



## **NOTE D'ORIENTATION**

# **Des pistes de réformes pour l'instauration d'un Socle de Protection Sociale**

Enquête d'évaluation de la performance du système  
d'assistance sociale en Tunisie et  
les défis de l'informalité

# NOTE D'ORIENTATION

## Des pistes de réformes pour l'instauration d'un Socle de Protection Sociale

Enquête d'évaluation de la performance du système d'assistance sociale  
en Tunisie et les défis de l'informalité





# Sommaire

<b>1. Introduction</b>	<b>5</b>
<b>2. Enseignements majeurs</b>	<b>7</b>
2.1 La performance des programmes d'assistance sociale	7
2.2 L'informalité et ses déterminants	10
<b>3. Orientations pour la réforme</b>	<b>13</b>
3.1 Un identifiant unique national et des systèmes de gestion intégrée de l'information des transferts sociaux : une condition sine qua non de la réforme fiscale et des systèmes de protection sociale	13
3.2 Vers une nouvelle vision pour le travail social, adossée à une approche promotionnelle et transformatrice de la protection sociale	15
3.3 Opportunité d'une restructuration graduelle et adaptée des aides sociales entre aides directes et indirectes	16
3.4 Des voies prometteuses et des mécanismes pertinents et faisables pour la transition des activités informelles vers la formalité	17

En 2014, le CRES et la BAD ont lancé la première d'enquête d'évaluation des deux programmes phares d'assistance sociale en Tunisie depuis leur démarrage qui se trouve être la première du genre dans la région MENA. Ce projet a été financé grâce à un don accordé par le Fonds Fiduciaire de la Transition (TFT) géré par la BAD ce qui a permis au CRES de répondre aux requêtes du gouvernement relatives à l'évaluation du système d'assistance sociale en Tunisie.

Cette note constitue un des outputs de l'enquête d'évaluation de la performance des programmes d'assistance sociale et propose des pistes pour une restructuration du socle de protection sociale en Tunisie qui seraient susceptibles d'améliorer le ciblage des aides sociales directes. L'objectif final étant de faire reculer la pauvreté à des niveaux plus bas tout en déployant des mesures idoines afin d'endiguer l'avancée de l'informalité.

*Cette note a été élaborée par une équipe composée de Tahar Abdesselem (Universitaire, Consultant), Nidhal Ben Cheikh (Directeur du Projet, CRES) et de Sami Bibi (Université Laval, Consultant).*

# 1. Introduction

L'ambition de l'instauration d'un socle complet de protection sociale en Tunisie exige la mise en place de garanties élémentaires assurant l'accès universel à un panier de soins de santé essentiels et la disponibilité d'un minimum de revenu pour toute famille permettant l'acquisition des biens et services nécessaires. Cette ambition répond aussi à la nécessité de conduire des politiques de protection sociale qui permettent d'optimiser la Gestion des Risques Sociaux (GRS) par les individus eux-mêmes tout en adoptant des approches promotionnelles et transformatives de protection sociale. L'objectif ultime de cette politique sociale consiste à rompre le cercle vicieux de pauvreté et sa transmission intergénérationnelle, de combattre toutes les formes de vulnérabilité et d'exclusion sociale et in fine d'améliorer sensiblement la capacité de résilience des catégories les moins nanties de la population tunisienne face aux chocs économiques, sociaux et environnementaux.

En Tunisie, les programmes d'assistance sociale constituent une contribution centrale pour l'affirmation du socle de protection sociale. Le projet « Evaluation de la performance du système d'assistance sociale et les défis de l'informalité », avec les études engagées, constitue une occasion précieuse pour apprécier le chemin parcouru, l'adéquation et la pertinence des mécanismes et outils mis en œuvre. Le champ de ces études couvre deux composantes. La première concerne l'évaluation et la mesure de la performance des programmes d'assistance sociale, et leur contribution à l'amélioration du niveau de vie des populations bénéficiaires. La deuxième porte sur l'identification des déterminants de l'informalité en relation avec la qualité du ciblage de ces programmes sociaux non-contributifs.

Les conclusions et enseignements des analyses menées doivent contribuer à éclairer et alimenter les orientations à dégager et les réformes à entreprendre pour baliser rationnellement le chemin de l'instauration d'un Socle de Protection Sociale.

L'action publique tunisienne, en matière d'assistance sociale est principalement portée par deux programmes.

Le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN), - créé en 1986, pour accompagner la mise en œuvre du Plan d'Ajustement Structurel (PAS) et amortir les impacts des mesures de libéralisation des prix sur les populations vulnérables-, alloue une aide monétaire permanente aux familles estimées nécessiteuses et démunies, et leur fournit un accès gratuit aux soins (Assurance Médicale Gratuite de type 1 - AMG1) dans les structures hospitalières publiques.

L'effectif des familles bénéficiaires du PNAFN a évolué de 78 000 en 1987 à 100 000 en 1990, puis 118 000 en 2010, 176 000 en 2011, pour se porter à 235 000 fin 2015. Le montant mensuel de l'allocation monétaire est passé de 7.7 DT en 1987 à 15 DT en 1990, 36.3 DT en 2000, 56.7 DT en 2010 et enfin à 150 DT en février 2015.

Le Programme d'accès aux soins à tarifs réduits (AMG2), géré depuis 1998 par le Ministère des Affaires Sociales, offre à ses bénéficiaires un accès aux soins, à tarifs réduits, au sein des structures publiques de santé moyennant une cotisation annuelle fixe (timbre) de 10 DT. En 2015, le nombre de ces bénéficiaires s'est établi aux alentours de 610 000.



## 2. Enseignements majeurs

### 2.1 La performance des programmes d'assistance sociale

Malgré les décisions prises au début des années 90 de révision périodique du PNAFN, suite à la constatation de dysfonctionnements substantiels, l'évaluation actuelle de la performance des deux programmes est la première depuis leur création. Le contexte post -Révolution n'est peut-être pas neutre à cet égard.

Pour répondre aux objectifs assignés, l'étude a procédé à trois démarches analytiques :

- i. l'évaluation des processus décisionnels et de l'implémentation des programmes d'aides sociales,
- ii. l'évaluation de l'impact des aides accordées aux familles bénéficiaires du PNAFN sur le niveau de vie des populations bénéficiaires
- iii. l'évaluation de l'efficacité du ciblage des programmes et leur capacité à atteindre les populations effectivement nécessiteuses et vulnérables.

A vrai dire, cette question du ciblage est habituellement considérée comme le fondement de ce type de politiques sociales et le baromètre de leur réussite.

En état d'information parfaite sur les revenus de la population, les pouvoirs publics peuvent mettre en œuvre une politique redistributive efficace et en particulier définir les aides monétaires, sous condition de ressources, adaptées aux groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Cependant, tel n'est généralement pas le cas, en particulier en Tunisie.

En effet, les faiblesses institutionnelles, la mauvaise coordination entre les différents services de l'État, et l'importance du secteur informel, entravent l'existence d'une administration fiscale capable d'observer le niveau de revenu de toutes les familles. Les difficultés d'identification directe des familles incapables de subvenir à leurs besoins essentiels de façon permanente ou transitoire, engagent alors vers les programmes sociaux basés sur des transferts indirects (subvention des prix) ou directs selon

des mécanismes de ciblage, généralement imparfaits, sur la base d'indicateurs estimés fortement corrélés avec le niveau de vie des familles.

Ces difficultés seraient d'autant plus grandes que l'Identifiant Unique National (IUN) qui permet et rend possible la conduite de recoupements entre différentes bases de données administratives (data cross checking) tarde à être mis en place. En effet, un dispositif de ciblage qui s'appuie sur un système d'information (Management Information System) fonctionnel des familles jugées pauvres et vulnérables et qui bénéficie d'un accès automatisé aux bases de données administratives à l'échelle individuelle, serait en mesure de vérifier certaines informations cruciales fournies par les bénéficiaires aux travailleurs sociaux et consignées au sein de l'enquête sociale.

S'ajoutent alors d'autres difficultés conceptuelles et méthodologiques relatives à la définition de la pauvreté, sa mesure et son évolution réelle suite aux politiques sociales publiques: pauvreté absolue ou relative; incidence et profondeur de la pauvreté; pauvreté multidimensionnelle; sensibilité de la mesure des impacts des programmes d'assistance sociale aux outils analytiques retenus, etc.

La démarche adoptée pour l'adoption d'un seuil de pauvreté s'est appuyée sur le fait que les ressources mobilisées pour les deux programmes permettent de couvrir 30 % des ménages et des ayants droit, soit 31 % de la population totale (selon la distribution de la consommation par tête de référence- hors PNAFN et AMG2-classée par ordre croissant). Le seuil est alors fixé au niveau de la consommation par tête de l'individu qui occupe le 31<sup>ème</sup> percentile. Cela donne un seuil de pauvreté unique pour toute la Tunisie égal à 109 DT par personne et par mois.

La démarche méthodologique de l'étude a suivi des approches qualitatives et quantitatives avec la mise en œuvre des principaux outils suivants pour la collecte des données :

- les documents de travail et publications de la Direction Générale de la Promotion Sociale, au Ministère des Affaires Sociales ;
- des entretiens individuels menés avec des travailleurs sociaux et des gestionnaires des programmes au niveau central ;



- quatre enquêtes majeures conduites auprès des populations suivantes: les bénéficiaires du PNAFN (2016 familles), les bénéficiaires de l'AMG2 (3072 familles), un groupe témoin de ménages exclus de toute forme d'aide sociale (1000 familles), et un groupe de travailleurs affiliés à la CNSS (RTNS et RTFR) (1000 travailleurs).

Un premier constat majeur concerne le rapport du transfert monétaire du PNAFN au SMIG et son évolution au cours du temps. Il a suivi une courbe fortement ascendante, passant de 7 % en 1987, à 22 % en 2010, et puis 45 % en 2015. Ces trajectoires fortement différenciées d'évolution de l'aide monétaire PNAFN et du SMIG peuvent avoir d'importantes conséquences en matière d'incitation à l'emploi et des processus de sa formalisation. Ainsi, en l'état, sans être accompagné d'un mécanisme d'incitation à l'emploi, le transfert PNAFN pourrait devenir pénalisant pour l'offre de travail. Cela est d'autant plus préoccupant qu'en l'absence d'une base de données unifiée, pour l'ensemble des aides sociales accordées (PNAFN, AMG2, aides scolaires, chantiers régionaux, aides au logement, aides accordées dans le cadre des politiques actives de l'emploi, etc.) des ménages fraudeurs peuvent cumuler indument plusieurs aides.

Les analyses de l'évolution du transfert monétaire par rapport à d'autres minima sociaux tels que le SMIG a permis de dégager les conclusions suivantes :

1. La dévalorisation relative du SMIG vis-à-vis de l'indice des prix à la consommation familiale (IPC), du seuil de pauvreté absolue et du montant du PNAFN pourrait être assimilé à un coût de non-redéploiement de l'appareil productif et de non-accomplissement de la réforme de la politique de compensation et des mécanismes d'assistance sociale dont essentiellement le PNAFN. En d'autres termes, la réforme de la caisse générale de compensation a exigé initialement la prise en charge des aspects redistributifs par l'assistance sociale ciblée et particulièrement moyennant des transferts monétaires idoines aux populations pauvres et vulnérables d'où l'idée de création du PNAFN.

Ce qui aurait pu désarticuler la forme du rapport salarial de son support de légitimation économique qui consiste à maintenir les salaires à des niveaux assez bas pour doper les avantages comparatifs de la Tunisie. En d'autres termes, une réforme aboutie et accomplie des mécanismes d'assistance sociale

(Revenu minimum par ménage sous condition de ressources, nouvelles formes de ciblage, etc...) aurait pu appuyer les autorités à démanteler le dispositif de subventions universelles (Compensation des produits énergétiques et alimentaires) et permettre in fine la libération du potentiel productif de l'économie nationale qui s'est faite l'otage de ses propres avantages comparatifs.

2. La dégradation avérée de la situation des smigards du fait d'une ponction systématique du pouvoir d'achat des actifs occupés en bas de la hiérarchie salariale en faveur des populations inactives bénéficiaires de l'assistance sociale aurait entraîné en dynamique un tassement vers le bas de la distribution des salaires ce qui aurait pu entraîner et engluer des pans entiers de salariés dans des situations de précarité, de vulnérabilité face à moult aléas et de pauvreté potentielle.
3. La mise en place d'un socle de base de protection sociale (réforme de la CGC et redéploiement de l'assistance sociale) accompagnée d'un découplage entre la détermination du SMIG et la compétitivité-prix des secteurs exportateurs, pourrait à terme aboutir au renversement de cette tendance vicieuse de paupérisation des bas salaires et d'apparition de trappes à inactivité ou à bas salaires.

Les ménages bénéficiaires du PNAFN représentent 8,3 % de l'ensemble des ménages, ceux bénéficiant de l'AMG2 en représentent 21,7 %. Leur répartition géographique dénote un ciblage appuyé pour les régions de l'ouest du pays (Nord Ouest, Centre Ouest et Sud Ouest), et pour les zones rurales.

Les enquêtes menées ont étendu et développé la connaissance des bénéficiaires des programmes avec diverses caractéristiques démographiques et socio-économiques des ménages : localisation, taille du ménage, âge, sexe, statut matrimonial, niveau d'instruction et activité professionnelle de la personne soutien de famille ; conditions d'habitation ; présence de maladie chronique ou d'un handicap. Les résultats sont naturellement utiles pour affiner le processus actuel de ciblage et améliorer sa qualité.

Les analyses conduites à partir du registre administratif du PNAFN et des résultats de l'enquête permettent de dégager des informations intéressantes sur quelques spécificités socio-démographiques des bénéficiaires actuels. Il ressort en première analyse l'un des traits les plus saillants du programme PNAFN :

62 % des bénéficiaires sont âgés de plus de 60 ans en 2014, démontrant que les personnes âgées sont particulièrement ciblées par les services sociaux en Tunisie. Il importe aussi de noter que 20 % des bénéficiaires actuels l'ont intégré lors des premières années de son démarrage, en l'occurrence la période 87-94. Ce qui atteste fortement de l'absence de toute stratégie efficace de sortie de la pauvreté et d'autonomisation économique des populations ciblées par le programme d'aide monétaire directe.

Les populations ayant intégré le PNAFN après 2010, qui représentent 50,2 % de l'effectif total du PNAFN en 2014, sont constituées particulièrement des deux groupes saillants. Les deux groupes d'âge qui comprennent ceux qui sont âgés entre 40 et 59 et entre 60 et 79, représentant respectivement 20,2 % et 17,6 % de la population totale. Il en découle un constat de taille : un bénéficiaire du PNAFN sur cinq ayant bénéficié du programme après la révolution appartient à une tranche d'âge toujours active sur le marché du travail « 40-59 ans ». Ce constat renforce des doutes assez importants quant à l'existence d'erreurs d'identification parmi cette population.

Les ménages bénéficiaires du PNAFN ont une taille inférieure à celle des ménages non-ciblés par les deux programmes d'assistance sociale, au contraire de ceux couverts par l'AMG2. Pour les ménages bénéficiaires du PNAFN, le principal bénéficiaire et le soutien principal sont majoritairement âgés et souvent une femme, avec une forte proportion de veuf(ve)s, à la différence des bénéficiaires de l'AMG2.

Concernant le profil socio-professionnel, les bénéficiaires les plus marquants du PNAFN se retrouvent particulièrement parmi les inactifs, alors que les bénéficiaires de l'AMG2 se rencontrent relativement fortement parmi les ouvriers des chantiers de construction ou autres, les ouvriers agricoles, les indépendants y compris ambulants.

Les bénéficiaires principaux des deux programmes (souvent les chefs du ménage) ont des niveaux d'éducation rudimentaires: 74 % d'analphabètes pour le PNAFN, et près de 39 % et 44 % respectivement d'analphabètes et de niveau primaire pour l'AMG2.

Si la grande majorité des ménages bénéficiaires des programmes est propriétaire de son logement, les conditions d'habitat sont souvent précaires (espace réduit avec 1 ou 2 pièces, bâti

rudimentaire, commodités de salubrité et de vie quotidienne très loin du niveau moyen du pays, ...).

La très forte présence d'une maladie chronique ou d'un handicap qui affecte un ou plusieurs membres d'un ménage observée chez les bénéficiaires des deux programmes, particulièrement le PNAFN, confirme l'importance et la légitimité de ce critère d'éligibilité à l'assistance sociale.

Une mesure de l'impact des programmes sur les bénéficiaires est permise par la comparaison du niveau de vie (ou bien être) avec et sans avantages liés aux programmes (y compris l'avantage correspondant à la couverture sanitaire). Les résultats sont clairs à cet égard: les allocations mensuelles du PNAFN et les transferts équivalents de l'AMG1, améliorent le niveau de vie moyen des ménages bénéficiaires de 83 %. Cette amélioration substantielle varie de 30 % pour les moins pauvres à 221 % pour les plus pauvres.

De même, les transferts équivalents de l'AMG2 accroissent le niveau de vie moyen des ménages bénéficiaires de 7 %, variant de 5 % pour les ménages les plus aisés à 9 % pour les plus pauvres.

L'analyse du processus actuel de ciblage des ménages admissibles au PNAFN et à l'AMG2 et l'analyse des effets redistributifs de ces deux programmes ont permis de tirer les enseignements suivants :

Ensemble, ces deux programmes assurent une couverture quasi-universelle des 10 % les plus pauvres de la population.

Ils réussissent à canaliser environ 73 % de leurs ressources aux 30 % de la population la plus démunie, soit la population visée par ces deux programmes.

Le PNAFN réalise un taux de performance en matière de réduction de la sévérité de la pauvreté de 65,6 %. Ce taux est donné par la réduction de la sévérité de la pauvreté attribuable au PNAFN et la réduction maximale de cette même mesure qu'il serait possible d'atteindre avec le même budget s'il était possible d'avoir une information parfaite sur le niveau de vie de tous les ménages.

Les mérites incontestables du processus de ciblage actuel du PNAFN et de l'AMG2 ne signifient pas pour autant qu'il s'agit d'un

processus optimal. Les erreurs d'inclusion représentent 27 % de la population cible (PNAFN et AMG2) et un peu plus que la moitié des 8,3 % des ménages les plus pauvres en Tunisie que le budget permet de cibler ne sont pas couverts par le PNAFN. En même temps, à peine un ménage pnafiste sur deux mérite vraiment d'être couvert par le PNAFN. Une bonne partie de la deuxième moitié devrait idéalement rejoindre l'AMG2 tant que les ressources disponibles du PNAFN ne permettent pas de couvrir plus que 8,3 % des ménages tunisiens.

Dans le contexte actuel marqué, d'une part, par des difficultés économiques aigües et, d'autre part, par une demande de justice sociale accrue, il est important de confronter les résultats du mode de ciblage actuel aux résultats potentiels de modèles de ciblage alternatifs. Le mode de ciblage actuel ne peut donc être qualifié d'optimal que si aucun autre mode de ciblage ne peut avoir des résultats supérieurs à ceux réalisés actuellement par le PNAFN et l'AMG2. Cette démarche est d'autant plus justifiée que les difficultés financières du gouvernement l'empêchent de déployer davantage de ressources pour répondre aux demandes croissantes et légitimes de réduire les inégalités sociales dans toutes ses formes. Par ailleurs, les contraintes budgétaires du gouvernement peuvent le forcer à réduire, voire annuler, les subventions alimentaires et énergétiques. Or de telles réformes, aussi nécessaires soient-elles, ne peuvent être conduites en absence d'un programme de transferts directs qui permettrait de cibler des compensations suffisantes aux populations pauvres et vulnérables qui risqueraient de souffrir le plus de ces réformes.

La difficulté d'identifier de façon précise les ménages pauvres et vulnérables pour leur allouer, de façon exclusive, les bénéfices d'un programme social caractérise la plupart des pays en développement. Cette difficulté est souvent due à l'absence d'une administration fiscale efficace et à la présence d'un secteur informel important. Face à cette difficulté, plusieurs pays en développement ont élaboré des stratégies de ciblage basées sur la construction d'un système de scores approximant le niveau de vie des ménages. La construction de ces scores se fait en combinant un certains nombres de caractéristiques facilement observables et fortement corrélées avec le niveau de vie. La littérature économique offre plusieurs modèles statistiques qui permettent d'estimer les poids à associer aux caractéristiques des ménages, retenues pour les fins de ciblage, afin de déduire ce système de scores.

La plupart des modes de ciblage utilisés dans les pays en développement se basent sur l'estimation, de façon paramétrique, des liens entre les caractéristiques des ménages et leur niveau de revenu ou de consommation.

Contrairement à la plupart des modèles de ciblage les plus couramment utilisés, le modèle PWR (*Percentile Weighted Regression*) est censé produire des scores qui approximent de façon très précise le niveau de vie des ménages de la classe de référence. Plus le niveau de vie de la population cible s'écarte du niveau de vie moyen de la classe de référence, moins les scores estimés sont précis. L'application empirique de ce modèle aux enquêtes utilisées dans le cadre de cette étude a permis de dégager des résultats très prometteurs :

Si nous admettons que le PNAFN doit cibler en toute priorité les 8,3 % des ménages les plus pauvres, alors le mode de ciblage actuel ne réussit à identifier correctement que 3,9 % parmi les 8,3 % des ménages les plus pauvres, soit un taux de précision égal à 47 % de ces ménages. Ce taux de précision des bénéficiaires du PNAFN aurait atteint 55,4 % si le modèle PWR était utilisé.

Si nous admettons que l'AMG2 doit cibler en toute priorité les 21,7 % des ménages qui se classent juste après les 8,3 % des ménages les plus pauvres, alors le mode de ciblage actuel ne réussit à identifier correctement que 10,9 % parmi ces 21,7 % des ménages, soit un taux de précision égal à 50,2 % de ces ménages. Ce taux de précision des bénéficiaires de l'AMG2 atteindrait 55,8 % si le modèle PWR était utilisé.

Le modèle PWR réaliserait 86,5% de la réduction du déficit de pauvreté qu'il serait possible d'atteindre si les administrateurs du PNAFN et de l'AMG2 pouvaient recueillir une information parfaite sur le niveau de vie réel des solliciteurs de l'aide de ces deux programmes. Ce taux de performance atteindrait 84,4 % en matière de réduction de la sévérité de la pauvreté. Notons que ces mêmes taux de performance relatifs au mode de ciblage actuel s'élèvent à 70,3 % en matière de réduction du déficit de la pauvreté et 65,6 % en matière de réduction de la sévérité de la pauvreté.

## 2.2 L'informalité et ses déterminants

Depuis plusieurs années, la CNSS fait face à un creusement accéléré de son déficit financier outre l'épuisement de ses

réserves. De ce fait, le débat sur l'avenir des caisses de retraite s'est naturellement imposé au niveau national. Néanmoins, les questions débattues et les pistes de réformes proposées sont restées focalisées uniquement sur le côté des dépenses et notamment les aspects liés aux paramètres de liquidation des retraites. Or, des gisements substantiels de ressources pourraient être explorés puis valorisés en mettant en œuvre des actions d'optimisation de la collecte des cotisations de la CNSS auprès des travailleurs qui soient adossées à une stratégie d'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle.

L'emploi informel au sein de l'économie a représenté 32,2 % en 2015 de la population active occupée, soit 1 092 000 travailleurs informels. Il convient de préciser que l'emploi informel est défini par rapport au contournement de l'affiliation à la sécurité sociale pendant l'année en cours.

L'examen des déterminants des comportements informels a visé deux groupes de populations de travailleurs : les personnes occupées sur le marché du travail et bénéficiant des programmes d'assistance sociale, d'une part, et les affiliés à la CNSS aux régimes des travailleurs non-salariés agricoles et non agricoles (RTNS) ainsi qu'au régime des travailleurs à faibles revenus (RTFR) ayant des comportements contributifs irréguliers avec le non-paiement des cotisations sociales au cours de l'année 2013, d'autre part.

Les travailleurs informels bénéficiaires des programmes PNAFN et AMG2 sont estimés à 352 993 (respectivement 255 53 et 327 440) soit 35,6 % de l'effectif total de l'emploi informel (990 662) en 2014. Il apparaît ainsi que l'AMG2 est un foyer et un réservoir important de l'informalité dans le pays.

Parmi les salariés informels bénéficiaires directs du PNAFN et de l'AMG2, près de 18 % et 39,2 %, respectivement, ont un salaire supérieur au SMIG. Ces travailleurs se révèlent ainsi détenir, à

priori, des capacités contributives aux régimes appropriés de sécurité sociale.

Les salariés informels bénéficiant de l'AMG2 se concentrent dans les chantiers de bâtiment, les sociétés privées (avec près de 90 % dans les services, industrie et commerce) et puis les exploitations agricoles. Ils sont caractérisés par l'instabilité dans l'emploi (travail saisonnier, temporaire, etc.) pour 65 % d'entre eux. Ceux qui ont des capacités contributives (avec un salaire supérieur au SMIG) sont majoritairement marqués par la précarité professionnelle, quand on constate que 80 % n'ont pas de contrat. Dans cette catégorie de travailleurs informels, les salariés du secteur agricole signalent des informations précieuses : 77 % d'entre eux ont travaillé plus de 45 jours mais fort probablement avec un changement récurrent d'employeurs.

Le croisement des réponses concernant différentes variables des enquêtes démontre que la décision d'affiliation dépendrait d'un nombre de facteurs dont particulièrement, le lieu d'emploi, la stabilité dans l'emploi et la présence d'un contrat.

Les obstacles à l'affiliation à la sécurité sociale apparaissent ainsi relever de différents niveaux : situation contractuelle, connaissance de la législation et des prestations liées à la sécurité sociale, mobilité du travail et surtout le changement fréquent d'employeur.

La qualification des populations bénéficiant de l'AMG2 du point de vue du comportement face au temps et à l'incertitude, révèle une forte préférence pour le présent, avec des taux d'escompte inter-temporels élevés, et une aversion manifeste au risque. Ces caractéristiques individuelles devraient plutôt inciter ces travailleurs à opter pour une adhésion à la sécurité sociale. Mais il semble que la disposition à payer pour la cotisation reste inférieure au prix d'achat d'une assurance auprès de la CNSS, et que l'évaluation (éventuelle et selon l'information détenue) coût /avantages demeure en défaveur de l'affiliation.



## 3. Orientations pour la réforme

### 3.1 Un Identifiant Unique National et des systèmes de gestion intégrée de l'Information des transferts sociaux : une Condition sine qua non de la réforme fiscale et des systèmes de protection sociale

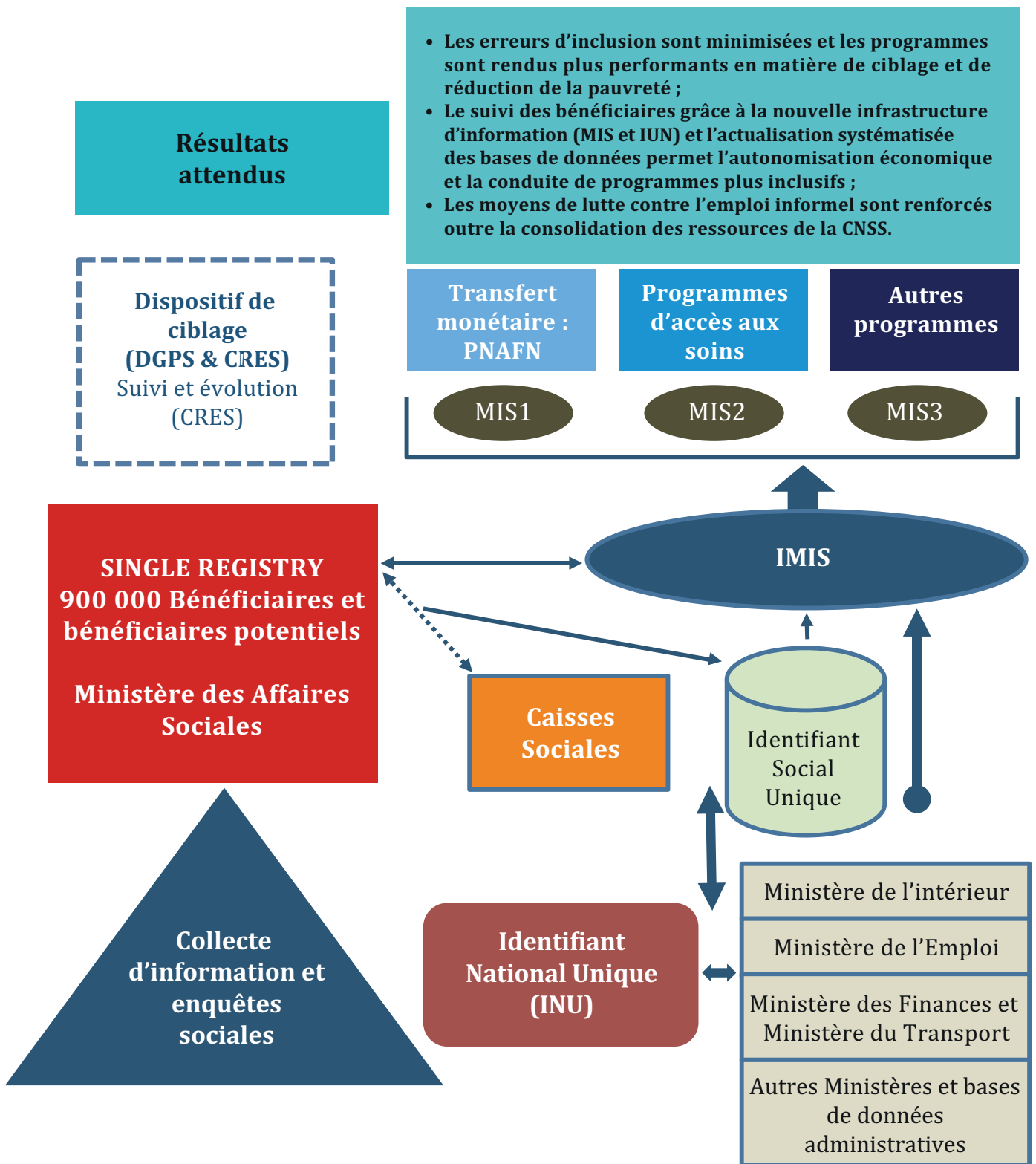
Le socle fondamental d'une politique publique efficace en matière d'assistance sociale ou de redistribution, à des fins de réduction de la pauvreté et de la précarité, ou d'équité sociale et de limitation des inégalités, est constitué par la connaissance approfondie des revenus de la population et de leurs conditions de vie. Est-il besoin de rappeler que la bonne affectation des aides publiques et leur aigüillage vers les destinataires légitimes passent par cette connaissance et la disponibilité d'outils appropriés et applicables correspondant.

**Une première orientation stratégique appelée par les évaluations conduites et les résultats constatés est l'élaboration et la mise en œuvre d'un Identifiant Unique au niveau national qui permet de connecter toutes les bases de données administratives. Il s'agit d'une condition capitale qui devrait être remplie avant de procéder à la mise en œuvre de la réforme du système**

**de protection sociale tout en étant cruciale pour une réforme fiscale aboutie en termes d'équité et d'optimisation des ressources collectées.**

Cet instrument permettra, d'abord, de connecter les multiples programmes gérés par le Ministère des affaires sociales lui-même (PNAFN, AMG2, enfants sans soutien familial, action sociale en milieu scolaire, protection sociale pour toutes les catégories à besoins spécifiques, et autres-, programmes d'insertion des handicapés en milieu scolaire, de formation, d'emploi et de création de sources de revenu, accessibilité physique et numérique pour les personnes handicapées, ...).

Il permettrait aussi de connecter le système de gestion de l'information au niveau du Ministère des Affaires Sociales qui sera fonctionnel après la finalisation du recensement des familles bénéficiaires des programmes d'assistance sociale prévue en 2017 aux systèmes d'information d'autres ministères tels que celui des finances, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation, de la santé, des domaines de l'Etat, du transport et de l'intérieur.



Source : Nidhal Ben Cheikh, CRES).

Cette rationalisation des systèmes d'information autour de l'Identifiant Unique national permettra d'atteindre des objectifs régulièrement poursuivis par les politiques d'assistance sociale et de protection sociale plus généralement, à savoir :

- l'amélioration de la performance des programmes en matière de ciblage et la minimisation des erreurs d'inclusion ;
- le suivi efficient des bénéficiaires grâce à l'infrastructure d'information (MIS et IUN) et l'actualisation des bases des données accompagnant l'autonomisation économique et la conduite de programmes sociaux plus inclusifs ;
- le renforcement des moyens de lutte contre l'emploi informel et la consolidation des ressources de la CNSS.

### **3.2 Vers une nouvelle vision pour le travail social, adossée à une approche promotionnelle et transformative de la protection sociale**

Parallèlement, la confirmation d'erreurs de ciblage dans la gestion actuelle des programmes d'assistance sociale mais, au même moment, de la non disponibilité, dans l'état actuel des informations recueillies sur les ménages, d'outils plus performants, même en s'aidant de modélisations sophistiquées, ce diagnostic réclame **une rénovation profonde des procédures actuelles de gestion de l'assistance sociale.**

Un préalable à la réussite des mesures de réforme est constitué par la réorganisation territoriale et le redéploiement des ressources humaines. En effet, il apparaît que les gouvernorats les plus déshérités du pays sont les moins couverts par les travailleurs sociaux, avec une faible présence de ces travailleurs sociaux dans les gouvernorats où l'incidence numérique de la pauvreté est la plus élevée. Il se révèle également que la sous- couverture manifeste dans certains gouvernorats (N. Ouest et C. Ouest) a affecté négativement la portée du PNAFN, et que les erreurs d'exclusion apparaissent particulièrement élevées dans les gouvernorats où le territoire est faiblement couvert par les travailleurs sociaux. D'ailleurs, la première raison d'insatisfaction évoquée par les bénéficiaires des programmes PNAFN et AMG2 concerne l'absence sur le terrain.

Le contenu même des missions des travailleurs sociaux devrait être mis à niveau pour se focaliser davantage sur le volet d'accompagnement des familles, dans une approche transformative de la protection sociale; cela permettra de mieux suivre l'évolution du

niveau de vie des ménages, détecter plus précisément ceux susceptibles de sortir du système d'assistance sociale, ou de leur orientation vers un programme plutôt qu'un autre, ainsi que déceler les populations exclues mais éligibles à l'aide publique. L'adoption des outils fondés sur le scoring facilitera cette démarche, mais exige une nouvelle organisation centrale et territoriale des travailleurs sociaux. Cela apparaît fortement opportun quand on sait que les erreurs de ciblage peuvent être réduites de moitié si les procédures d'identification actuelles seront complétées par une méthode de scoring optimisée pour les besoins des programmes.

Ces orientations majeures pour une gestion dynamique des programmes d'assistance sociale demandent la périodicité de l'évaluation opérationnelle des programmes, en revenant à l'inspiration déjà présente au début des années 90 avec les orientations stratégiques pour assurer l'efficacité du système, ses mécanismes de contrôle et d'actualisation des bénéficiaires, les modalités de révision du montant du transfert en l'adaptant progressivement aux besoins des familles identifiées sur la base de critères crédibles.

Ainsi il serait judicieux qu'à l'avenir les programmes d'aide sociale distinguent deux catégories de ménages pauvres : les ménages chroniquement pauvres et les ménages transitoirement pauvres. L'aide à apporter à chaque catégorie de ménages doit être adaptée aux besoins spécifiques de chaque groupe.

- Les ménages chroniquement pauvres sont souvent des ménages dont le principal soutien est incapable de travailler. Cette incapacité peut être due à l'âge ou à une raison de santé sérieuse telle qu'un handicap ou une maladie chronique. Dans les deux cas, ces causes sont facilement observables. En outre, plusieurs ménages qui correspondent à ce profil peuvent avoir des revenus de propriété suffisamment élevés qui les protègent contre la pauvreté. Avec la mise en place d'un code d'identification unique, il serait plus aisé d'identifier les ménages qui n'ont aucun revenu de propriété et ceux qui ont des retraites très faibles. Pour les ménages dont le principal soutien est une personne âgée, l'aide devrait prendre la forme d'une allocation- vieillesse à partir d'un certain âge (65 ans par exemple). Pour les ménages dont le principal soutien est inactif pour cause de maladie, l'aide correspondrait à une allocation d'invalidité.
- Pour les ménages transitoirement pauvres et ayant une capacité minimale de travail, l'admission à un programme



d'aide sociale doit être limitée dans le temps avec une stratégie bien définie de sortie de l'assistance sociale.

A titre d'exemple, les individus touchés par la perte d'un emploi peuvent faire face à des difficultés sérieuses pour subvenir aux besoins de leur famille. L'aide à ces familles relèverait alors d'une catégorie d'assurance chômage. Elle devrait être limitée dans le temps pour réduire la désincitation au travail. Pour les travailleurs non ou peu qualifiés, cette allocation de type "assurance chômage" devrait être conditionnée par le suivi d'une formation professionnelle afin de faciliter la réinsertion au marché du travail.

L'enrichissement approprié des questionnaires des enquêtes de la Direction Générale de la Promotion Sociale, apporterait les données complémentaires permettant la concrétisation de ces options, comme il pourrait renforcer la prise en compte des comportements des bénéficiaires en intégrant notamment des indicateurs de leurs appréciations et de leur satisfaction.

L'accompagnement et le suivi rapproché des catégories précaires de la population par des travailleurs sociaux bien formés, qualifiés et rationnellement répartis sur le territoire, permet d'ouvrir la voie à l'adoption d'une politique de modulation du transfert monétaire selon les différentes catégories ciblées tout en surveillant de près l'écart avec les minima sociaux notamment le SMIG.

### **3.3 Opportunité d'une restructuration graduelle et adaptée des aides sociales entre aides directes et indirectes**

Au delà de l'amélioration des dispositifs actuels de gestion des programmes d'assistance sociale, il est clair que les gains substantiels en termes de réduction de la pauvreté ne peuvent provenir que d'une augmentation des budgets consacrés aux programmes PNAFN et AMG2. Or la situation actuelle des finances publiques rend cette perspective fortement problématique. Il y a alors la piste de réorientation des dépenses des subventions générales alimentaires et énergétiques vers les catégories de population qui en ont le plus besoin. Les estimations spécifiques (analyse partielle) attestent des impacts potentiels véridiques de cette politique en matière de réduction de la pauvreté. En effet, si les subventions alimentaires et les subventions énergétiques profitent davantage aux catégories les plus nanties qu'aux plus défavorisés, les allocations mensuelles du PNAFN profitent essentiellement aux groupes les moins nantis de

la population. Cela pourrait légitimer l'analyse comparée de l'efficacité des différentes politiques sociales dans la réduction de la pauvreté, et l'usage optimal des ressources pour atteindre cet objectif, dans un contexte de contrainte majeure des finances publiques. A cet égard, l'analyse montre que, comparé aux subventions alimentaires, chaque dinar transféré aux ménages à travers le PNAFN réduit en moyenne 1,6 fois l'incidence de la pauvreté, 2,9 fois le déficit de pauvreté, et 3,6 fois la sévérité de la pauvreté. Cela plaide alors en faveur de restructurer les dépenses publiques pour améliorer leurs effets redistributifs.

Dans cette perspective d'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques sociales, deux principaux scénarios de réforme ont été examinés. Leur point commun est de remplacer les subventions alimentaires et énergétiques par des transferts directs ciblés aux moins nantis de la population, tout en veillant à garantir l'objectif de préserver, sinon d'accroître, leur pouvoir d'achat.

Le premier scénario de réforme consiste à élargir le PNAFN aux 22,7 % des ménages bénéficiaires de l'AMG2, en plus des 8,3 % des ménages qui bénéficient actuellement de ce programme. L'intérêt de ce premier scénario de réforme est qu'il n'impose aucun coût de sélection supplémentaire dans la mesure où les nouveaux bénéficiaires sont déjà enregistrés au Ministère des Affaires Sociales.

Le second scénario de réforme consiste à attribuer des transferts directs aux 30 % des ménages les moins nantis selon un système de score approximant le niveau de vie. Le système de score est construit à l'aide du modèle PWR.

Dans les deux scénarios de réforme, l'allocation mensuelle du PNAFN est majorée de 39 dinars par ménage. L'objectif de cette revalorisation est double : maintenir constant le pouvoir d'achat de l'allocation mensuelle du PNAFN, d'une part, et d'autre part préserver le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils avaient (ou auraient) à leur disposition en absence de l'allocation mensuelle du PNAFN. Les résultats de ces simulations montrent qu'il serait possible d'épargner 40,4 % du budget alloué aux subventions alimentaires et énergétiques tout en réduisant, certes légèrement, l'incidence de la pauvreté. En outre, le pouvoir d'achat des 30 % les moins nantis des ménages tunisiens s'améliore de façon substantielle par rapport à la situation actuelle. Cette amélioration se manifeste par la réduction du déficit de pauvreté de 16,8 % selon le premier scénario de réforme et de

23,8 % selon le second. Elle se manifeste encore par la réduction de la sévérité de la pauvreté de 27,1 % selon le premier scénario et de 37,5 % selon le second.

Ainsi, les simulations de réallocation de ressources par le transfert d'une partie du budget consacré aux subventions vers l'extension du PNAFN, montrent qu'avec une dépense budgétaire beaucoup plus restreinte, ce type de politiques permettent de réduire la sévérité de la pauvreté, mais peuvent aussi augmenter légèrement son incidence, par le basculement vers la pauvreté des ménages précaires privés des subventions. Cette dernière observation alerte sur les précautions méthodologiques et analytiques à prendre: une approche non dogmatique de cette question doit prendre en compte l'analyse de l'ensemble des impacts, sur tous les ménages, sur le tissu productif, et en relation avec une conjoncture macroéconomique de stagnation sinon de récession. Des mécanismes de moyen et long terme pour la sauvegarde du pouvoir d'achat des classes moyennes (inférieures mais également supérieures) et la préservation de la compétitivité des entreprises, doivent être mis en place au préalable.

### **3.4 Des voies prometteuses et des mécanismes pertinents et faisables pour la transition des activités informelles vers la formalité**

Le tableau analytique des comportements d'informalité chez les bénéficiaires des programmes d'assistance sociale, ainsi que parmi les cotisants irrégulier aux régimes considérés de la CNSS, permet d'entrevoir **des pistes prometteuses de transition vers la formalisation de ces activités.**

Les caractérisations des travailleurs informels confirment des données maintenant largement reconnues : la faible couverture sociale des salariés agricoles, notamment ceux des petites exploitations, les travailleurs des chantiers, les pêcheurs, les travailleurs domestiques ; l'instabilité et la mobilité des ces travailleurs, pouvant connaître un grand nombre d'employeurs différents, pratiquer des activités différentes dans des lieux multiples.

#### **Cela appelle une adaptation des mécanismes de régulation.**

En effet, les stratégies d'extension de la protection sociale à l'économie informelle par l'élargissement de la couverture avec de nouveaux régimes officiels se révèle buter sur des obstacles juridiques et réglementaires et ne contribuent que fort modestement à l'attraction

de ces catégories de travailleurs et leur intégration au système formel. Cela rend les réformes nécessaires pour surmonter ces difficultés.

Une orientation importante de la réforme devrait réviser la législation de sécurité sociale pour les salariés agricoles en vue d'assouplir les conditions d'affiliation, avec le réexamen des caractéristiques de validation des journées effectivement travaillées (nombre, intervalles,..) et le découplage de la stabilité de l'employeur. De même, un outil prometteur, ayant fait ses preuves, de lutte contre la sous-couverture et la sous-déclaration des catégories mobiles dans divers secteurs notamment le bâtiment, peut être le transfert de la responsabilité de la déclaration et du versement des cotisations de l'employeur au salarié, dans le cadre d'un régime spécifique pour les travailleurs mobiles.

Il faudrait dire ici que ce genre de mesures ne peuvent se faire avec les modes d'organisation habituels. En effet, le niveau d'instruction élémentaire, sinon défaillant, de beaucoup parmi les personnes concernées, ne pouvant souffrir les multiples formulaires ou les bureaux éloignés, exige un encadrement de proximité, un suivi attentionné, des explications simples et convaincantes des avantages de l'affiliation.

Des travailleurs sociaux, bien au fait du terrain et suffisamment formés, peuvent, dans le cadre d'un partenariat avec la CNSS, s'acquitter de ces tâches. Ainsi des conventions cadres et/ou des contrats- objectifs entre la CNSS et la DGPS dotant les travailleurs sociaux de rôles de représentants locaux de la CNSS peuvent améliorer et renforcer les contrôles de la CNSS et sa représentation territoriale. Ils peuvent contribuer ainsi à la prise de conscience de ces populations par rapport au droit à la sécurité sociale et aux bénéfices qu'elles peuvent en tirer. Cette orientation qui s'insère dans le cadre de l'instauration de mécanismes locaux (décentralisés) d'intégration à la sécurité sociale, pouvant prendre des formes diverses selon les pays (notamment communautaires dans certains d'entre eux) paraît appropriée aux conditions de la Tunisie, d'autant plus que ce statut rénové de travailleur social peut également participer à l'amélioration du ciblage des programmes d'assistance sociale, en repérant les bénéficiaires ayant de réelles capacités contributives. Cette démarche ne doit pas perdre de vue non plus les coûts d'opportunité du passage à la "formalisation" des activités et la nécessité d'assurer l'arbitrage du travailleur informel en faveur de l'affiliation.

Cette stratégie de proximité centrée sur l'accompagnement participatif de la prise en charge par les acteurs de leur assurance sociale peut s'inspirer utilement des expériences internationales multiples ayant vu l'établissement et le renforcement de régimes novateurs portés par des d'institutions non étatiques ou des organismes mixtes, fondés sur la solidarité de groupe, et impliquant étroitement les bénéficiaires. La

détermination des taux de cotisation comme le type et le niveau des prestations sont adaptés aux moyens de ces populations et à leurs besoins et particularités locales. L'encadrement des pouvoirs locaux et les liens avec les opérateurs de micro-finance, qui soutiennent leurs activités, constituent des facteurs de réussite de ces modes spécifiques de protection sociale.





