10,0	10,1	9,3	8,6	7,2	6,3	100
ans 0-12	15,1	12,8	11,7	10,8	10,0	9,6	8,8	7,9	7,1	6,1	100
ans 0-17	14,5	12,4	11,6	10,9	10,1	9,8	9,1	8,0	7,4	6,2	100
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans le système	8,0	10,2	10,5	10,8	11,0	11,2	10,8	10,0	9,3	8,1	100
Parents hors du système	30,6	18,0	14,1	11,0	7,9	6,2	5,1	3,2	2,6	1,5	100
ans 0-5	29,6	17,3	13,6	11,6	8,6	6,4	5,5	3,8	2,5	1,4	100
ans 0-12	31,4	17,8	14,2	10,9	7,9	5,8	4,9	3,1	2,6	1,4	100
Prestations actuelles											
Subventions énergétiques	6,1	7,4	8,0	8,6	9,2	9,7	10,3	11,5	12,8	16,4	100
Subventions alimentaires	8,7	9,6	9,7	10,0	10,2	10,3	10,4	10,5	10,5	10,0	100
PNAFN	36,2	18,2	11,8	9,1	6,4	6,1	5,1	3,7	2,0	1,4	100

Source : Calculs des auteurs à partir de l'EBCNV 2015.

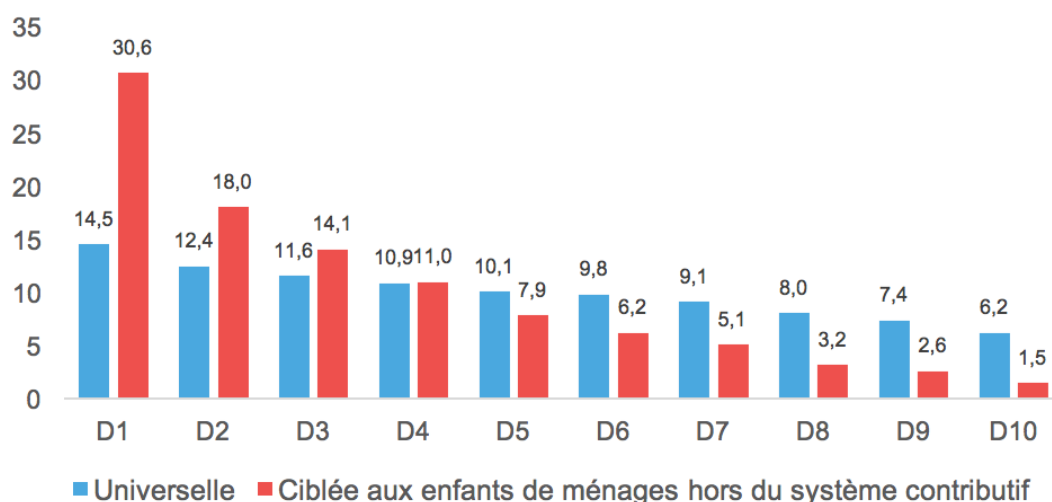
Les subventions à l'énergie sont clairement régressives dans la mesure où la part des bénéfices reçue croît avec le niveau de consommation. Le décile le plus pauvre reçoit 6,1 % de la totalité des subventions contre 16,4 % pour le décile le plus aisé. Par contre, les subventions alimentaires sont à peu près « neutres » dans le sens qu'elles sont presque uniformément distribuées entre les différents groupes. Elles sont par conséquent moins régressives que les subventions énergétiques, même si une telle distribution reflète une forme d'iniquité verticale dans le sens où les riches bénéficient autant que les pauvres des subventions.

Le PNAFN, qui rappelons-le est un programme social ciblé vers les couches les plus nécessiteuses, est clairement pro-pauvres. Plus de 54,4 % des bénéficiaires sont transférés aux deux premiers déciles. Toutefois, en raison de la faiblesse de ciblage, ce programme est entaché des erreurs d'inclusion de groupes non-éligibles. Les résultats montrent que même les déciles les plus aisés reçoivent une partie des transferts.

Contrairement aux subventions énergétiques et alimentaires, les allocations pour enfants sont fortement progressives dans le sens que les déciles les moins nantis bénéficient d'une part plus importante de ces transferts que les groupes riches. Ce résultat n'est pas surprenant, puisque le nombre d'enfants est nettement plus élevé dans les familles pauvres que les plus riches (voir l'encadré 1 dans le chapitre 1). Ce résultat reste valable quelque soit le groupe d'âge considéré.

Enfin, des allocations ciblées aux enfants dont les parents ne sont pas dans le système contributif sont encore plus progressives. En effet, les transferts simulés pour les familles sans sécurité sociale bénéficient à hauteur de 30,6 % (de la dépense totale de cette variante du programme) pour le premier décile et 18 % pour le deuxième décile, contre seulement 1,5 % pour le dernier décile. Les mêmes caractéristiques distributives restent valables lorsque nous considérons des transferts ciblés aux enfants de 0-5 ans et 0-12 ans dans les ménages sans couverture sociale. Ces résultats confirment qu'en moyenne les familles sans couverture sociale sont moins nanties que le reste de la population.

Figure 7 : Distribution des bénéfices d'une allocation pour enfants de 0 à 17 ans, par déciles (part en %)



Source : Calculs des auteurs sur la base de l'EBCNV 2015.

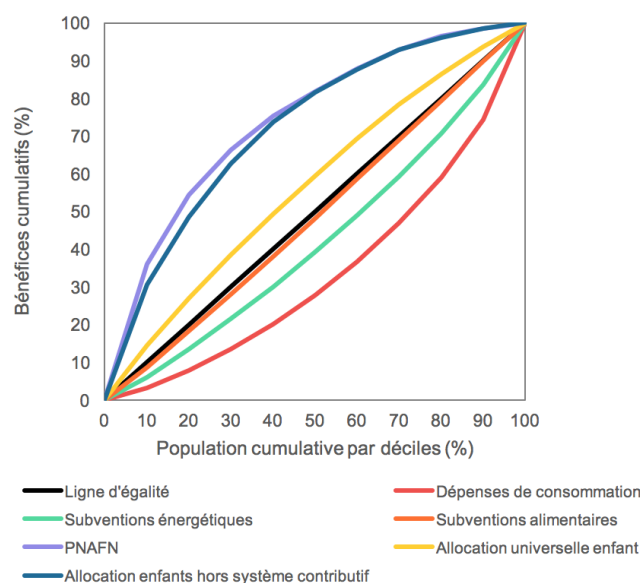
Ces résultats peuvent être représentés visuellement par des courbes de concentration (voir la figure 8). La courbe de concentration de chaque programme montre la distribution cumulative des bénéfices reçus (sur l'axe vertical de la figure) en allant décile par décile (sur l'axe horizontal) des plus pauvres jusqu'à l'ensemble de la population. Ces courbes de concentration peuvent être comparées avec la courbe de Lorenz, qui montre ici la distribution cumulative de la consommation, pour voir si la distribution des bénéfices des programmes concernés est plus égalitaire (ou moins régressive) que la distribution de la consommation, et aussi avec la « ligne d'égalité » (la ligne de 45° dans la figure), qui montre une distribution hypothétique dans laquelle chaque décile reçoit exactement le même bénéfice. Pour chaque programme, il y a trois situations possibles :

- Le programme est progressif dans un sens absolu si la courbe de concentration se trouve au-dessus de la ligne d'égalité, puisque ceci signifie que les déciles les plus pauvres reçoivent plus de bénéfices que les plus pauvres.
- Le programme est dit progressif dans un sens relatif si la courbe de concentration se trouve entre la ligne d'égalité et la courbe de Lorenz, dans le sens que, tout en bénéficiant aux plus pauvres moins par rapport aux plus aisés, cette distribution des bénéfices rend la distribution de la consommation moins inégalitaire qu'elle aurait été sans le programme.
- Le programme est nettement régressif si la courbe de concentration se trouve au-dessous de la courbe de Lorenz, parce que la distribution des bénéfices est encore plus inégalitaire que la distribution de la consommation.

La figure 8 montre ainsi la nature plus progressive de l'allocation pour enfants par rapport aux subventions. La courbe de concentration de l'allocation universelle pour enfants se trouve bien en-dessus de la ligne d'égalité, indiquant que ce programme serait progressif en termes absolus. Par contre, la courbe de concentration des subventions alimentaires recoupe presque la ligne d'égalité, tandis que les subventions énergétiques ne sont que relativement progressives, en comparaison avec la distribution de la consommation des ménages, puisque leur courbe de concentration se trouve entre la ligne d'égalité et la courbe de Lorenz.

Les allocations ciblées aux enfants des familles hors du système de sécurité sociale seraient aussi progressives que le PNAFN et ceci en raison du fait que les ménages sans couverture sociale sont fortement concentrés dans les déciles les plus pauvres. En effet, les courbes de concentration respectives du PNAFN et de cette variante de l'allocation pour enfants sont très comparables.

Figure 8 : Incidence des bénéfices (courbes de concentration)



Source : Calculs des auteurs à partir de l'EBCNV 2015.

2.2 - Impacts

Le tableau 7 montre l'impact sur la consommation moyenne par décile, en pourcentage de la consommation actuelle, des différents programmes : les allocations pour enfants simulées aux montants de 175, 350 et 525 dinars par enfant par an selon les différents scénarios de couverture (par groupes d'âges et par ménages inclus et exclus du système de sécurité sociale contributive), les subventions énergétiques et alimentaires et le PNAFN. La première ligne du tableau donne le niveau de consommation moyen par tête et par décile estimé en 2018.

Tableau 7 : Impacts sur la consommation moyenne par tête et par déciles (en % de la consommation actuelle en 2018)

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Consommation actuelle 2018 (dinars)	1291	1902	2329	2722	3134	3616	4193	5003	6276	10469
Allocation pour enfants à 175 dinars par enfant par an										
Par tranches d'âges :										
0-5 ans	2,0	1,1	0,8	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1
0-12 ans	4,3	2,5	1,9	1,5	1,2	1,0	0,8	0,6	0,4	0,2
0-17 ans	5,7	3,3	2,5	2,0	1,6	1,4	1,1	0,8	0,6	0,3
Par statut relatif au système contributif										
Parents dans le système	2,2	1,9	1,6	1,4	1,3	1,1	0,9	0,7	0,5	0,3
Parents hors du système	3,4	1,4	0,9	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
0-5 ans	1,1	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
0-12 ans	2,6	1,0	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Allocation pour enfants à 350 dinars par enfant par an										
Par tranches d'âges :										
0-5 ans	3,9	2,2	1,6	1,3	1,1	1,0	0,8	0,6	0,4	0,2
0-12 ans	8,6	5,0	3,7	2,9	2,4	2,0	1,6	1,2	0,8	0,4
0-17 ans	11,3	6,6	5,0	4,0	3,2	2,7	2,2	1,6	1,2	0,6
Par statut relatif au système contributif										

Parents dans le système	4,4	3,8	3,2	2,8	2,5	2,2	1,8	1,4	1,1	0,6
Parents hors du système	6,9	2,8	1,8	1,2	0,7	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0
0-5 ans	2,3	0,9	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
0-12 ans	5,2	2,0	1,3	0,9	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Allocation pour enfants à 525 dinars par enfant par an										
Par tranches d'âges :										
0-5 ans	5,8	3,3	2,4	2,0	1,6	1,4	1,1	0,9	0,6	0,3
0-12 ans	12,9	7,4	5,6	4,4	3,5	2,9	2,3	1,7	1,3	0,6
0-17 ans	17,0	9,9	7,5	6,0	4,9	4,1	3,3	2,4	1,8	0,9
Par statut relatif au système contributif										
Parents dans le système	6,7	5,7	4,9	4,3	3,8	3,3	2,8	2,2	1,6	0,8
Parents hors du système	10,3	4,1	2,6	1,8	1,1	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1
0-5 ans	3,4	1,3	0,9	0,6	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
0-12 ans	7,7	3,0	1,9	1,3	0,8	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0
Prestations actuelles										
Subventions énergétiques (suppression)	-5,5	-5,1	-4,8	-4,7	-4,6	-4,4	-4,3	-4,3	-4,2	-4,2
Subventions alimentaires (suppression)	-6,1	-4,6	-3,9	-3,4	-3,1	-2,7	-2,4	-2,0	-1,7	-1,0
PNAFN	12,5	4,3	2,3	1,5	0,9	0,7	0,5	0,3	0,1	0,1

Source : Calculs des auteurs à partir de l'EBCNV 2015.

Les scénarios simulés d'une allocation pour enfants montrent qu'une somme de 175 dinars est assez modeste comparativement aux bénéfices actuels des différentes formes de subventions et ne peut probablement pas mitiger ou atténuer les impacts négatifs d'une hausse des prix sur le bien-être des plus pauvres suite à la suppression des subventions. Comme on peut le voir dans le tableau 7, une allocation au montant de 175 dinars serait suffisante seulement dans le premier décile pour compenser la suppression des subventions énergétiques (sans toucher aux subventions alimentaires) et sous condition d'une mise en œuvre totalement universelle (des enfants de 0 à 17 ans). Ce n'est qu'à partir d'une allocation de 350 dinars qui couvre au moins tous les enfants de 0 à 12 ans que ces transferts atteignent des niveaux comparables aux bénéfices des subventions énergétiques dans le deuxième décile (voir le tableau 7). Une allocation universelle pour les enfants de 0 à 17 ans au montant de 525 dinars serait suffisante pour compenser pleinement, dans les deux premiers déciles, les effets de l'élimination de toutes les subventions énergétiques et alimentaires.

Les bénéfices tirés des subventions énergétiques augmentent la consommation moyenne par tête légèrement plus dans les déciles plus pauvres que dans les déciles plus aisés, en termes relatifs, même si en termes absolus ces bénéfices sont beaucoup plus importants dans le budget des ménages plus aisés. Ces disparités en termes absolus s'expliquent essentiellement par des schémas assez hétérogènes de consommation entre ménages et un accès assez limité des catégories pauvres aux moyens de transport privés et un faible accès aux équipements ménagers (pour la consommation de l'électricité)¹⁰. Néanmoins, en termes relatifs, la suppression des subventions énergétiques réduirait la consommation moyenne par tête de 5,5 % dans le premier décile et de 5,1 % dans le deuxième décile, contre 4,2 % dans les deux déciles les plus aisés.

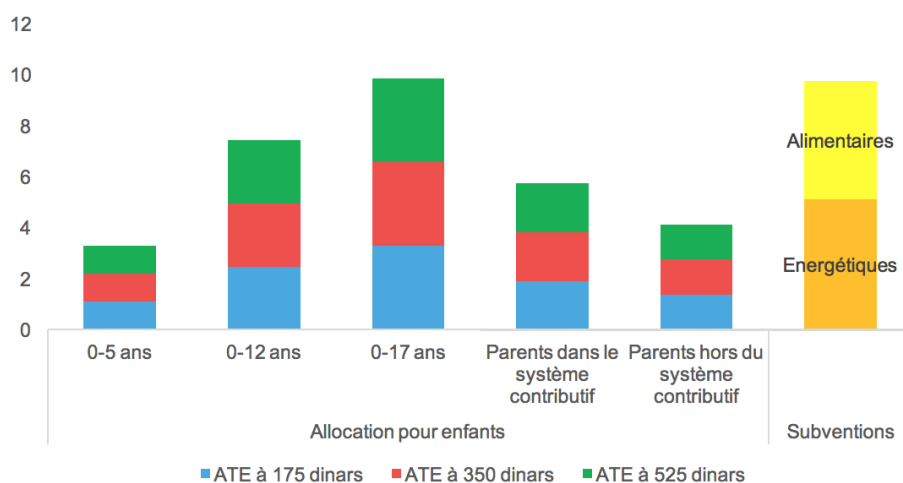
L'impact de la suppression des subventions alimentaires sur la consommation serait beaucoup plus important

¹⁰ Il est important de noter que la distribution de la consommation des différents biens subventionnés varie considérablement selon les produits. Les subventions de l'essence sont très régressives en comparaison au gaz GPL, par exemple. Mais une analyse détaillée des subventions par produit est au-delà de l'objectif du présent rapport.

pour les ménages plus pauvres que pour les ménages plus aisés. Par rapport aux subventions énergétiques, la variabilité des bénéficiaires des subventions alimentaires entre les déciles est moins importante en termes absolus. Ces derniers varient de 78 dinars par tête pour le premier décile à 102 dinars pour le décile 10. Le mode de consommation des produits alimentaires subventionnés est assez comparable entre les différents déciles de la population. Cependant, en termes relatifs, la part des subventions alimentaires dans le budget du ménage est nettement plus importante pour les plus démunis (6,1 % pour le premier décile contre seulement 1,0 % pour le dernier décile).

La contribution du PNAFN au budget des ménages plus pauvres est assez significative. Les ressources transférées aux ménages par le PNAFN varient de 161, 81 et 53 dinars par tête pour les trois premiers déciles à 6 dinars pour le dernier décile. L'assistance reçue par les catégories pauvres via le PNAFN est assez significative pour les moins nantis, atteignant respectivement 12,5 %, 4,3 %, et 2,3 % de la consommation moyenne dans les trois premiers déciles.

Figure 9 : Impact sur la consommation moyenne par tête dans le deuxième décile (en % de la consommation actuelle en 2018)



Source : Hodges, El Lahga 2019 à partir de l'EBCNV 2015.

Le tableau 8 présente les impacts estimés des différents programmes (les allocations pour enfants, les subventions, et le PNAFN) sur la pauvreté et l'inégalité. La pauvreté est mesurée par l'incidence et l'écart de pauvreté globale et infantile, et les inégalités par l'indice de Gini. Il est à noter que, pour mesurer l'impact de programmes sur la réduction de la pauvreté, l'indicateur de l'écart de pauvreté (la distance moyenne des pauvres du seuil de pauvreté) est généralement vu comme plus robuste que l'incidence de pauvreté puisque les transferts ou subventions ont des effets sur la profondeur de la pauvreté de tout ménage pauvre bénéficiaire, même si pour certains de ces ménages les transferts ou subventions sont insuffisants pour les rendre non-pauvres (et donc pour réduire l'incidence de pauvreté).

Les résultats montrent que l'incidence de pauvreté globale augmente de 2,6, 2,3 et 1,8 points de pourcentage dans l'absence des subventions énergétiques et alimentaires et du PNAFN¹¹. L'écart de pauvreté globale augmente de 0,74, 0,67 et 0,80 points de pourcentage.

L'impact sur la pauvreté infantile est beaucoup plus important que celui sur la pauvreté globale, sauf pour le

¹¹ Notons que l'impact de la suppression des subventions de l'énergie tient compte des effets indirects induits par la hausse de prix. En effet, et à titre d'exemple, la hausse des prix des carburants génère l'augmentation des tarifs de transport et les coûts de beaucoup d'autres biens qui seront répercutés sur le consommateur. La prise en compte de ces effets indirects explique pourquoi l'impact sur la pauvreté de la suppression des subventions de l'énergie est beaucoup plus importante que celui induit par la suppression des produits alimentaires, malgré le fait que les bénéficiaires directs sont comparables entre les premiers déciles.

cas du PNAFN, puisque ce programme couvre peu de ménages avec enfants (voir l'encadré 2 dans le chapitre 1). L'impact de la suppression des subventions sur la pauvreté infantile est généralement 25% plus élevé que celui sur la pauvreté globale. Les impacts sur l'écart de pauvreté suivent la même tendance.

Tableau 8 : Impacts sur la pauvreté et l'inégalité (points de pourcentage)

	Pauvreté infantile		Pauvreté globale		
	Incidence (P0)	Ecart (P1)	Incidence (P0)	Ecart (P1)	Gini
Allocation pour enfants à 175 dinars par enfant par an					
Par tranches d'âges :					
0-5 ans	-0,7	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2
0-12 ans	-1,9	-0,8	-1,1	-0,4	-0,4
0-17 ans	-2,4	-1,0	-1,4	-0,5	-0,6
Par statut relatif au système contributif					
Parents dans le système	-1,4	-0,4	-0,8	-0,2	-0,3
Parents hors du système	-1,1	-0,6	-0,6	-0,3	-0,3
0-5 ans	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
0-12 ans	-0,8	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2
Allocation pour enfants à 350 dinars par enfant par an					
Par tranches d'âges :					
0-5 ans	-1,4	-0,7	-0,8	-0,3	-0,4
0-12 ans	-3,7	-1,5	-2,0	-0,7	-0,8
0-17 ans	-4,8	-1,8	-2,7	-1,0	-1,1
Par statut relatif au système contributif					
Parents dans le système	-2,6	-0,8	-1,5	-0,4	-0,6
Parents hors du système	-2,2	-1,1	-1,3	-0,6	-0,6
0-5 ans	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
0-12 ans	-1,6	-0,8	-0,9	-0,4	-0,4
Allocation pour enfants à 525 dinars par enfant par an					
Par tranches d'âges :					
0-5 ans	-2,2	-0,9	-1,2	-0,5	-0,6
ans 0-12	-5,6	-2,1	-3,0	-1,1	-1,2
ans 0-17	-7,3	-2,6	-4,1	-1,4	-1,7
Par catégorie d'enfants 0-17					
Parents dans le système contributif	-3,9	-1,1	-2,2	-0,6	-0,8
Parents hors du système contributif	-3,4	-1,5	-1,9	-0,8	-0,8
ans 0-5	-1,0	-0,5	-0,6	-0,3	-0,3
ans 0-12	-2,5	-1,2	-1,3	-0,6	-0,6
Prestations actuelles					
(Subventions énergétiques (suppression	+3,33	+0,9	+2,6	+0,7	+0,2
(Subventions alimentaires (suppression	+2,82	+0,9	+2,3	+0,7	+0,8
PNAFN	+1,03	+0,6	+1,8	+0,8	+0,8

Source : Calculs des auteurs à partir de l'EBCNV 2015.

L'indice de Gini semble peu sensible aux suppressions des différents formes de subventions et du PNAFN, en particulier celles de l'énergie qui génère une modeste augmentation de 0,2 points de pourcentage, contre 0,8 points induits par la suppression des subventions alimentaires ou l'absence du PNAFN.

Une allocation universelle pour enfants au montant de 175 dinars ne peut compenser l'augmentation de la pauvreté ou des inégalités engendrée par la suppression des subventions, et ce quel que soit le scénario de mise à l'échelle ou le groupe ciblé. En effet, un transfert pour tous les enfants de 0 à 17 ans réduirait l'incidence de la pauvreté globale de 1,4 point de pourcentage et celle de la pauvreté infantile de 2,4 points, ce qui est loin d'être suffisant pour compenser l'augmentation de la pauvreté qui résulte de la seule élimination des subventions énergétiques (sans réduction des subventions alimentaires). A ce montant, la réduction de l'écart de pauvreté globale et infantile est également insuffisante sous cet angle de compensation des effets de l'élimination des subventions énergétiques.

A partir d'un transfert de 350 dinars, les allocations pour enfants semblent en mesure de compenser l'augmentation de la pauvreté induite par la suppression des subventions énergétiques. La mise en œuvre d'une allocation à ce montant pour tous les enfants de 0 à 12 ans serait suffisante pour compenser l'augmentation de l'écart de pauvreté globale et infantile provoquée par la suppression des subventions énergétiques (en supposant que les subventions alimentaires soient maintenues). Il faudrait un transfert universel de 525 dinars pour tous les enfants de 0 à 17 ans afin de compenser globalement les pertes générées par la suppression de toutes les subventions énergétiques et alimentaires.

Quelque soit le montant de transfert simulé, une couverture plus restreinte, ciblant à peine les enfants de 0 à 5 ans, ne peut à elle seule compenser l'augmentation attendue de la pauvreté qui résulte de la suppression des subventions, même si cette mesure est limitée aux subventions énergétiques.

2.3 - Coût

Une mise en œuvre universelle de l'ATE (pour tous les enfants de moins de 18 ans) dès le début du programme coûterait un peu moins de 1 % du PIB dans la première année, au montant de 350 dinars par enfant et par an, comme on peut le voir dans le Tableau 9 (pour les valeurs en millions de dinars, voir le tableau 16 dans l'annexe). Pour un montant de 175 dinars, le programme ne nécessiterait que des dépenses équivalentes à 0,38 % du PIB, tandis que ce coût augmenterait à environ 1,5 % au montant de 525 dinars.

Ce coût relatif au PIB diminuerait progressivement par la suite, malgré l'indexation de la prestation et malgré la croissance de la population infantile, en raison de la plus forte croissance de l'économie (en supposant un taux réel de 4 % à partir de 2022). Ainsi, en 2030, aux trois montants supposés, le coût d'une allocation universelle s'élèverait respectivement à 0,19 %, 0,74 % et 1,20 % du PIB.¹²

En réduisant l'éligibilité aux enfants les plus jeunes, le coût se réduit sensiblement. Ainsi, le coût d'un programme universel pour enfants âgés de 0 à 5 ans s'élève à 0,13 %, 0,33 % ou 0,53 % du PIB dans la première année, sous les trois hypothèses du montant, avant de se réduire graduellement à 0,07 %, 0,25 % ou 0,41 % après 10 ans. La partie gauche de la figure 10 montre ces tendances pour les trois tranches d'âges 0-5, 6-12 et 13-17 au montant de 350 dinars par enfant par an.

¹² Le coût, en pourcentage du PIB, est plus élevé en termes relatifs et diminue moins pour les montants plus élevés en raison du poids plus élevé de la composante des allocations supplémentaires payées aux enfants qui reçoivent les allocations familiales dans le système contributif, et la croissance plus élevée de cette composante avec l'inflation, puisqu'il est supposé que la valeur de l'allocation familiale contributive reste inchangée en termes nominaux et diminue ainsi en termes réels au cours de toute la période de 2020 à 2030.

Tableau 9 : Coût de l'allocation pour enfants (en % du PIB)

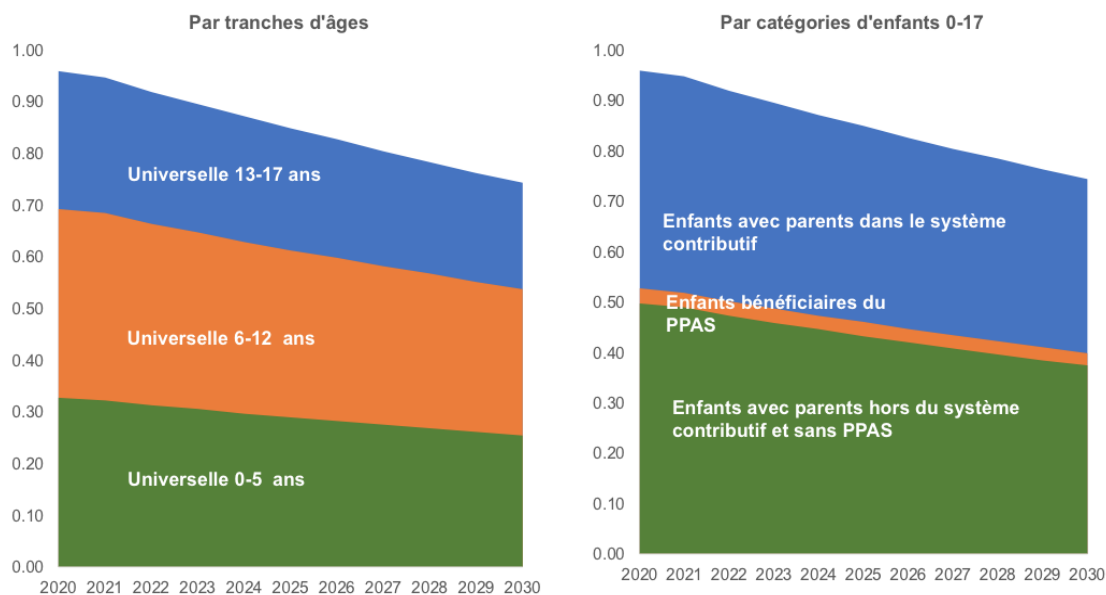
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Au montant de 175 dinars par enfant par an :											
Universelle : tous enfants 0-17 ans	0,38	0,35	0,33	0,31	0,29	0,27	0,25	0,23	0,22	0,21	0,19
Par tranches d'âges											
0-5 ans	0,13	0,12	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07
0-12 ans	0,27	0,25	0,24	0,22	0,21	0,19	0,18	0,17	0,16	0,15	0,14
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	0,23	0,21	0,20	0,18	0,17	0,16	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12
Parents hors système	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,11	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08
0-5 ans	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
0-12 ans	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06
Au montant de 350 dinars par enfant par an :											
Universelle : tous enfants 0-17 ans	0,96	0,95	0,92	0,89	0,87	0,85	0,83	0,80	0,78	0,76	0,74
Par tranches d'âges											
0-5 ans	0,33	0,32	0,31	0,31	0,30	0,29	0,28	0,27	0,27	0,26	0,25
0-12 ans	0,69	0,68	0,66	0,65	0,63	0,61	0,60	0,58	0,57	0,55	0,54
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	0,61	0,60	0,59	0,57	0,56	0,54	0,53	0,52	0,50	0,49	0,48
Parents hors système	0,35	0,34	0,33	0,32	0,31	0,30	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26
0-5 ans	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09
0-12 ans	0,25	0,25	0,24	0,23	0,23	0,22	0,21	0,21	0,20	0,20	0,19
Au montant de 525 dinars par enfant par an :											
Universelle : tous enfants 0-17 ans	1,48	1,46	1,42	1,38	1,34	1,30	1,27	1,23	1,20	1,17	1,14
Par tranches d'âges											
0-5 ans	0,51	0,50	0,48	0,47	0,46	0,44	0,43	0,42	0,41	0,40	0,39
0-12 ans	1,07	1,06	1,02	1,00	0,97	0,94	0,92	0,89	0,87	0,85	0,82
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	0,96	0,94	0,92	0,89	0,87	0,85	0,82	0,80	0,78	0,76	0,74
Parents hors système	0,53	0,52	0,50	0,49	0,47	0,46	0,45	0,43	0,42	0,41	0,40
ans 0-5	0,18	0,18	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15	0,14
ans 0-12	0,38	0,38	0,36	0,35	0,34	0,33	0,32	0,32	0,31	0,30	0,29

Note : Les dépenses actuellement effectuées au titre du PPAS et des allocations familiales ont été déduites des coûts.

Source : Calculs des auteurs.

Un programme qui cible uniquement les enfants dont les parents sont hors du système de protection sociale contributive est aussi nettement moins coûteux. Ceci reflète le fait que, selon les données administratives, les deux tiers des enfants ont des parents affiliés aux caisses de sécurité sociale. Cependant, une partie importante de ces enfants (environ 42%) ne reçoivent pas d’allocations familiales, soit parce-que leurs parents adhèrent à des régimes de la CNSS qui n’incluent pas des allocations familiales dans leurs prestations ou parce que le droit aux allocations familiales est plafonné à 3 enfants par assuré.

Figure 10 : Coût de l’allocation pour enfants au montant de 350 dinars par enfant par an, 2020-2030 (en % du PIB)



Source : Calculs des auteurs sur la base des statistiques administratives du MAS.

Une approche de mise à l’échelle progressive permet de réduire les coûts au début de la période, lors de la consolidation des finances publiques, mais elle devrait prévoir une expansion assez rapide par la suite pour compenser les effets négatifs du processus étalé de suppression des subventions. Comme nous le verrons dans le chapitre 3, il est prévu d’éliminer les subventions énergétiques jusqu’en 2021, tandis que les subventions alimentaires restent largement inchangées. Il serait ainsi souhaitable d’élargir la couverture suffisamment vite pour compenser à temps les effets néfastes de cette mesure. Nous présentons, dans la figure 11, un scénario de cette nature, aux trois montants de 175, 350 et 525 dinars par enfant par an, qui commence par la couverture des enfants dont les parents sont hors du système contributif (0-12 ans en 2020 et 0-17 ans en 2021) et qui intègre progressivement les autres enfants pour atteindre l’universalité à partir de 2023.

Au montant moyen de 350 dinars, le coût d’un tel scénario de mise à l’échelle progressive augmente de 0,25 % du PIB en 2020 à un pic de 0,89 % en 2023 avant de diminuer progressivement à 0,74 % à la fin de la période. Ce scénario, qui est purement illustratif et peut être ajusté pour une mise à l’échelle plus rapide ou plus harmonieuse, serait largement suffisant pour compenser les effets de l’élimination des subventions énergétiques sur la pauvreté infantile.

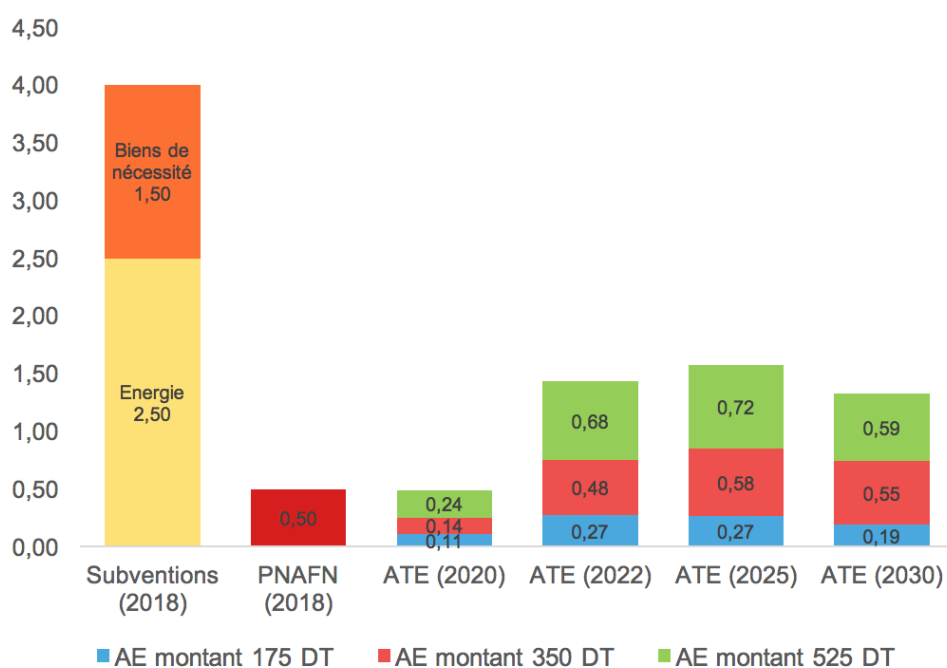
Figure 11 : Mise à l'échelle progressive de l'allocation pour enfants (coût en % du PIB)



Source : Calculs des auteurs.

Le programme de l'ATE, sous ce scénario, serait beaucoup moins coûteux, même à son pic en 2023, que les subventions, qui se sont élevées à 4,0 % du PIB en 2018, dont 2,5 % uniquement pour les subventions sur les produits énergétiques (voir la figure 12).

Figure 12 : Coût de l'ATE (sous scénario de mise en œuvre progressive), des subventions et du PNAFN (en % du PIB)



Source : Calculs des auteurs sur la base des données administratives du MAS.

2.4 - Coût-efficacité

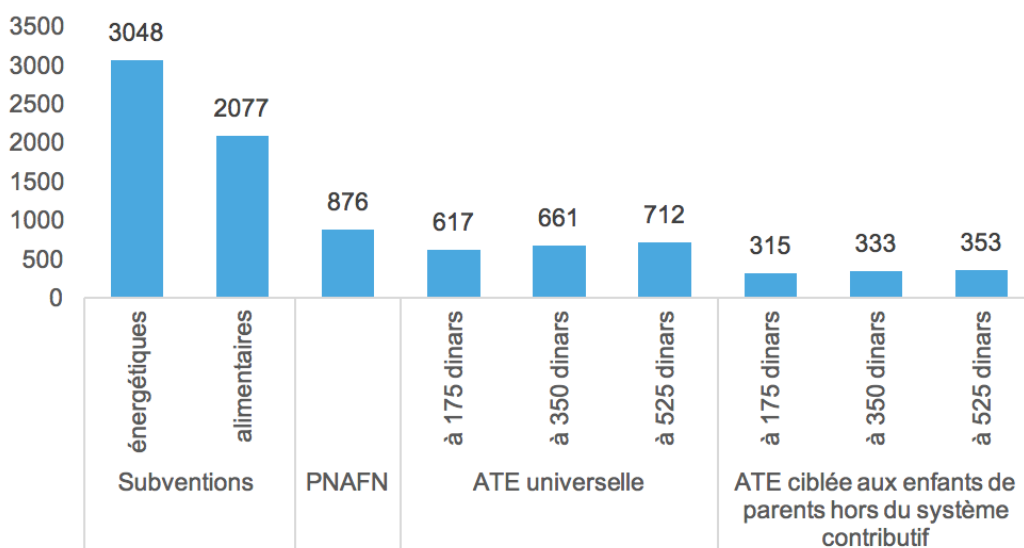
Les ratios de coût-efficacité des différents programmes mesurent le coût en millions de dinars de la réduction d'un point de pourcentage de l'incidence de pauvreté (globale et infantile), de l'écart de pauvreté (globale et infantile) et de l'indice de Gini.

Les résultats (présentés dans le tableau 10 et la figure13) montrent que les allocations universelles pour enfants, quelqu'en soit le montant, sont nettement plus efficaces, par rapport au coût, que les subventions. Les subventions énergétiques sont les moins efficaces. Le coût de réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté globale est estimé à 4050 millions de dinars pour les subventions énergétiques contre 2821 millions de dinars pour les subventions alimentaires et 1250 pour les allocations universelles pour enfants (au montant de 350 dinars)

La nature ciblée du PNAFN le rend plus efficace dans la réduction de la pauvreté globale que les allocations universelles pour enfants, mais le PNAFN protège mal les enfants de la pauvreté. Les ménages bénéficiant du PNAFN se composent historiquement de personnes relativement âgées et ont peu d'enfants de moins de 18 ans (voir l'encadré 2 dans le chapitre 1). C'est pourquoi le coût de réduction de l'écart de pauvreté infantile est supérieur pour le PNAFN (876 millions de dinars) en comparaison d'une allocation universelle pour enfants (entre 617 et 712 millions de dinars selon les trois montants employés dans les simulations), comme on peut le voir dans la figure 13. Ces mêmes remarques demeurent valables pour les ratios coût-efficacité pour la réduction de l'incidence de pauvreté infantile.

Afin de faciliter la lecture du reste du tableau, notons, sans surprise, que les ratios de coût-efficacité des différentes variantes des montants de transferts simulés (allant de 175 à 525 dinars) sont très similaires et ne nécessitent pas une analyse comparative. Dans les paragraphes ci-dessous nous nous concentrons sur la comparaison des différents scénarios de mise à l'échelle de l'allocation pour enfants.

Figure 13 : Coût de réduction d'un point de pourcentage de l'écart de pauvreté infantile, par types de programmes (en millions de dinars)



Source : Calculs des auteurs sur la base de l'EBCNV 2015.

Tableau 10 : Coût de la réduction d'un point de pourcentage des indices de pauvreté et de Gini (en millions de dinars)

	Pauvreté infantile		Pauvreté globale		Gini
	Incidence (P0)	Ecart (P1)	Incidence (P0)	Ecart (P1)	
Allocation pour enfants à 175 dinars par enfant par an					
Par tranches d'âges :					
0-5 ans	302	603	520	1160	1067
0-12 ans	235	578	419	1125	1016
0-17 ans	251	617	433	1168	1044
Par statut relatif au système contributif					
Parents dans le système	317	1017	548	1900	1463
Parents hors du système	166	315	287	603	619
0-5 ans	279	315	447	616	633
0-12 ans	162	295	293	583	606
Allocation pour enfants à 350 dinars par enfant par an					
Par tranches d'âges :					
0-5 ans	286	625	512	1365	1024
0-12 ans	238	610	435	1188	1107
0-17 ans	251	661	443	1250	1100
Par statut relatif au système contributif					
Parents dans le système	326	1104	582	2063	1511
Parents hors le système	160	333	280	635	636
0-5 ans	201	321	360	624	659
0-12 ans	160	307	287	608	622
Allocation pour enfants à 525 dinars par enfant par an					
Par tranches d'âges :					
0-5 ans	274	651	494	1257	1117
0-12 ans	240	652	442	1268	1072
0-17 ans	248	712	442	1342	1101
Par statut relatif au système contributif					
Parents dans le système	332	1211	592	2245	1574
Parents hors du système	153	353	272	675	647
0-5 ans	184	335	319	658	655
0-12 ans	155	325	286	643	633
Prestations actuelles					
Subventions énergétiques	851	3048	1086	4050	14175
Subventions alimentaires	670	2077	840	2821	2455
PNAFN	519	876	300	668	694

Source : Calculs des auteurs sur la base de l'EBCNV 2016.

Une allocation pour enfants ciblée à ceux dont les parents sont hors du système de sécurité sociale contributive est beaucoup plus efficace qu'une allocation universelle. En effet, en termes de coût-efficacité, le coût de réduction de 1 point de pourcentage de l'écart de la pauvreté infantile avoisine 333 millions de dinars (au montant de 350 dinars) contre 617 millions de dinars pour une allocation universelle pour tous les enfants de moins de 18 ans, et 1017 millions de dinars pour les enfants dont les parents sont dans le système contributif. Ces résultats reflètent le fait que la profondeur de la pauvreté infantile est beaucoup plus importante dans les ménages hors du système de sécurité sociale contributive.

Une allocation ciblée aux enfants hors du système de sécurité sociale contributive est même plus coût-efficace que le PNAFN dans la réduction de la pauvreté globale et des inégalités. Le ratio du coût de réduction d'un point de l'écart de pauvreté globale s'élève à 668 millions de dinars pour le PNAFN, par rapport à 635 millions de dinars pour une allocation pour enfants hors du système de sécurité sociale (au montant de 350 dinars). Le coût de réduction d'un point du Gini est de 694 dinars pour le PNAFN contre seulement 636 millions de dinars pour une allocation pour enfants sous les mêmes hypothèses.

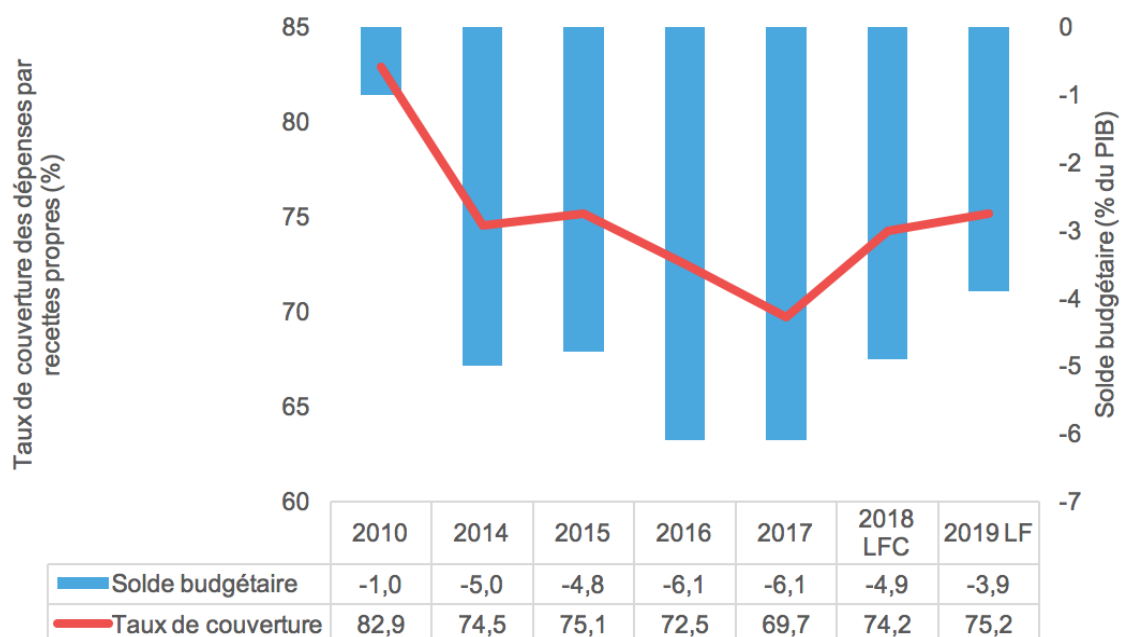
03 PERSPECTIVES DE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION POUR ENFANTS

Ce chapitre analyse l'espace budgétaire potentiellement disponible pour financer l'allocation pour enfants. Conformément à la méthodologie présentée dans le chapitre 1, nous analysons chaque coin du « diamant budgétaire » (augmentation des recettes, réallocation des dépenses, aide internationale et recours à l'emprunt) pour voir dans quelle mesure il sera possible de dégager les ressources requises pour l'allocation pour enfant, sous un scénario réaliste de mise à l'échelle progressive, tout en reconnaissant la nécessité de consolider les finances publiques suite à une période de dérapage sérieux qui met en péril la stabilité économique.

3.1 - Contexte des finances publiques

La nature difficile de la conjoncture actuelle est mise en exergue par le fait que le taux de couverture des dépenses par les recettes propres s'est dégradé à des niveaux insoutenables à long terme. Selon les données du Ministère des Finances (voir la figure 14), ce taux de couverture, défini dans un sens large (recettes propres y compris dons et recettes des privatisations et confiscations en pourcentage des dépenses totales incluant aussi le remboursement du principal de la dette) a régressé de 82,9 % en 2010 à 69,7 % en 2017. Entre temps, le solde budgétaire global, défini ici comme les recettes propres moins les dépenses hors principal de la dette, a baissé pendant la même période, en pourcentage du PIB, de -1,0 % à -6,1 %.

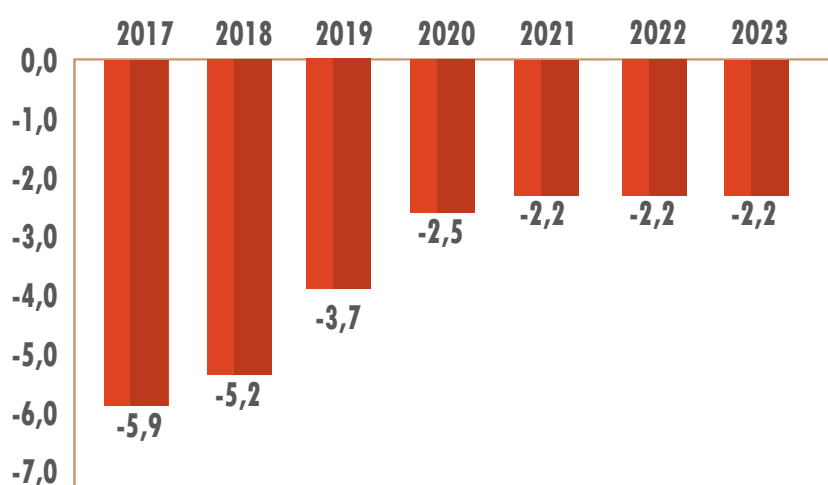
Figure 14 : Taux de couverture des dépenses publiques par recettes propres (%) et solde budgétaire global (en % du PIB), 2010-2019



Source : Ministère des Finances 2019.

Financés par les ressources d’emprunt externe et interne, qui ont fait gonfler la dette publique de 41 % du PIB en 2010 à plus de 71 % en 2018, des déficits continus de cet ordre de magnitude sont évidemment insoutenables à long terme et ont obligé le Gouvernement de chercher des moyens efficaces de redresser les finances publiques. Dans le cadre de son accord avec le FMI, sous le mécanisme élargi de crédit (MEDC) obtenu en 2016, la Tunisie est en train de poursuivre une série de politiques qui visent à renforcer la mobilisation des recettes, à contenir les dépenses courantes et à renverser la croissance de la dette, tout en protégeant les dépenses d’investissement public et les dépenses sociales afin de promouvoir la croissance économique de manière soutenable et inclusive. Il est ainsi prévu de réduire le déficit budgétaire global à 2,2% du PIB à partir de 2021 (voir la figure15).

Figure 15 : Réduction du solde budgétaire global (en % du PIB) : prévisions du FMI, 2017-2023



Source : FMI 2018b.

Le financement de l’allocation pour enfants sera viable seulement s’il peut se faire dans le cadre de ce processus de consolidation des finances publiques. Il est ainsi question de savoir s’il est possible d’employer une partie des ressources dégagées par les réformes en cours pour financer l’allocation proposée tout en respectant les engagements pris pour réduire le déficit et rétablir la soutenabilité des finances publiques.

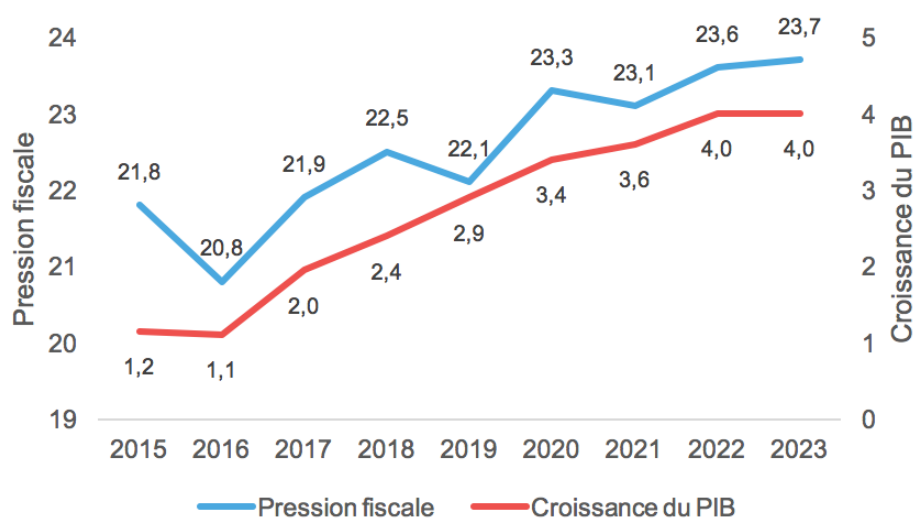
3.2 - Augmentation des recettes publiques

La reprise de la croissance économique et la hausse du taux de pression fiscale augmenteront sensiblement les recettes dans les prochaines années. Suite à une période de croissance économique morose de 1,7% par an pendant la période de 2011 à 2017, par rapport à une moyenne de 4,2 % pendant la décennie de 2001-2010, les prévisions conjointes du Gouvernement et du FMI signalent une reprise de l’économie qui devrait porter le taux de croissance réelle à 4 % par an à partir de 2022. Toutes autres choses restant égales, le simple fait d’augmenter le taux de croissance de l’économie devrait accroître le volume des recettes publiques à un rythme similaire.

Le taux de pression fiscale devrait augmenter de 21,9 % du PIB en 2017 à 23,7 % en 2023, grâce principalement au renforcement de l’administration fiscale et à l’élargissement de l’assiette fiscale. Le taux de pression fiscale, ou le poids des impôts dans le PIB, est un indicateur important de la capacité du pays à recourir à la fiscalité pour financer ses

dépenses publiques. Ce taux a connu une tendance baissière tout au long des deux décennies de 1986 à 2004 avant de remonter progressivement dans la décennie suivante pour regagner en 2014 son niveau de 1986 (environ 23 %), mais a perdu plus de 2 points de pourcentage au cours des deux années suivantes (à 20,8 % en 2016). La prévision de 23,7 % en 2023 signifie ainsi de dépasser le pic historique de 23,2 % obtenu au milieu des années 80.

Figure 16 : Croissance du PIB et taux de pression fiscale (%), 2015-2023



Source : FMI 2018b.

Il est important aussi de garder à l'esprit la composition des recettes, qui a des implications pour l'équité de la fiscalité. Une forte dépendance des impôts indirects, et surtout de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), rend le système fiscal plus régressif, tandis que les impôts directs sur les salaires sont de nature progressive, avec des taux d'imposition plus élevés pour ceux qui gagnent plus. En Tunisie, les impôts directs ont constitué environ 41 % des recettes fiscales en 2017 par rapport à 59 % pour les impôts indirects, dont 29 % uniquement pour la TVA. Néanmoins, en Tunisie la réglementation en vigueur sur la TVA traduit une préoccupation sociale en incluant de nombreuses exonérations et des taux allégés sur les consommations de base (alimentaires, santé, éducation, transport), qui constituent une proportion plus élevée des dépenses de consommation des ménages les plus pauvres.

Tableau 11: Recettes, 2015-2023 (en % du PIB)

	Prévisions								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total des recettes	22,8	21,3	24,4	25,2	24,9	25,9	25,6	26,0	26,1
Recettes fiscales	21,8	20,8	21,9	22,5	22,1	23,3	23,1	23,6	23,7
Impôts directs	9,2	8,4	8,9	8,1	7,8	8,6	8,9	8,8	9,0
Droits de douane	1,0	0,7	0,8	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
TVA	6,0	5,7	6,3	6,8	6,7	6,9	6,5	7,0	7,0
Droits de consommation	2,1	2,4	2,6	2,7	2,9	2,8	2,9	2,8	2,8
Autres impôts indirects	3,6	3,5	3,4	3,7	3,5	3,7	3,6	3,7	3,7
Recettes non fiscales	0,2	0,3	2,3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
Secteur de l'énergie	0,2	0,0	1,2	1,4	1,1	1,3	0,9	1,2	1,1

Source : FMI 2018b.

Il est prévu, selon les projections du Ministère des Finances et du FMI, de renverser la tendance récente à la baisse, en pourcentage des recettes fiscales et du PIB, des impôts directs. Ces recettes, qui concernent les impôts sur le revenu et les impôts sur les sociétés, ont marqué une tendance continue à la hausse depuis la fin des années 80, passant de moins de 5 % du PIB jusqu'à 10,1 % en 2014, mais elles ont connu par la suite une inversion de tendance, avec une baisse atteignant 8,1 % en 2018. Ce renversement s'explique entièrement par une forte réduction des recettes des impôts sur les sociétés (de 5,2 % du PIB en 2014 à 2,3 % en 2018), qui a été particulièrement accentuée dans le cas des sociétés pétrolières, en régressant de 2,2 % à 0,7 % du PIB. Cette véritable chute a été la résultante des difficultés économiques conjoncturelles auxquelles se trouvent confrontées les entreprises, en plus de l'impact des mouvements sociaux sur l'activité des sociétés pétrolières. Par contre, le poids des impôts sur le revenu des personnes physiques a passé de 4,1 % du PIB en 2010 à 6,3 % en 2017. Le rétablissement de la tendance vers la hausse des impôts directs, pour atteindre le niveau de 9,0 % du PIB prévu pour 2023, dépend ainsi dans une large mesure de la reprise de l'activité économique.

La loi de finances de 2018 a institué une « contribution sociale de solidarité » au profit des caisses de sécurité sociale, qui majore par 1 % le taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés¹³. Cette mesure vise à aider à combler les déficits de la Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale (CNRPS) et de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS).

Encadré 3 : Est-ce qu'il serait possible de financer l'allocation pour enfants au moyen d'une hausse du taux d'imposition sur les hauts revenus ?

Il y a un intérêt croissant, au niveau international, à l'égard de l'idée de récupérer les coûts de prestations de protection sociale au moyen de hausses du taux d'imposition sur les hauts revenus. Cette option, qui renforce davantage le caractère déjà redistributif de telles prestations, peut constituer une approche séduisante s'il est réellement possible d'augmenter suffisamment les recettes en se focalisant sur les hauts salaires.

En Tunisie l'impact d'une telle approche est limité par le fait que très peu de contribuables peuvent être considérés comme des « hauts revenus ». L'analyse d'un échantillon des revenus déclarés (hors professions libérales), datant de 2015 mais actualisé sous la supposition d'une augmentation moyenne des salaires de 6,5 % par an jusqu'en 2017, a trouvé que seulement 1,88 % des contribuables se trouvent dans la tranche de revenu en dessus de 50.000 dinars par an, le niveau de revenu à partir duquel s'applique le taux d'imposition le plus élevé de 35 %. Même dans la tranche de 30.000 à 50.000 dinars, où le taux est de 30 %, on trouve à peine 3,69 % des contribuables.

Des simulations simples montrent que, si on augmentait d'un point de pourcentage le taux d'imposition des deux dernières tranches du barème, on ne rapporterait que 36 millions de dinars additionnels, ou 0,04 % du PIB. Il est évident qu'il serait nécessaire d'augmenter les taux d'imposition de manière beaucoup plus radicale pour mobiliser des recettes additionnelles suffisantes pour contribuer de manière significative au financement de l'allocation pour enfants.

¹³ Pour plus de détails, voir la note commune no 2018/1, sur l'institution d'une contribution sociale de solidarité, de la Direction Générale des Etudes et de la Législation Fiscales, du Ministère des Finances.

Des mesures visent à renforcer les recettes indirectes, notamment celles de la TVA. Malgré le poids grandissant des impôts directs au cours des dernières années, les impôts indirects restent importants, constituant 60 % des recettes fiscales en 2017. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) compte pour environ la moitié des impôts indirects, suivie par les « autres impôts indirects » constitués principalement par les Fonds Spéciaux du Trésor (voir la section 3.3), les droits de consommation et enfin les droits de douane, dont l'importance dans la structure des recettes a fortement diminué grâce à la libéralisation des échanges depuis les années 90. Comme nous l'avons signalé ci-dessus, les implications négatives pour l'équité fiscale de cette forte dépendance de la TVA sont allégées par les exonérations et les taux faibles pour les consommations de base (voir aussi Jouini et al. 2016). Les prévisions du FMI signalent une augmentation des recettes de la TVA pour atteindre 7,0 % du PIB en 2023, mais il est à noter que la loi de finances de 2019 prévoit que les recettes sous cette rubrique devraient déjà contribuer à un taux de 7,9 % du PIB en 2019. Parmi les mesures prises pour augmenter les recettes de la TVA on peut signaler en particulier la révision des taux de TVA vers la hausse (par 1 point de pourcentage) dans le budget de 2018, ainsi que des mesures pour élargir le champ d'application de la TVA, et réduire le nombre d'exonérations.

L'évasion fiscale prive l'Etat d'importantes recettes fiscales. Une étude récente (Haddar et Bouzaiene, sd) a mis en relief l'importance de l'évasion fiscale en raison d'un ensemble de problématiques : l'étendue de l'économie informelle (en nette expansion dans les années récentes), le niveau élevé de défaut des contribuables, la pratique largement répandue de sous-déclaration des revenus, l'importance des mesures fiscales incitatives accordées aux entreprises, un niveau élevé de TVA fraudée et les faiblesses des services de l'administration fiscale. L'ampleur de ces phénomènes suggère que, au moyen du renforcement de l'administration fiscale, il serait possible d'augmenter sensiblement les recettes fiscales.

- Il est estimé que le tiers de la population active occupée exerce dans l'informel et que le cinquième des salariés, soit 508.000 emplois sur 2,46 millions, est hors du champ fiscal. Ces derniers sont soit occupés dans des activités informelles ou, même s'ils évoluent dans une structure formelle, ne sont déclarés ni auprès des caisses de sécurité sociale ni auprès de l'administration fiscale.
- Sur les 733.758 contribuables répertoriés en 2015, environ la moitié (302.018 personnes physiques et 62.713 sociétés) sont en défaut. En ce qui concerne les personnes physiques, mis à part les impôts sur les salaires dans le secteur formel, où le système de retenue à la source rend difficile l'évasion fiscale, le taux de défaut est très élevé : 53 % pour les 414 mille forfaitaires, à savoir les entreprises individuelles ayant un chiffre d'affaires ne dépassant pas 100 mille dinars, 52 % pour les 133 mille personnes soumises au régime BIC (bénéfices industriels et commerciaux) et 27 % pour les 50 mille personnes soumises au régime BNC (bénéfices des professions libérales non commerciales), selon les chiffres de 2015. De plus, seulement 24 % des 136 mille sociétés recensées ont contribué en 2015 à l'impôt, tandis que 46 % ont été en défaut, 11 % ont déclaré néant et 19 % étaient déficitaires.
- Les revenus sont souvent sous-déclarés. Plus de 80 % des forfaitaires déclarent un chiffre d'affaires inférieur à 10 mille dinars par an, dont la part attribuée au revenu est fixée à 30 %, ce qui devrait signifier, selon les calculs de Haddar et Bouzaiene, que tous ces forfaitaires vivent dans la pauvreté extrême. Le même constat s'applique aux 30 % des personnes soumises au régime BNC qui déclarent un revenu annuel de moins de 4000 dinars. L'analyse a montré que, de manière générale, l'impôt moyen payé par les catégories professionnelles (avocats, comptables, médecins etc.) sous le régime BNC est bien en dessous de l'impôt prélevé pour un cadre supérieur dans la fonction publique.
- De nombreuses exonérations et déductions accordées comme incitations à l'investissement réduisent sensiblement les recettes de l'impôt sur les sociétés. Le coût fiscal de ces incitations fiscales, dont l'impact sur les investissements est relativement faible, a été estimé à 2,7 % du PIB en 2015, selon Haddar et Bouzaiene.
- La recette potentielle de la TVA non collectée est estimée à environ le cinquième (23 % en 2015) de la TVA

collectée, en raison du fait qu'une partie importante des biens est fournie par des opérateurs agissant dans l'économie informelle, en plus de la fraude fiscale d'opérateurs assujettis à la TVA. C'est l'équivalent à un manque à gagner d'environ 1,5 % du PIB.

- Les faiblesses du système fiscal rendent difficile la lutte contre l'évasion fiscale. Ces faiblesses se situent à deux niveaux : la complexité du système (une multitude de types d'impôts, de taux et de mesures dérogatoires, ainsi que la complexité des procédures), qui favorise l'évasion, et l'inefficacité de l'administration fiscale en matière de contrôle et de recouvrement (fragmentation institutionnelle, non intégration des systèmes d'informations et manque de personnel et de moyens).

Le gouvernement a déployé des efforts pour renforcer l'administration fiscale et réduire l'évasion fiscale. La réforme fiscale en cours comporte des mesures de lutte contre la fraude fiscale et de promotion de la formalisation des activités économiques informelles. On note, par exemple, la levée des entraves à l'accès de l'administration aux informations (levée du secret bancaire), la réforme du régime forfaitaire et le renforcement des sanctions contre la fraude fiscale. D'autres mesures visent à moderniser l'administration fiscale : la révision du système d'informations afin de mettre un terme au cloisonnement de l'information, en reliant entre elles les différentes bases de données et en améliorant la qualité et la pertinence de l'information, ainsi que le renforcement des services destinés aux contribuables, la simplification des procédures et le renforcement du contrôle fiscal. La loi de finances de 2019 a inclus des mesures visant à doter l'administration fiscale d'une base de données relatives aux comptes bancaires, à obliger les contribuables de fournir les numéros de leurs comptes et à refuser la légalisation de contrats de cession d'immeubles, de fonds de commerce et de moyens de transport payés en espèces en dessus de 5.000 dinars.

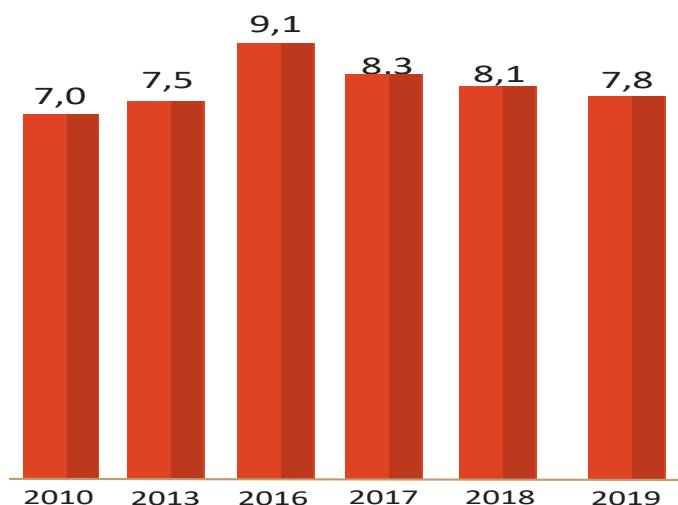
3.3 - Financement au moyen de ressources spéciales à fin déterminée

Il existe en Tunisie un mécanisme de financement à fin déterminée, celui des Fonds Spéciaux du Trésor (FST), qui pourrait en principe fournir un moyen de financement dédié à l'allocation pour enfants. Cependant, conformément aux requis de la nouvelle loi organique du budget de l'Etat de 2019, cette option serait valable seulement sous des conditions rigoureuses qui, comme nous le verrons ci-dessous, seraient difficiles à remplir.

La mobilisation des ressources des FST est assurée par les recettes fiscales spéciales y affectées. La Loi Organique du Budget de 1967 a ouvert la voie à ce type de fonds qui a comme mission « le financement d'opérations ayant un caractère particulier et ce en vue de mobiliser les moyens financiers adéquats ». Chaque FST a ses propres sources de fonds, à savoir des taxes ou prélèvements spécifiques, qui sont dédiés au financement d'actions dans des domaines donnés. Les excédents sont reportés à l'exercice suivant et font partie des ressources « disponibles et consacrées aux Fonds ... sauf disposition contraire décidée dans le cadre de la loi de finances ou de la loi de règlement du budget » (Loi Organique du Budget de 2004, article 21). Selon une étude approfondie sur les FST (Chemonics 2017), il existait, en 2016, 33 FST, dont 26 actifs.

Les FST mobilisent une partie importante des ressources de l'Etat. Au cours des dix dernières années, de 2010 à 2019, les FST représentaient en moyenne 6,9 % des recettes fiscales, atteignant un pic de 9,1 % en 2016 avant d'enregistrer une baisse, selon les prévisions, pour atteindre 8,1 % en 2018 et 7,8 % en 2019 (voir la figure 17). Selon l'étude de Chemonics, neuf taxes sur 60 assurent 86 % des recettes des FST. La taxe sur le tabac, qui est destinée au Fonds National de l'Emploi 21-21, a contribué à elle seule à 31 % des recettes fiscales des FST en 2016. Cette taxe est suivie en deuxième position par la taxe sur les traitements et salaires, qui, à 15 % du total, alimente le Fonds pour la Promotion des Logements pour les Salariés (FOPROLOS). Ensuite se trouvent le prélèvement sur les produits des télécommunications (12 %), dédié au Fonds de Développement des Communications, des Technologies de l'Information et de la Télécommunication, et la taxe pour la protection de l'environnement (9 %), qui finance le Fonds de Dépollution.

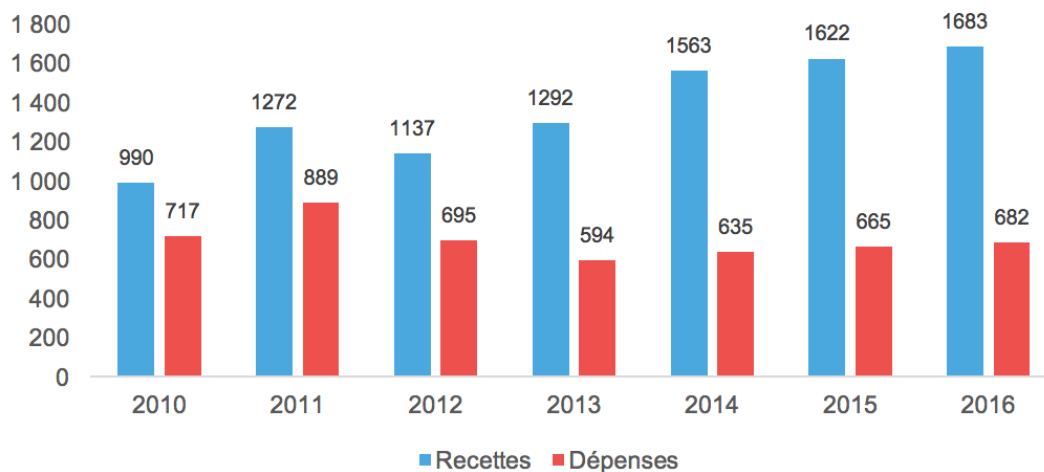
Figure 17 : Recettes des FST en % des recettes fiscales, 2010-2019



Source : Ministère des Finances.

Les FST sont fortement excédentaires. Il y a lieu de constater que, dans la pratique, une partie substantielle des ressources mobilisées par les FST ne sont pas utilisées comme prévu. Selon l'étude citée ci-dessus, seulement 41 % des recettes des FST en 2016 ont été effectivement dépensées. Ce solde annuel a augmenté sensiblement, de 273 millions de dinars en 2010 à 1001 millions de dinars en 2016 (voir la figure 18).

Figure 18 : Recettes et dépenses des FST, 2010-2016 (millions de dinars)



Source : Chemonics 2017.

L'excédent du FNE 21-21 suffirait à lui seul à financer l'allocation pour enfants dans un premier temps. Avec les recettes les plus élevées de tous les FST, provenant de la taxe sur le tabac, le Fonds National de l'Emploi 21-21 se trouve en tête des fonds excédentaires, avec un solde de 324 millions de dinars, qui a constitué environ le tiers du solde global des FST, en 2016. Equivalent à 0,4 % du PIB, cet excédent serait plus que suffisant pour financer l'allocation pour enfants pendant les deux premières années de sa mise en œuvre selon le scénario de mise à l'échelle progressive au montant de 350 dinars par an.

Cependant, les FST constituent une dérogation à la règle de l'unicité et de l'universalité du budget de l'Etat, contraignant ainsi la capacité de l'Etat de mobiliser et consacrer ses ressources globales de manière intégrée, rationnelle et efficiente, même si dans la pratique les excédents des FST sont régulièrement utilisés pour combler les déficits des finances publiques et de cette manière ils financent implicitement d'autres opérations de l'Etat.

La nouvelle loi organique du budget limite le champ d'application des FST, rendant plus difficile l'utilisation de FST comme moyen de financement de l'allocation pour enfants. Sous la nouvelle loi, adoptée par le Parlement le 31 janvier 2019, les FST doivent se limiter à des taxes perçues et consacrées à des dépenses dans le même secteur spécifique. Par ailleurs, un groupe de travail du Ministère des Finances sur la réforme des FST, constitué en 2016, a proposé la suppression de 21 des 33 FST, dans certains cas suite à des analyses plus approfondies, et un moratoire sur la création de nouveaux FST.

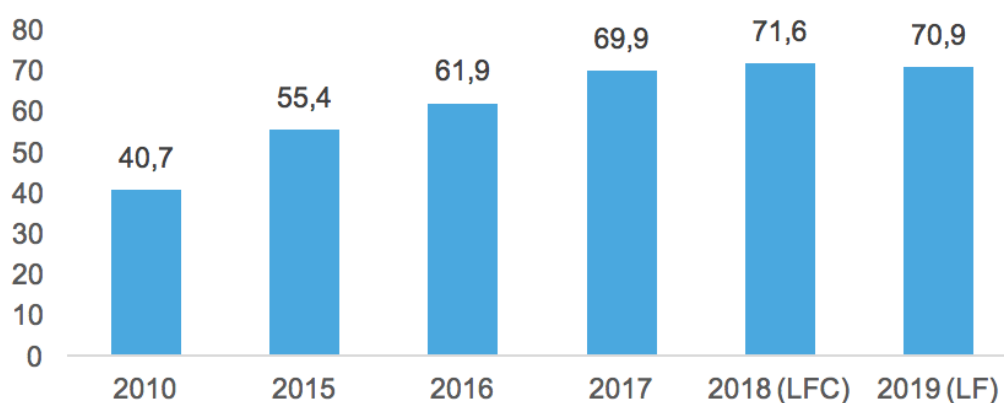
3.4 - Aide extérieure, emprunt et dette

Ni l'aide extérieure ni le recours à l'emprunt n'offrent une voie crédible d'expansion de l'espace budgétaire. Les dons reçus dans le cadre de l'aide internationale sont de faible importance (environ 0,2 % du PIB) et le niveau d'endettement est devenu de plus en plus préoccupant, mettant en exergue la nécessité incontournable d'une consolidation des finances publiques afin de réduire les besoins d'emprunt.

La dépendance de l'aide pour le financement de la protection sociale n'est ni souhaitable ni réaliste. Même si toute l'aide reçue par la Tunisie sous forme de dons était consacrée à la protection sociale, ce qui évidemment ne serait jamais le cas, elle ne serait pas suffisante pour financer l'allocation pour enfants même pendant les toutes premières années d'une mise à l'échelle progressive. Les prévisions des dons indiquent un niveau relativement stable en pourcentage du PIB, autour de 0,2 % jusqu'en 2023. En tout cas, une forte dépendance de l'aide est déconseillée pour le financement des prestations de la protection sociale, au vu de leur nature comme dépenses « non discrétionnaires » et en raison de l'imprévisibilité des flux d'aide. Au mieux, l'aide pourrait appuyer quelques coûts de conception et de mise en place du nouveau programme d'allocation pour enfant.

La charge croissante de la dette publique limite entre temps l'emprunt comme source d'espace budgétaire. L'encours de la dette publique a continué à augmenter, passant de 41 % du PIB en 2010 à environ 71-72 % vers la fin de 2018 (voir la figure 19). Cette augmentation progressive reflète le besoin de recourir à l'emprunt pour financer les déficits élevés successifs des dernières années, ainsi que la dépréciation du dinar (notamment contre l'euro) et les faibles taux de croissance du PIB. La composante externe de la dette publique ne cesse de s'accroître, atteignant 75 % de la dette à la fin de 2018. Le service de la dette (paiements d'intérêts et remboursements du principal) a atteint 7,4 % du PIB en 2018.

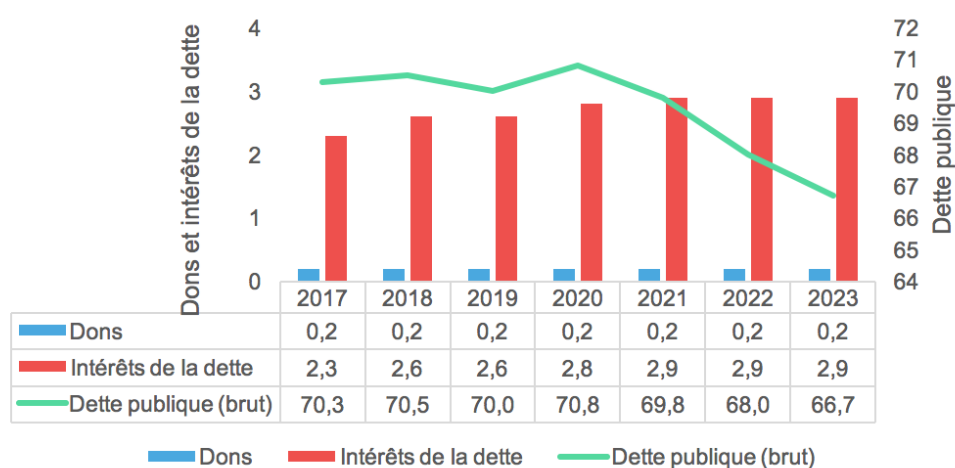
Figure 19 : Encours de la dette publique, 2010-2019 (en % du PIB)



Source : Zribi 2019 à partir des données du MF

Bien que la Tunisie ait bénéficié de son accès à des sources de financement de moindre coût, des risques pèsent sur la viabilité de la dette. Heureusement pour la Tunisie, la moitié de la dette publique externe est due à des créanciers multilatéraux et environ 20 % sont dus à des créanciers officiels bilatéraux, à des taux d'intérêt favorables. Ces taux d'intérêt sur la dette externe tournaient en moyenne à 2,7 % en 2017 (-3,6 % en termes réels) par rapport à 6,7 % (1,4 % en termes réels) pour la dette interne composée largement de bons de Trésor de plus d'un an (FMI 2018a). Néanmoins, l'encours de la dette publique se trouve au-dessus du seuil du FMI pour les pays émergents, de 70 % du PIB, et la Tunisie reste vulnérable au risque d'aggravation du fardeau de la dette en raison de l'augmentation des taux d'intérêt, de la dépréciation du dinar ou d'un choc exogène (politique, sécuritaire ou autre) qui met en cause la reprise de la croissance économique.

Figure 20 : Prévisions de la dette publique et des dons, 2017-2023 (en % du PIB)



Source : FMI 2018b.

Tous ces facteurs soulignent l'importance d'une approche prudente de la gestion des finances publiques et de la dette. En supposant la consolidation des finances publiques et l'absence de graves chocs exogènes, le FMI prévoit une légère réduction du poids de la dette publique à environ 67 % du PIB en 2023, tout en reconnaissant le risque d'une dégradation pour atteindre plus de 90 % du PIB dans le pire des cas (FMI 2018a, 2018b). Néanmoins, les intérêts continueront à augmenter sous le scénario principal, pour atteindre 2,9 % du PIB, dont 1,9 % pour les intérêts de la dette publique externe, ce qui vaut presque dix fois plus que les dons externes (voir la figure 20).

3.5 - Réaffectation des dépenses publiques

La forte réduction prévue des dépenses de fonctionnement, en pourcentage du PIB, implique une contraction de l'espace budgétaire. Dans l'ensemble, selon les prévisions conjointes du FMI et du Ministère des Finances, les dépenses publiques totales devraient diminuer d'un niveau légèrement au-dessus de 30 % du PIB en 2017-2018 à environ 28,5 % en 2022 et les années suivantes. Cette réduction importante, mesurée par rapport au PIB sinon en termes absolus nominaux, devrait concerner uniquement les dépenses courantes, puisqu'il est prévu pendant la même période, d'augmenter les dépenses de capital, qui devraient passer d'environ 5,5 % du PIB en 2016-2018 à plus de 7 % en 2021 et à presque 8 % en 2023. La réduction prévue des dépenses courantes, relatives au PIB, est ainsi encore plus importante que celle des dépenses totales : moins 4,3 points de pourcentage en 2023 par rapport au niveau atteint en 2018 (voir le tableau 14).

Deux grands chapitres de dépenses devraient se réduire sensiblement, en pourcentage du PIB, pour rendre possible cette réduction globale des dépenses et créer un espace budgétaire pour d'autres dépenses prioritaires. Il s'agit de la réduction de la masse salariale et des subventions. Par contre, les intérêts de la dette sont en tendance vers la hausse, passant de 2,3 % en 2017 à 2,6 % en 2018-2019 et à 2,9 % vers 2021-2023. Et, comme nous l'avons déjà vu, les dépenses de capital sont censées augmenter d'environ 1,5 point de pourcentage (du PIB) de 2018 à 2023.

Tableau 12 : Dépenses publiques, 2015-2023 (en % du PIB)

	2015	2016	2017	Prévisions					
				2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	28,8	28,9	30,3	30,1	29,3	28,5	28,3	28,3	28,5
Dépenses courantes	23,3	23,4	24,8	24,9	23,2	21,8	21,0	20,7	20,6
Salaires	13,6	14,6	14,8	14,0	14,0	12,4	12,2	12,2	12,2
dont coûts exceptionnels de la réforme de la fonction publique	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Biens et services	2,0	1,9	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Intérêts de la dette	1,9	2,2	2,3	2,6	2,6	2,8	2,9	2,9	2,9
Internes	0,8	0,9	1,3	1,4	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Externes	1,1	1,3	1,0	1,2	1,6	1,9	2,1	2,1	2,2
Transferts et subventions	5,7	4,7	6,1	7,1	5,2	5,1	4,4	4,0	4,0
Subventions	3,4	2,5	3,6	4,5	2,8	2,8	2,1	1,8	1,7
Alimentaires	1,8	1,8	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,4	1,3
Énergétiques	1,1	0,2	1,6	2,5	0,8	0,9	0,3	0,0	0,0
Autres	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Transferts	2,4	2,2	2,5	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Autres	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Dépenses de capital	4,7	5,3	5,5	5,3	6,1	6,7	7,3	7,7	7,9
Financement net	0,9	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : FMI 2018b.

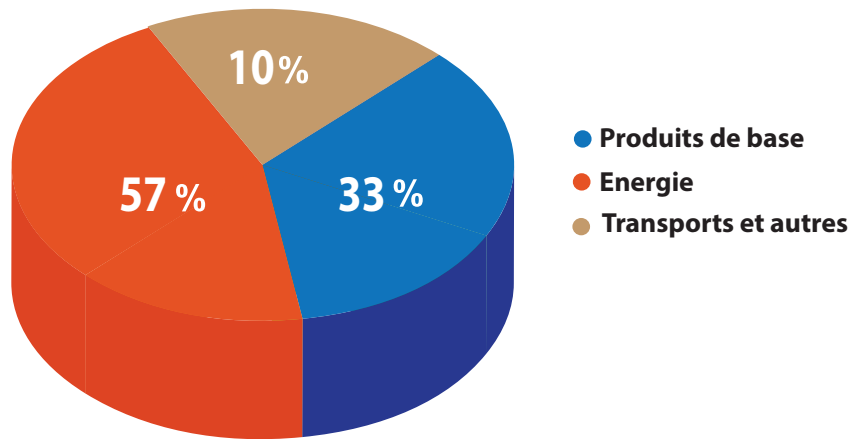
La réduction de la part relative de la masse salariale dans le PIB est l'une des principales pistes de restructuration budgétaire au niveau des dépenses. La masse salariale a connu une forte expansion au cours des années récentes, passant de 10,8 % du PIB en 2010 à 14,8 % en 2017 avant de descendre légèrement à 14,0 % en 2018. Cette expansion a été portée à la fois par la hausse des salaires (+15,0 % en termes réels entre 2010 et 2016) et par la croissance des effectifs (+20,7 %)¹⁴. Les prévisions conjointes du Gouvernement et du FMI signalent une réduction de la masse salariale de 14,0 % du PIB en 2018 à 12,2% en 2023. D'autres scénarios (voir Zribi 2019) envisagent des réductions plus ambitieuses jusqu'à 10,5 % du PIB en 2023 à travers un nouveau programme de départ volontaire et des mesures de limitation des recrutements.

Les subventions font aussi l'objet d'une réforme profonde pour réduire les dépenses, tout en permettant un emploi plus efficace d'une partie des ressources dégagées. Ces subventions, qui concernent les produits alimentaires de première nécessité (dérivés céréaliers, huiles végétales et sucre), les produits énergétiques (carburants et électricité) et les transports (voir la structure des dépenses dans la figure 21), visent à abaisser les prix de vente, atténuer les fluctuations de prix et à assurer l'accès des plus pauvres. Cependant, les coûts des subventions, qui oscillent selon les

¹⁴ Chiffres excluant défense et intérieur (Zribi 2019).

fluctuations des prix des produits concernés sur les marchés internationaux, ont pesé très lourdement sur les finances publiques et, comme nous l'avons vu dans l'analyse de l'incidence des bénéfices dans le chapitre 2, elles sont mal ciblées dans la pratique, bénéficiant plus aux ménages les plus riches, notamment dans le cas des subventions énergétiques.

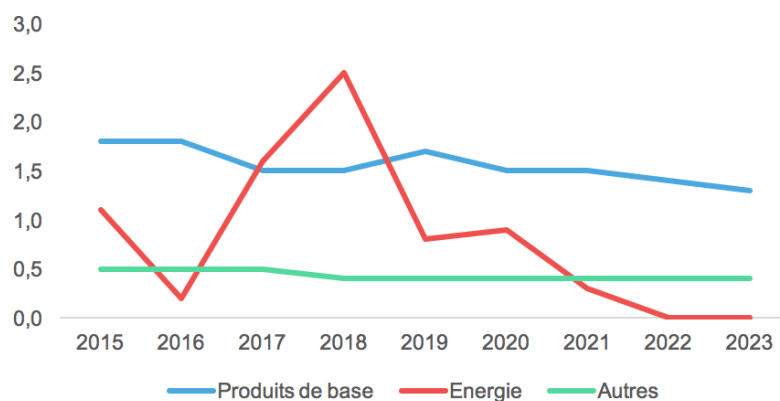
Figure 21 : Structure des dépenses de subventions, estimations de 2018



Source : FMI 2018b.

Dans le souci de réduire le poids des subventions dans les dépenses publiques, le Gouvernement envisage une augmentation faible mais régulière des prix des produits énergétiques en vue de l'élimination totale des subventions énergétiques d'ici 2022. Cependant, tout dépend de l'évolution des prix sur le marché international. La forte réduction des prix internationaux a tiré à la baisse les subventions énergétiques en 2015-2016, mais cette tendance a été renversée depuis 2017 et le poids de ces subventions dans les dépenses publiques a fortement augmenté en 2018 pour atteindre 2,5 % du PIB malgré les petites augmentations de prix de vente et l'adoption d'un mécanisme de tarification automatique.

Figure 22 : Subventions énergétiques, 2015-2023 (en % du PIB)



Source : FMI 2018b.

Tableau 13 : Subventions énergétiques, 2018

	Prix de vente en millimes	Coût de revient en millimes	Subvention en millimes	Recouvrement des (%) coûts
Essence	1985	2216	231	89,6
Diesel 50	1745	2076	331	84,1
Diesel	1480	1736	256	85,3
GPL (bouteille 13kg)	7700	21100	13400	36,5
GPL (vrac)	1317	1810	493	72,8
Kérosène	810	1429	619	56,7
Fuel lourd	510	994	484	51,3

Note : L'électricité est également subventionnée, avec un taux de recouvrement des coûts qui est de l'ordre de %55.

Source : Calculs des auteurs à partir des données du ministère de l'énergie.

Des mesures pour réduire les subventions des produits de base seraient plus sensibles sur le plan social et politique et semblent ne pas être prévues, au moins dans le court à moyen terme. La Caisse Générale de Compensation fixe des prix administrés sur une série de produits, dont le sucre, le gros pain, la baguette, le lait, l'huile alimentaire, la semoule, le couscous, les pâtes alimentaires et la farine. Les dépenses ont progressivement augmenté pendant la période 2010-2016, pour atteindre un pic de 1,8 % en 2015-2016, en raison de la stabilité des prix administrés, malgré l'inflation sous-jacente, et la croissance de la population.

Contrairement aux subventions énergétiques, l'incidence des bénéficiaires des subventions alimentaires est quasiment neutre dans le sens que chaque décile en retire presque la même part (voir l'analyse dans le chapitre 2). Les prévisions officielles montrent une réduction assez faible du poids des subventions alimentaires par rapport au PIB, de 1,7 % en 2019 à 1,3 % en 2023, bien que le taux de subventionnement dépende non seulement des prix administrés mais aussi de l'évolution des prix sur les marchés internationaux, qui est difficile à prédire.

3.6 - Implications pour le financement de l'allocation pour enfants

L'augmentation des recettes et la réaffectation des dépenses sont les deux grandes sources potentielles d'espace budgétaire. L'analyse dans les sections précédentes a montré qu'on peut espérer tout d'abord la création d'espace budgétaire par la hausse des recettes. Celles-ci devraient augmenter en termes relatifs (au PIB) de 24,9 % à 26,1 % entre 2018 et 2023, donnant ainsi un gain net de 1,2 %, et aussi en termes absolus en raison de la reprise de la croissance économique.

Ensuite, la réaffectation des dépenses publiques constituera une deuxième source importante d'espace budgétaire, en raison de la réduction prévue dans deux importants volets des dépenses, à savoir les subventions des prix (passant de 4,5 % du PIB en 2018 à 1,7 % en 2023) et la masse salariale publique (diminuant de 14,0 % à 12,2 % du PIB).

Prenant en compte l'augmentation prévue des intérêts de la dette publique (de 2,6 % à 2,9 % du PIB), qui contrebalance partiellement ses gains, on peut conclure que la réaffectation des dépenses publiques contribuera à l'équivalent de 4,3 % du PIB à l'espace budgétaire. Par contre, l'aide sous forme de dons est prévue de rester stable et assez marginale à environ 0,2 % du PIB. En ce qui concerne la quatrième source d'espace budgétaire possible, le recours à l'emprunt pour financer le déficit global des finances publiques, il n'y a aucune perspective d'espace budgétaire additionnel puisqu'il est prévu une forte baisse du financement du déficit, de 3,0 points de pourcentage du PIB pendant la période de 2018 à 2023, afin de renverser la tendance vers l'aggravation de la dette publique.

Globalement, l'espace budgétaire créé entre 2018 et 2023, en termes de ressources additionnelles disponibles, se chiffre à approximativement 2,5 % du PIB. Comme on peut le voir dans le tableau 114 cet espace budgétaire se crée progressivement, augmentant de 0,9 % du PIB en 2019 à 2,5 % en 2023, par rapport au point de départ présumé, qui est la situation des finances publiques en 2018.

Tableau 14 : Prévisions de l'espace budgétaire créé, 2019-2023 (en % du PIB par rapport à 2018)

	2019	2020	2021	2022	2023
Augmentation des recettes	0,7	1,1	1,2	1,2	1,2
Augmentation de l'aide (dons)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Réaffectation des dépenses	1,7	3,1	3,9	4,2	4,3
Salaires (réduction)	0,0	1,6	1,8	1,8	1,8
Subventions (réduction)	1,7	1,7	2,4	2,7	2,8
Intérêts (augmentation)	0,0	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Emprunt net pour financement du déficit global (réduction)	-1,5	-2,7	-3,0	-3,0	-3,0
Total de l'espace budgétaire créé	0,9	1,5	2,1	2,4	2,5

Source : Calculs des auteurs, à partir des données du FMI 2018b.

L'espace budgétaire créé est largement supérieur au besoin de financement de l'allocation pour enfants. Dans la figure 23 on peut voir les besoins de financement de l'allocation pour enfants en pourcentage du PIB selon le même scénario de mise à l'échelle progressive et aux trois différents montants de 175, 350 et 525 dinars par enfant par an, par rapport à l'espace budgétaire nouvellement créé jusqu'en 2023. Comme on peut le voir, en ne nécessitant qu'une proportion relativement faible de l'espace budgétaire dégagé, l'allocation pour enfants est facilement viable sur le plan financier.

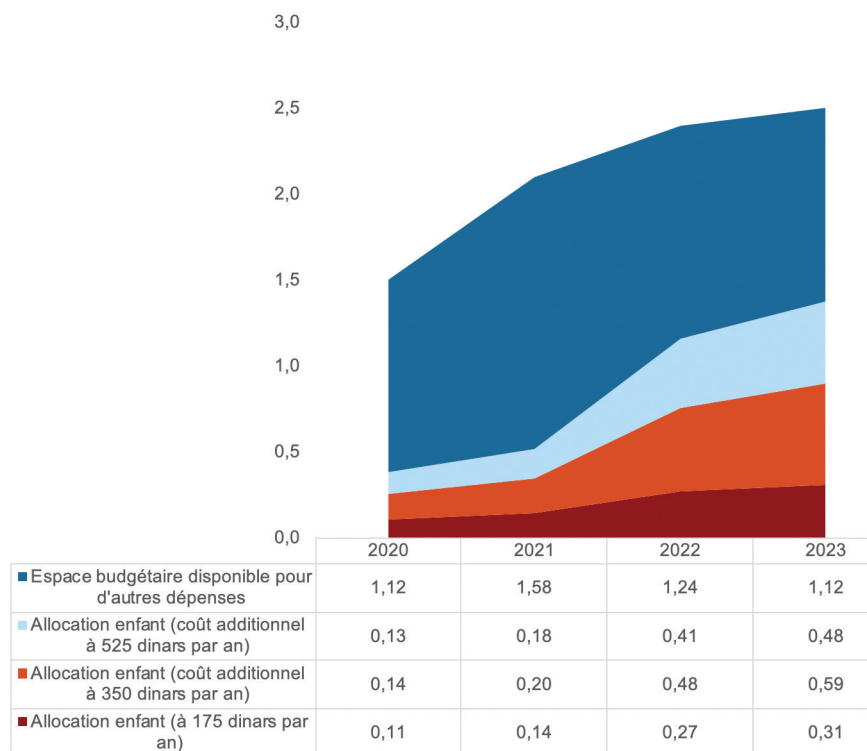
Même au montant le plus élevé (525 dinars par an), le programme aurait besoin d'un financement équivalent à seulement le quart de l'espace budgétaire prévu dans les deux premières années et augmentant à environ la moitié dans les deux dernières années. Le scénario au montant de 350 dinars par an requiert une part de l'espace budgétaire attendu qui augmentera de 17 % en 2020 à 36 % en 2023.

Tableau 15 : Part de l'espace budgétaire (%) requise pour le financement de l'allocation pour enfants selon le scénario de mise à l'échelle progressive atteignant l'universalité en 2023

	2020	2021	2022	2023
Allocation enfants à 175 dinars par an	7,33	6,75	11,31	12,29
Allocation enfants à 350 dinars par an	16,88	16,34	31,41	35,77
Allocation enfants à 525 dinars par an	25,50	24,68	48,39	55,11

Source : Calculs des auteurs.

Figure 23 : L'allocation pour enfants dans l'utilisation de l'espace budgétaire nouvellement créé (en % du PIB, selon le scénario de mise à l'échelle progressive atteignant l'universalité en 2023)



Source : Calculs des auteurs.

04

CONCLUSION

Les subventions énergétiques bénéficient plus aux ménages aisés par rapport aux pauvres, mais leur suppression risque de faire augmenter la pauvreté, rendant importante la mise en place de mesures compensatoires adéquates et efficaces. Les prévisions officielles indiquent que les subventions énergétiques, qui ont requis des dépenses équivalentes à 2,5 % du PIB en 2018, seront supprimés graduellement d'ici 2022. Cette politique est justifiée non seulement par le poids important de ces subventions dans les dépenses publiques et le besoin de consolidation des finances publiques, mais aussi par le fait que ce sont les ménages les plus aisés qui en bénéficient le plus. Nous avons vu dans le chapitre 2 que le dixième décile (le plus riche) tire 16,4 % des bénéficiaires, tandis que le premier décile (le plus pauvre) n'en tire que 6,1 %.

Les évidences montrent que, malgré cette distribution, les subventions énergétiques restent importantes dans les budgets des ménages plus pauvres. En fait, elles ont un poids légèrement plus lourd dans leurs dépenses (5,5 % dans le premier décile et 5,1 % dans le deuxième décile) que dans celles des ménages plus nantis (4,2 % dans le neuvième décile et le dixième décile). En conséquence, la simple suppression des subventions énergétiques, sans mesures compensatoires, augmenterait la pauvreté (par 2,6 points de pourcentage pour l'incidence de la pauvreté globale et 3,2 points pour la pauvreté infantile). L'impact sur la pauvreté infantile est plus important que celui sur la pauvreté globale en raison de la plus forte concentration d'enfants dans les ménages pauvres.

Les subventions alimentaires sont moins inégalitaires dans leur distribution et ont un poids encore plus important dans les budgets des ménages pauvres, nécessitant ainsi des mesures compensatoires renforcées si la décision est prise de supprimer aussi ces subventions. Elles contribuent l'équivalent de 6,1 % des dépenses de consommation dans les ménages du premier décile contre seulement 1,0 % pour le dernier décile. Les prévisions officielles montrent une réduction légère des dépenses de subventions alimentaires en pourcentage du PIB (de 1,5 % en 2018 à 1,3 % en 2023), ce qui semble confirmer que ces subventions resteront en place, au moins dans le moyen terme.

Le PNAFN est progressif en termes absolus, mais protège mal les enfants et est coûteux comme instrument de réduction de la pauvreté infantile, dû au fait que ce programme cible des ménages pauvres avec personnes âgées ou handicapées, qui ont généralement peu d'enfants. Plus de 54,4 % des bénéficiaires du PNAFN sont transférés aux deux premiers déciles, réduisant l'incidence de pauvreté globale de 1,78 % par rapport à une situation sans l'existence de ce programme. Cependant, l'impact sur la pauvreté infantile est beaucoup moins (-1,03 %). C'est pour cette raison que le PNAFN est relativement inefficace comme moyen de réduction de la pauvreté infantile.

Les allocations pour enfants sont fortement progressives et, comparativement au PNAFN, sont plus efficaces par rapport aux coûts dans la réduction de la pauvreté infantile. La part des bénéficiaires d'une allocation pour enfants baisse d'environ 15 % pour le décile plus pauvre à environ 6 % pour le décile plus riche, et ceci quelque soit le groupe d'âge considéré. Ce résultat reflète le fait que le nombre d'enfants est plus élevé dans les familles pauvres que dans les familles plus riches. En fait, 21,1 % des enfants sont touchés par la pauvreté contre 12,8 % pour la population adulte. Pour cette même raison, les allocations pour enfants montrent un bon niveau de coût-efficacité lorsque ceci est mesuré par le coût unitaire de réduction de la pauvreté infantile. Par exemple,

le coût de réduction de l'écart de pauvreté infantile par un point de pourcentage, qui est 876 millions de dinars pour le PNAFN, se chiffre à seulement 617-712 millions de dinars pour un programme universel d'allocations ciblant tous les enfants de moins de 18 ans sous les trois montants utilisés dans les simulations de cette étude.

Une allocation ciblant les enfants des ménages hors du système de sécurité sociale (CNRPS et CNSS) montre un niveau de coût-efficacité meilleur. Non seulement le coût unitaire de réduction de l'écart de pauvreté infantile se réduit par environ la moitié (à 315-353 millions de dinars), mais cette option d'allocation pour enfants montre même un coût unitaire moindre que celui du PNAFN pour réduire la pauvreté globale. Le coût de réduction d'un point de l'écart de pauvreté globale s'élève à 668 millions de dinars pour le PNAFN, par rapport à 635 millions de dinars pour une allocation pour enfants dans les ménages hors du système de sécurité sociale (au montant de 350 dinars).

Les évidences concernant l'incidence des bénéficiaires d'une allocation pour enfants, sa nature compensatoire (des effets négatifs de la suppression des subventions) et son niveau élevé de coût-efficacité renforcent les arguments en faveur de ce type de prestation. La justification fondamentale d'une telle prestation est le besoin d'un instrument de protection sociale qui fait face aux niveaux plus élevés de pauvreté et vulnérabilité chez les enfants et qui permet aux familles d'augmenter l'investissement dans le développement de leurs enfants. Cet investissement pendant l'enfance est crucial non seulement pour la réalisation des droits de l'enfant et pour l'équité des chances pendant cette période formatrice et critique, mais aussi pour assurer le développement du stock de capital humain et indirectement la productivité et la croissance économique.

En ce qui concerne le montant de l'allocation, un transfert d'au moins 350 dinars par enfant par an serait nécessaire pour avoir des effets significatifs et notamment pour compenser adéquatement la suppression des subventions énergétiques. Rappelons que ce montant est suffisant pour augmenter d'environ 10 % la consommation moyenne d'un ménage dans le premier quintile. Une telle augmentation est généralement vue, selon l'expérience internationale en matière de transferts sociaux, comme un niveau minimum pour avoir des effets significatifs sur la pauvreté et les privations. Les simulations montrent que la mise en œuvre d'une allocation au montant annuel de 350 dinars pour tous les enfants de 0 à 12 ans serait suffisante pour compenser l'augmentation de l'écart de pauvreté globale et infantile provoquée par la suppression des subventions énergétiques, en supposant que les subventions alimentaires seront maintenues. Par contre, une allocation, même universelle pour tous les enfants de moins de 18 ans, au montant annuel de 175 dinars serait loin d'être suffisante pour compenser les effets négatifs sur la pauvreté (et surtout la pauvreté infantile) de la suppression des subventions énergétiques.

Une mise à l'échelle progressive pourrait réduire les coûts à court terme pendant la période de consolidation des finances publiques tout en assurant une forte articulation avec le processus étalé de réduction et éventuelle suppression des subventions énergétiques. Il s'agit essentiellement d'un processus de mise à l'échelle relativement rapide pendant une période de trois à quatre ans, puisque les subventions énergétiques seraient supprimées d'ici 2022. Compte tenu des évidences présentées dans ce rapport sur le coût-efficacité des différentes options d'éligibilité, nous recommandons dans un premier temps la priorisation de la couverture des enfants vivant dans les ménages hors du système de sécurité sociale contributive. Nous avons montré qu'une telle approche, ciblant les enfants « hors système » de 0 à 12 ans dans la première année (2020) et ceux de 0 à 17 ans dans la deuxième année, au montant adéquat minimum de 350 dinars par an, permettrait de maintenir les coûts respectifs au tour de 0,25 % et 0,34 % du PIB pendant cette période délicate de redressement des finances publiques. Cependant, il serait nécessaire d'élargir la couverture rapidement par

la suite, afin de couvrir les enfants dans les ménages avec couverture sociale, dont beaucoup ne reçoivent pas d'allocations familiales contributives (notamment dans certains régimes de la CNSS) et les autres reçoivent des allocations d'une valeur actuellement presque dérisoire.

Les dépenses requises sont beaucoup moins que les économies réalisées par la suppression des subventions énergétiques et à long terme diminueront progressivement en pourcentage du PIB en raison de la reprise de la croissance économique. Au montant recommandé de 350 dinars, le coût augmente sous le scénario de mise à l'échelle progressive de 0,25 % du PIB en 2020 à un pic de 0,89 %, en atteignant la couverture universelle en 2023, et ensuite diminue progressivement à 0,74 % en 2030. Ce scénario, qui suffit pour compenser les effets de l'élimination des subventions énergétiques sur la pauvreté infantile, est beaucoup moins coûteux, même à son pic en 2023, que les subventions, qui se sont élevées à 4,0 % du PIB en 2018, dont 2,5 % uniquement pour les subventions sur les produits énergétiques, et ceci en raison de la forte progressivité et le niveau élevé de coût-efficacité des allocations pour enfants.

Les prévisions budgétaires montrent que, même dans un contexte de contraction des dépenses (en pourcentage du PIB), qui est incontournable pour réduire le déficit budgétaire et restaurer la soutenabilité des finances publiques, il sera dégagé un espace budgétaire largement supérieur aux besoins de financement de l'allocation pour enfants. Cet espace budgétaire devrait se créer progressivement, augmentant de 0,9 % du PIB en 2019 à 2,5 % en 2023, par rapport à la situation en 2018 et dépassera largement les besoins de financement de l'allocation pour enfants sous le scénario de mise à l'échelle progressive au montant de 350 dinars. Les dépenses requises sous ce scénario requièrent à peine 16-17 % de l'espace budgétaire disponible dans les deux premières années (2020-2021) et ensuite 31 % en 2022 et 37 % en 2023.

Cet espace budgétaire sera créé essentiellement par l'augmentation des recettes et la réduction de certaines dépenses, en pourcentage du PIB, notamment celles consacrées aux subventions et aux salaires. Les recettes sont prévues d'augmenter en termes absolus en raison de la reprise de la croissance économique, qui devrait regagner 4 % par an d'ici 2022, et en termes relatifs de 24,9 % à 26,1 % du PIB entre 2018 et 2023, donnant ainsi un gain net de 1,2 %. La réaffectation des dépenses publiques constitue la deuxième source importante d'espace budgétaire, en raison de la réduction prévue des subventions des prix, de 4,5 % à 1,7 % du PIB en 2018-2023, et de la masse salariale publique, de 14,0 % à 12,2 % du PIB. Tout en prenant en compte la tendance inverse de l'augmentation des intérêts de la dette publique, de 2,6 % à 2,9 % du PIB, il est prévu que la réaffectation des dépenses publiques contribue à la création d'espace budgétaire à hauteur de 4,3 % du PIB pendant cette période.

La création de cet espace budgétaire ne compte pas sur une augmentation de l'aide (sous forme de dons) ou du recours à l'emprunt. L'aide sous forme de dons est prévue de rester stable à environ 0,2 % du PIB. En ce qui concerne le recours à l'emprunt pour financer le déficit budgétaire, il est prévu une forte baisse, de 3,0 points de pourcentage du PIB pendant la période de 2018 à 2023, afin de renverser la tendance vers l'aggravation de la dette publique.

L'utilisation de cet espace budgétaire est en fin de compte une question de choix de politique. La conclusion principale de cette étude est que, pour le financement de l'allocation pour enfants, il serait nécessaire d'y consacrer à peine une proportion relativement modeste de l'espace budgétaire susceptible d'être dégagé dans les prochaines années - seulement un tiers lors de la mise en œuvre du programme à pleine échelle en supposant un montant de 350 dinars par an. La question de l'affectation de ces ressources est politique plutôt que technique.

Il serait sage de consacrer une partie des ressources libérées à une prestation de protection sociale qui compense les effets négatifs de la suppression des subventions énergétiques et qui renforce la cohésion sociale, tout en promouvant le développement du capital humain. Une lecture soigneuse des prévisions officielles des finances publiques porte à croire que l'espace budgétaire créé par l'augmentation des recettes fiscales, l'élimination des subventions énergétiques et la réduction du poids des salaires dans les dépenses publiques sera consacré principalement à l'augmentation des dépenses de capital, c'est-à-dire à l'investissement physique. Cependant, tout en réservant une part importante de l'espace budgétaire à l'investissement dans les infrastructures, il est aussi tout à fait raisonnable de consacrer une partie relativement modeste des ressources dégagées à une prestation de protection sociale qui est à la fois un mécanisme d'investissement dans le capital humain, une mesure efficace (et fortement progressive en termes absolus) de compensation des effets négatifs de l'élimination des subventions énergétiques, et un moyen de renforcement de la cohésion sociale dans un contexte économique et social qui risque de rester tendu sans mesures fortes de protection sociale.

ANNEXE A : TAUX DE COUVERTURE DANS LES DÉLÉGATIONS LES PLUS PAUVRES¹⁵

L'option géographique qui prévoit la mise en place une allocation monétaire aux enfants des délégations les plus pauvres suivie d'une mise à échelle progressive aux délégations restantes a été analysée dans le cadre de l'étude « Progressivité géographique: du modèle dans les délégations les plus pauvres à l'échelle nationale ».

Le choix des premières délégations qui pourraient être bénéficiaires du modèle a été fait à partir de l'Indice de Développement Régional (IDR).

L'IDR est développé par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Études Quantitatives (ITCEQ). Il s'agit d'un indicateur synthétique basé sur 4 composantes : les conditions de vie, les indicateurs sociaux et géographiques, le capital humain et les indicateurs du marché du travail. Il tient compte d'un grand nombre de dimensions économiques et sociales pouvant affecter le développement régional (emploi, infrastructures, accès aux services publics de santé, d'éducation, etc.).

Puisque les problématiques de développement diffèrent géographiquement, l'indicateur est corrigé par un poids affecté à chaque dimension selon sa pertinence dans la zone.

Les délégations tunisiennes ont été ainsi classées comme étant les plus pauvres selon cet indicateur. Ensuite, en croisant la liste des délégations les moins classées en termes d'IDR avec la liste des délégations prioritaires du Ministère de l'Éducation (programme Prefat), les délégations suivantes ont été retenues, pour l'éventuelle implémentation du modèle.

Les douze délégations du modèle

IDR 2018	Délégation	Population				Taux de couverture			
		Gouvernorat	0-6 ans	7-13 ans	14-17 ans	0-17 ans	Volet contributif	Volet non contributif	Total
0,285	Hassi Frid	Kasserine	3,657	3,091	1,554	8,302	4%	46%	50%
0,316	Fernana	Jendouba	5,985	5,845	3,055	14,885	13%	36%	49%
0,332	Bouhajla	Kairouan	11,809	9,340	4,769	25,918	7%	17%	24%
0,340	Elayoun	Kasserine	2,877	2,512	1,444	6,834	7%	46%	53%
0,345	Majel Bel Abess	Kasserine	3,178	2,778	1,698	7,654	11%	27%	38%
0,354	Foussana	Kasserine	5,904	5,121	2,829	13,854	12%	33%	45%
0,355	Alaâ	Kairouan	4,600	3,894	1,983	10,477	10%	43%	53%
0,357	Ghardimaou	Jendouba	7,086	6,610	4,080	17,776	13%	29%	42%
0,357	Sejnane	Bizerte	5,464	4,571	2,498	12,533	23%	12%	35%
0,359	Nefza	Béja	5,355	5,000	2,794	13,150	24%	38%	62%
0,366	Joumine	Bizerte	3,578	3,257	1,839	8,675	15%	20%	35%
0,367	Nadhour	Zaghouan	5,084	4,030	2,003	11,117	26%	26%	52%
	Total		64,578	56,049	30,547	151,174	14%	29%	43%

Source : ITCEQ ; CNSS ; CNRPS ; MAS ; INS ; DGPD ; CRES.

Le tableau présente le nombre d'enfants, selon l'âge, dans chaque délégation. Le nombre total d'enfants dans les douze délégations est près de 151 000 enfants, ce qui correspond à 4,5 % de la population d'enfants tunisiens âgés de 0 à 17 ans révolus.

Il montre aussi le taux de couverture de différentes allocations destinées aux enfants : les allocations familles pour le volet contributif, les aides du PPAS et les aides à la rentrée scolaire pour le volet non contributif. Le taux de couverture relativement élevé est dû principalement à la prise en compte des aides à la rentrée scolaire. Abstraction faite de ces aides, le taux de couverture du non contributif ne serait que de 6 % et le taux total de couverture est de 20%.

¹⁵ Bloch, C, Soares, FV, Soares S et Chahed H, 2018, « Progressivité géographique: du modèle dans les délégations les plus pauvres à l'échelle nationale »,

ANNEXE B : TABLEAUX STATISTIQUES ADDITIONNELS

Tableau 16 : Coût de l'allocation pour enfants (en millions de dinars)

A 175 dinars par enfant par an											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Universelle :											
Enfants 0-17 ans	481	486	492	497	503	508	514	519	525	531	537
Par tranches d'âges											
0-5 ans	165	167	168	170	172	174	176	178	180	182	184
0-12 ans	345	348	352	356	360	364	368	372	376	380	385
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	289	292	295	298	301	305	308	312	315	318	322
Parents hors système	193	195	197	199	201	203	206	208	210	212	215
0-5 ans	69	70	70	71	72	73	74	74	75	76	77
0-12 ans	140	141	143	145	146	148	149	151	153	154	156
A 350 dinars par enfant par an											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Universelle :											
Tous enfants 0-17 ans	1220	1299	1373	1447	1525	1606	1692	1782	1877	1977	2081
Par tranches d'âges :											
0-5 ans	416	443	469	494	520	548	577	608	640	674	710
0-12 ans	880	938	992	1045	1102	1161	1223	1288	1357	1429	1505
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	776	828	877	925	976	1030	1086	1145	1207	1273	1341
Parents hors système	444	471	497	522	549	577	606	637	670	704	740
0-5 ans	154	164	172	181	190	200	210	221	232	243	256
0-12 ans	322	342	360	379	398	419	440	463	486	511	537
A 525 dinars par enfant par an											
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Universelle : Tous											
enfants 0-17 ans	1886	2006	2118	2230	2347	2470	2599	2735	2878	3028	3185
Par tranches d'âges :											
0-5 ans	643	684	722	760	800	842	886	932	981	1032	1086
0-12 ans	1364	1451	1532	1613	1698	1787	1881	1979	2083	2192	2306
Par statut relatif au système contributif											
Parents dans système	1216	1295	1368	1442	1519	1600	1685	1774	1868	1966	2070
Parents hors système	670	711	750	788	828	870	915	961	1010	1061	1115
0-5 ans	232	246	259	272	285	300	315	331	348	365	384
0-12 ans	487	516	544	572	601	632	664	698	733	770	809

ANNEXE C : PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

A1 : Incidence des bénéfices

Considérons une population de taille N partitionnée en G groupes ($g = 1, \dots, G$). Dans ce rapport nous considérons la partition de la population en déciles de consommation ($G=10$), où chaque décile regroupe 10 % de la population allant des plus pauvres (premier décile) aux plus riches (dixième décile).

Soit S le montant total dont bénéficie la population. S peut désigner une subvention ou transfert gouvernemental, ou toute autre forme de bénéfices. S_i désigne le bénéfice reçu par le groupe i de taille n_i . L'incidence des bénéfices Ω_i est défini par le ratio du bénéfice moyen du groupe i et le bénéfice moyen dans l'ensemble de la population.

Formellement cet indicateur est défini par :

$$\Omega_i = \frac{S_i/n_i}{S/N} \quad (1)$$

Ainsi, Ω_i est la part des bénéfices reçus par groupe i divisée par la part du groupe dans la population totale. Lorsque l'analyse de l'incidence est basée sur les groupes de revenu (déciles, quintile, ...etc.), la part de la population est constante entre les groupes, de sorte que l'indicateur de ciblage est simplement la part de la subvention globale reçue par chaque groupe.

L'indicateur Ω_i peut être utilisé pour évaluer dans quelle mesure les transferts ou les subventions profite à un groupe particulier.

Notons aussi que la partition de la population peut être définie par rapport à la localisation géographique, (régions, milieux de résidence etc.) ou n'importe quel autre critère pertinent pour l'analyste (groupe vulnérables, minorités, genre etc.).

A2 : Estimation de l'effet de réforme sur le bien-être

Les augmentations de prix provoquées par la suppression de subventions auront un impact négatif sur le niveau réel des dépenses des ménages. L'ampleur de cet impact dépend évidemment des habitudes de consommation des différents groupes de ménages.

Cet annexe présente l'approche méthodologique pour estimer l'impact de l'augmentation des prix sur le bien-être du ménage. Nous nous appuyons sur le concept du revenu équivalent (King 1983) pour estimer l'effet d'une augmentation des prix des biens subventionnés sur le niveau des dépenses et sur les indices de pauvreté et des inégalités.

Soit $x_{r,h}$ les dépenses par tête du ménage h ($= 1, \dots, H$) sur K quantités de biens \mathbf{q}_{rh} ($1 \times K$), achetés au prix \mathbf{p}_r ($1 \times K$). Tous les prix avant réforme sont normalisés à 1.

Soit $\mathbf{p}_s (1 \times K)$ le vecteur de prix post réforme, où $p_{k,s}$ dénote le prix du bien k ($=1, \dots, K$).

Selon King (1983), sous une contrainte définie par $(p_s, x_{s,h})$, le revenu équivalent est défini comme le niveau de revenu qui, dans le système de prix de référence p_r , génère le même niveau d'utilité que le niveau d'utilité atteint sous $(p_s, x_{s,h})$:

$$v(p_r, \Gamma_h(p_r, p_s, x_{s,h})) = v(p_s, x_{s,h}) \quad (2)$$

où $v(\cdot)$ dénote la fonction d'utilité indirecte, et $\Gamma_h(\cdot)$ la fonction de revenu équivalent du ménage h .

Etant donné que tous les ménages font face au même prix p_r , $\Gamma_h(\cdot)$ peut être considéré comme une mesure monétaire de l'utilité $v(p_s, x_{s,h})$ puisque $\Gamma_h(\cdot)$ est une transformation monotone de $v(\cdot)$. Ainsi, en inversant la fonction d'utilité indirecte, le revenu équivalent peut être dérivé comme :

$$\Gamma_{r,h} = \Gamma_h(p_r, p_r, x_{r,h}) = x_{r,h} \quad (3)$$

$$\Gamma_{s,h} = \Gamma_h(p_r, p_s, x_{s,h}) = x_{s,h} - PE_{s,h} \quad (4)$$

où $\Gamma_{r,h}$ et $\Gamma_{s,h}$ dénotent les revenus équivalents avant et après la réforme, et $PE_{s,h}$ est la perte équivalente. Endurer l'impact de la réforme équivaut alors à prélever sur chaque ménage un montant de revenu égal à leur perte équivalente.

Dans une situation idéale le revenu équivalent est estimé à partir d'un système de demande à l'aide de donnée offrant une variation suffisante des prix. Dans notre cas avec une seule enquête entre les mains, nous nous baserons sur une approche alternative.

Supposons que les préférences du consommateur sont représentées à la Stone-Geary dont la fonction d'utilité indirecte est définie par :

$$v(p, x) = \frac{x - \sum_{k=1}^K p_k \gamma_k}{\prod_{k=1}^K p_k^{\beta_k}} \quad (5)$$

où $\sum_{k=1}^K \beta_k = 1$, γ_k est le besoin de subsistance du bien k , et β_k est la proportion du revenu résiduel (i.e., $x - \sum_{k=1}^K p_k \gamma_k$) consacrée à la consommation de k une fois les dépenses minimales $p_k \gamma_k$ sont engagées.

A partir des équations (2) à (4), la fonction de revenu équivalent, pour un ménage h faisant face à un scénario de réforme s, est donnée par :

$$\Gamma_h(p_r, p_s, x_{s,h}) = \sum_{k=1}^K p_k \gamma_k + \frac{x_{s,h} - \sum_{k=1}^K p_{s,k} \gamma_k}{\prod_{k=1}^K \left(\frac{p_{s,k}}{p_{r,k}} \right)^{\beta_{k,h}}} \quad (6)$$

La fonction de revenu équivalent donnée en (5) a une interprétation claire en termes de revenu réel. En effet, si $\sum_{k=1}^K p_{s,k} \gamma_k$ représente les dépenses de subsistance, seul le

revenu résiduel $x_{s,h} - \sum_{k=1}^K p_{s,k} \gamma_k$ est disponible pour l'allocation discrétionnaire, qui est

déflatée par un indice des prix spécifique au ménage, $\pi_{s,h}^r = \prod_{k=1}^K \left(\frac{p_{s,k}}{p_{r,k}} \right)^{\beta_{k,h}}$. Si l'on

ajoute ensuite au revenu résiduel réel le coût initial des besoins de subsistance, on obtient le revenu équivalent.

Lorsque on suppose que les besoins de subsistance de tous les produits de base sont faibles, c'est à dire $\sum_{k=1}^K p_{s,k} \gamma_k$ est proche de 0, $\beta_{k,h}$ devient la part du budget consacrée par le ménage h au produit k, et la fonction de revenu équivalente se réduit à celle générée par des préférences à la Cobb-Douglas $\Gamma_h(p_r, p_s, x_{s,h}) = \frac{x_{s,h}}{\pi_{s,h}^r}$ avec

$$\pi_{s,h}^r = \prod_{k=1}^K \left(\frac{p_{s,k}}{p_{r,k}} \right)^{\beta_{k,h}}$$

L'un des avantages de supposer des préférences à la Cobb-Douglas réside dans le fait que l'inférence de l'indice des prix à la consommation spécifique du ménage $\pi_{s,h}^r$ est simple. $\beta_{k,h}$ correspond simplement à la part du budget consacrée par le ménage h au produit k.

Après avoir estimé le revenu équivalent pour chaque ménage, les effets de la réforme sur la pauvreté et les inégalités peuvent être facilement estimés en comparant la distribution de la consommation avant et après réforme.

Dans ce travail nous retenons deux mesures de pauvreté, à savoir, le taux ou l'incidence de pauvreté et l'écart de pauvreté (la distance moyenne relative au seuil de pauvreté). Les inégalités sont mesurées par l'indice de Gini.

Araar et Verme (2012) proposent une boîte à outils développée sous le logiciel *Stata* appelée *SubSim* (www.subsim.org) qui permet de simuler l'impact des réformes des subventions, en utilisant le cadre théorique présenté ci-dessus. Ils tiennent compte

d'une situation typique où l'analyste dispose d'une seule donnée d'enquête transversale. En gros, les scénarios de réforme sont examinés dans le cadre d'un équilibre partiel et d'un cadre à moyen terme. La boîte à outils proposée permet une analyse détaillée des implications distributives des subventions et de simuler l'impact des réformes des subventions sur le bien-être des ménages. Notons enfin que cet outil est en continuel développement.

ANNEXE D : MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

Membres du comité de pilotage
Arrêté du Ministère des Affaires Sociales du 2 Avril 2018

Nom et Prénom	Institution
Taoufik Zrelli	Chef de Cabinet, Ministère des Affaires Sociales
Mezrioui Maha	BEPP-MAS
Najet Riahi	Ministère des Affaires Sociales, MAS
Mahdi Zairi	Direction Générale de la Sécurité Sociale -MAS
Hamdi Khalfa	Bureau de la coopération internationale et des relations extérieures -MAS
Sofiane Yacoub	Bureau des affaires régionales et des établissements sous tutelle-MAS
Saida Boudhina	Direction Générale de la Promotion Sociale -MAS
Houda Chahed	CRES
Najet Dkhil	Unité de Gestion par objectifs de mise en place d'une banque de données sur les familles nécessiteuse et à revenu limité- MAS
Zouhour Fadhloun	CNRPS
Mohsen Mabrouk	CNAM
Lassaad charrada	CNSS
Hassen Chedly	BEPP-MAS
Ghofrane Ajimi	Présidence du Gouvernement Instance générale de suivi des programmes publics
Lotfi Ben Hamouda	Ministère de la Santé
Nidhal Hlayem	Ministère de la Femme, de la Famille, des enfants et des séniors
Amami Majdi	Ministère des Finances
Elhem Barboura	Ministère de l'Education
Inayet Soltani	Ministère de l'Environnement et des Affaires Locales
Faouzi Ouertani	UGTT
Basma Aloui	UTICA
Habib Smaoui	Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
Raoudha Jaouani	Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
Ruslan Yemtsov	Banque Mondiale
Mahdi Barouni	Banque Mondiale
Samir Bouzekri	UNICEF
Dorra Dhraief	INS
Alia Hidoussi	Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi
Iheb Sammoud	ITCEQ

BIBLIOGRAPHIE

- Araar, A., et Verme, P. (2012). Reforming subsidies : A tool-kit for policy simulations. WPS 6148, Banque Mondiale.
- Ayadi, M., Castel, V., Lannes, L., Abderrahim, K., Mansour, S., Jmal, Y., Bencheikh, N., et Kolster, J. (2013). Subventions alimentaires et aides sociales directes : vers un meilleur ciblage de la pauvreté monétaire et des privations en Tunisie, Banque Africaine de Développement, 30 mars.
- Ben Braham, M. . Réforme du système de retraite en Tunisie : entre équité et responsabilité.
- Bloch, C., Bilo, C., Helmy, I., Osorio, R., et Soares, F.V. (2019). Fiscal space for child-sensitive social protection in the MENA region, UNICEF et International Policy Centre for Inclusive Growth, draft, mars
- Cabinet Zahaf (2019). Présentation de loi de finances pour la gestion de l'année 2019, Tunis, 5 janvier
- Cabinet Zahaf (2019). Note sur les principales mesures de la loi de finances 2019
- Cerritelli, W.E., et Trigano, R. (2018). Assistance technique pour l'élaboration d'une stratégie de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté en Tunisie, livre blanc, AECOM.
- Cherif, M., et Essoussi, K. . La réforme du système de protection sociale en Tunisie : les urgences.
- Chemonics International (2017). Evaluation économique des Fonds Spéciaux du Trésor : Phase 1, Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID), 17 août.
- CRES (2015) 'Les socles nationaux de protection sociale : émergence du concept, meilleures pratiques internationales et pertinence pour la Tunisie', La Lettre du CRES, Centre de Recherches et d'Etudes Sociales, no 7, décembre, pages 1-4.
- Durán-Valverde, F., et Pacheco, J. F. (2014). Espace budgétaire et extension de la protection sociale : expériences de pays en développement, ESS document no 33, Département de la Protection Sociale, Bureau International du Travail.
- Evans, M., Hidalgo, A., et Wang, M. (2018). Universal child allowances in 14 middle income countries : Options for policy and poverty reduction, Luxembourg Income Study (LIS), working paper no 738.
- FMI (2018a). Tunisia: 2017 article IV consultation, second review under the Extended Fund Facility, and request for waivers for nonobservance of performance criteria, and rephrasing of access, International Monetary Fund, country report no. 18/120, mars.
- FMI (2018b). Tunisia: Fourth review under the Extended Fund Facility arrangement and request for modification of performance criteria – press release; staff report; and statement by the Executive Director for Tunisia, International Monetary Fund, country report no. 18/291, octobre.
- Györi, M., et Soares, F.V. (2018). 'Universal social protection in Tunisia : Comparing the effectiveness and cost-efficiency of food and energy subsidies with a proposed universal child allowance programme', International Social Security Review, Vol. 17, 2/2018, pages 19-37.
- Haddar, M., et Bouzaiene, M. (sans date) Ancre de la justice fiscale et mobilisation des ressources.
- Heller, P.S. (2005). Understanding Fiscal Space, IMF Policy Discussion Paper PDP/05/4, Fiscal Affairs Department, Fonds Monétaire International, Washington, mars.
- Jouni, N., Lustig, N., Moumimi, A., et Shimeles, A. (2017). Fiscal incidence and poverty reduction: Evidence from Tunisia, CEQ Institute, Tulane University, working paper 38, may 2016, revised June 2017.
- Kidd, S., Gelders, B. et Bailey-Athias, D. (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. ESS – Working Paper, 56, International Labour Organization et Development Pathways, Genève.
- Kidd, S., et Athias, D. (2019). Hit and miss: an assessment of targeting effectiveness in social protection programmes, Development Pathways, working paper, mars.

MAS (sans date). Note de politique : Vers un programme intégré de protection sociale en faveur des enfants, Ministère des Affaires Sociales.

MinFin (2018a). Note commune no 1/2018, Institution d'une contribution sociale de solidarité, Direction Générale des Etudes et de la Législation Fiscales, Ministère des Finances.

MinFin (2018b). Résultats provisoires de l'exécution du Budget de l'Etat, à fin novembre 2018, Ministère des Finances.

MinFin (2014) Projet de réforme du système fiscal tunisien, Les assises nationales de la fiscalité, 12 et 13 novembre, Ministère de l'Economie et des Finances.

MinFin (sans date). Axes du programme de la réforme du système fiscal tunisien, Ministère des Finances.

MinFin (sans date). Réforme des finances publiques tunisiennes : historique, présentation et objectifs de la GBO, présentation PowerPoint, Ministère des Finances.

OIT et UNICEF (2019). Towards universal social protection for children : Achieving SDG 1.3, ILO-UNICEF joint report on social protection for children.

Ostermann, J., Bellanger, M., Grzimek, V., Winhold, A., Hobby, A., Nemsia, H., Ricketts, T., et Hill, N. (2014). Evaluation of the education benefit program of PNAFN in Tunisia, evaluation report, 30 septembre.

Ortiz, I., Cummins, M., et Karunanethy, K., Fiscal space for social protection and the SDGs, Options to expand social investments in 187 countries, extension of social security working paper ESS 048, International Labour Organization, UNICEF et UN Women.

Présidence du gouvernement (2018). Livre Blanc : Rapport de synthèse sur la réforme des entreprises publiques en Tunisie, Présidence du gouvernement, mars.

Roy, R., Heuty, A., et Letouze, E. (2007). Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective, paper for the G-20 workshop on fiscal policy, Istanbul, June 30 – July 2, 2007, Programme des Nations Unies pour le Développement.

Triki, M. (2018) Présentation des principales mesures de la loi de finances 2018, présentation PowerPoint, Cabinet Zahaf

UNICEF (2014). Analyse de la pauvreté infantile en Tunisie, une approche de privations multiples, Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, Tunis.

UNICEF et al (2017). Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la asignación universal por hijo, UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, décembre.

Walker, T. (2019). Tunisie : Revue des dépenses publiques, La protection sociale, présentation PowerPoint, février.

Zembe-Mkabile, W., Wright, G., Noble, M., et McLennan, D. (2019). Exploring options for financing a universal child benefit in South Africa using personal income tax, présentation PowerPoint, International Conference on Universal Child Grants, 6-8 février, Genève.

Zribi, L.B. (2019). Finances publiques : bilan et pistes de réflexion, présentation PowerPoint, Conseil d'Analyses Economiques.

