



République Tunisienne
Ministère des Affaires Sociales

Les Garanties du Socle National de la Protection Sociale : Faisabilité, Coût et Financement

Note d'orientation



Organisation
internationale
du Travail



Centre de Recherches et d'Etudes Sociales
مركز البحوث والدراسات الاجتماعية



unicef

LES GARANTIES DU SOCLE NATIONAL DE LA PROTECTION SOCIALE: FAISABILITÉ, COÛT ET FINANCEMENT

Note d'orientation

Août 2019





La protection sociale est un droit humain qui doit être concrétisé. Ce n'est pas un coût à supporter mais un investissement pour assurer la justice sociale, la croissance économique et le développement humain.

Dans ce cadre, la réforme du système national de protection sociale à travers la mise en place d'un Socle National de Protection Sociale, qui a été introduite dans le plan de développement quinquennal 2016-2020, a constitué l'une des réformes sociales prioritaires engagées par le ministère des Affaires Sociales durant les dernières années pour l'instauration de quatre garanties essentielles comprenant la garantie d'accès aux soins universels, la garantie d'un revenu minimum pour les enfants, d'un revenu minimum pour les personnes âgées et d'un revenu minimum pour ceux qui en sont dépourvus.

Les garanties d'un revenu décent et de l'accès à des soins de santé essentiels aux diverses catégories de la population qui en ont besoin tout au long du cycle de vie sont l'expression majeure des droits humains et du droit à la dignité. Assurer ces garanties essentielles revient à prévenir et réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale qui guettent toute société.

Ces droits ont été reconnus par le contrat social signé en 2013 avec les partenaires sociaux, par la Constitution de 2014 et par les instruments et les engagements internationaux dont la recommandation 202 de 2012 de l'Organisation Internationale de Travail et l'Agenda 2030 et les Objectifs de Développement Durables qui en découlent.

Cette réforme devrait être mise en œuvre en tenant compte des valeurs d'universalité et d'équité pour atteindre une protection sociale universelle adéquate et durable et ne laisser personne pour compte.

Elle devrait assurer le renouveau de la politique sociale en Tunisie à travers la transition d'une approche assistancielle et curative vers une approche universelle et préventive, basée sur les droits humains.

Cette étude a été engagée pour analyser la faisabilité technique et financière des quatre garanties du Socle National de Protection Sociale et mettre en perspective leur mise en œuvre contextualisée afin de consolider les acquis existants, de renforcer les progrès réalisés et de remédier aux insuffisances du système actuel. Elle propose ainsi des scénarios de mise en œuvre progressive et tente de déterminer l'espace fiscal, qui pourrait être dégagé dans le cadre des processus de réformes globales en cours, pour financer ces garanties.

Par sa rigueur, sa richesse et sa pertinence, cette étude dispose de tous les atouts pour servir de référence lors de la mise en œuvre du socle national de protection sociale.



محمد الطرابلسي

وزير الشؤون الاجتماعية

وزير الشؤون الاجتماعية
محمد الطرابلسي

TABLE DES MATIÈRE

Liste des figures, tableaux, et encadrés	5
Liste des sigles et acronymes	7
Introduction.....	8
Contexte et justification	9
Méthodologie	11
1 Les garanties du socle : justification, couverture et coûts.....	14
1.1 Accès aux soins universels (ASU)	14
1.2 Allocation pour enfants	16
1.3 Revenu minimum en âge actif	20
1.3.1 Revenu minimum pour personnes handicapées	20
1.3.2 Revenu minimum pour d'autres catégories de personnes nécessiteuses d'âge actif	21
1.4 Revenu minimum pour personnes âgées	23
1.5 Coût global du socle	25
2 Perspectives de financement	28
2.1 Augmentation des recettes publiques	28
2.2 Dons	31
2.3 Emprunt	31
2.4 Réaffectation des dépenses publiques	32
2.5 Vue d'ensemble de l'espace budgétaire pour le financement du Socle ...	34
3 Conclusion	38

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX, ET ENCADRÉS

Figure 1	Le Socle de Protection Sociale	1
Figure 2	Du système existant au Socle : consolidation, expansion et nouvelles prestations.....	3
Figure 3	Consommation moyenne par an, par décile, 2018 (DT)	4
Figure 4	Le diamant budgétaire	6
Figure 5	Coût de la mise en œuvre progressive de l'expansion de l'AMG (en % du PIB)	10
Figure 6	Enfants avec et sans prestations de protection sociale	11
Figure 7	Répartition d'une allocation pour enfants de 0 à 17 ans par déciles (% du total)	12
Figure 8	Coût de réduction d'un point de pourcentage de l'incidence de pauvreté infantile, par types de programme (en millions de dinars).....	13
Figure 9	Dépenses actuelles et coûts additionnels du SNPS (en % du PIB)	22
Figure 10	Croissance du PIB et du taux de pression fiscale (%), 2015-2024	24
Figure 11	Dette et financement du déficit budgétaire, 2015-2024 (en % du PIB)	27
Figure 12	Utilisation de l'espace budgétaire créé, 2020-2024 (en % du PIB).....	31
Tableau 1	Population sans assurance maladie, 2016	8
Tableau 2	Options pour extension de l'AMG à la population actuellement dépourvue de couverture sociale de santé	9
Tableau 3	Coût des options pour l'extension de l'AMG à la population actuellement dépourvue d'assurance maladie, 2020-2030 (en % du PIB)	9
Tableau 4	Mise en œuvre de l'allocation pour enfants	13
Tableau 5	Nombre de bénéficiaires et coût de la mise en œuvre progressive de l'allocation pour enfants (à 350 DT par enfant par an).....	14
Tableau 6	Mise en œuvre de la garantie de revenu minimum pour personnes handicapées.....	15
Tableau 7	Couverture et coût (en % du PIB) de la garantie de revenu minimum pour personnes handicapées	16
Tableau 8	Mise en œuvre de la garantie de revenu minimum pour autres personnes nécessiteuses (non âgées et non handicapées).....	16
Tableau 9	Couverture et coût (en % du PIB) de la garantie de revenu minimum pour autres personnes nécessiteuses non handicapées d'âge actif.....	17

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX, ET ENCADRÉS

Tableau 10	Mise en œuvre de la garantie de revenu minimum pour personnes âgées	19
Tableau 11	Coût de la garantie de revenu minimum pour personnes âgées (en % du PIB)	19
Tableau 12	Scénario de mise en œuvre progressive	20
Tableau 13	Scénario de mise en œuvre progressive : coût en % du PIB.....	21
Tableau 14	Recettes, 2016-2024 (en % du PIB)	25
Tableau 15	Dépenses publiques, 2016-2024 (en % du PIB).....	28
Tableau 16	Subventions énergétiques, 2018.....	29
Tableau 17	Espace budgétaire additionnel par rapport à 2018 (cumulatif en % du PIB)	30
Tableau 18	Part de l'espace budgétaire requise pour le financement du SNPS	31
Encadré 1	Impacts de la suppression des subventions énergétiques sur la pauvreté et le niveau de vie des ménages	5
Encadré 2	Financement au moyen d'un Fonds Spécial du Trésor ?.....	25

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AF	Allocations familiales
AMG	Assistance Médicale Gratuite
ASU	Accès aux Soins Universel
ATE	Allocation Tunisienne pour Enfants
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
DT	Dinar Tunisien
EBCNV	Enquête sur le Budget, la consommation et le niveau de vie des ménages
FMI	Fonds Monétaire International
FST	Fonds Spécial du Trésor
INS	Institut National de la Statistique
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les sociétés
MAS	Ministère des Affaires Sociales
OIT	Organisation Internationale du Travail
OPM	Oxford Policy Management
PEP	Partnership for Economic Policy
PIB	Produit Intérieur Brut
PNAFN	Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses
PPAS	Programme pour les Allocations Scolaires
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNPS	Socle National de Protection Sociale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

INTRODUCTION

Le Socle National de Protection Sociale

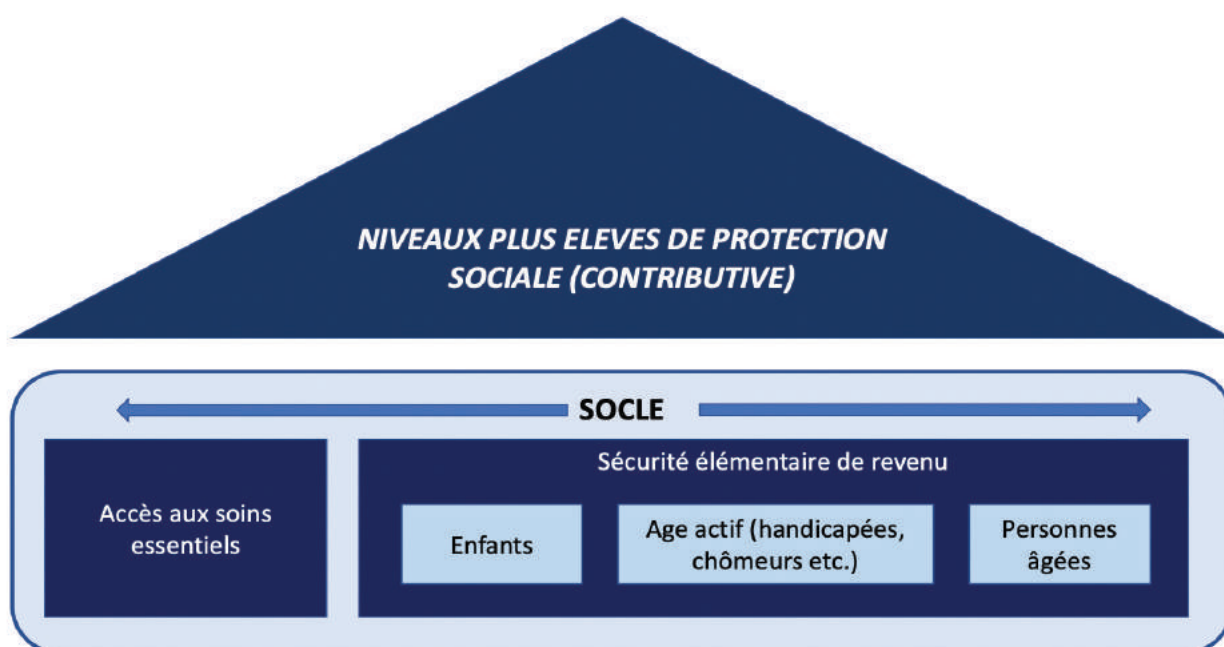
Cette note d'orientation présente l'analyse globale des coûts et de la faisabilité du financement des quatre garanties du Socle National de Protection Sociale (SNPS) en vue de faciliter la prise de décision sur la réalisation progressive de ces garanties entre 2020 et 2030. La note synthétise, consolide et actualise l'analyse faite dans deux récentes études de faisabilité sur les garanties du socle⁸.

Rappelons que les quatre garanties, conformément à la recommandation 202 adoptée par l'OIT en 2012, visent à assurer l'accès universel aux soins de santé et une sécurité élémentaire de revenu pour faire face aux besoins essentiels au cours du cycle de la vie, c'est-à-dire durant l'enfance, l'âge actif (notamment pour les personnes handicapées et les chômeurs) et la retraite. Le contenu spécifique du socle dans chaque pays est à définir au niveau national selon le contexte du pays et les ressources disponibles. C'est un *socle* dans le sens qu'il s'agit, selon la résolution 202, de mettre en place :

« ... des ensembles de garanties élémentaires de sécurité sociale définis à l'échelle nationale qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. »

Ces ensembles de « garanties élémentaires », qui requièrent essentiellement une base solide de prestations non contributives d'assistance sociale, sont censés constituer un élément fondamental du système de protection sociale. Ce dernier, allant au-delà du socle, intègre aussi d'autres mécanismes, notamment l'assurance sociale contributive, qui prêtent des niveaux plus élevés de protection sociale (voir la figure 1).

Figure 1: Le Socle de Protection Sociale



Source : Dérivé de la recommandation 202 (2012) de l'OIT.

⁸ « Étude de faisabilité des trois garanties du Socle National de la Protection Sociale », Centre de Recherches et d'Etudes Sociales (CRES), avril 2019, et « Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie », Oxford Policy Management (OPM) et Partnership for Economic Policy (PEP), rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, 6 mai 2019.

Contexte et justification

Actuellement, un socle de cette nature n'existe que partiellement en Tunisie. L'état des lieux de la protection sociale non contributive, présenté dans les deux études de faisabilité, a montré qu'il fallait, tout d'abord, renforcer la couverture des prestations existantes pour assurer la pleine réalisation de certaines garanties, notamment celles concernant l'accès universel aux soins et un revenu minimum pour les personnes âgées, les personnes handicapées et d'autres catégories défavorisées de la population.

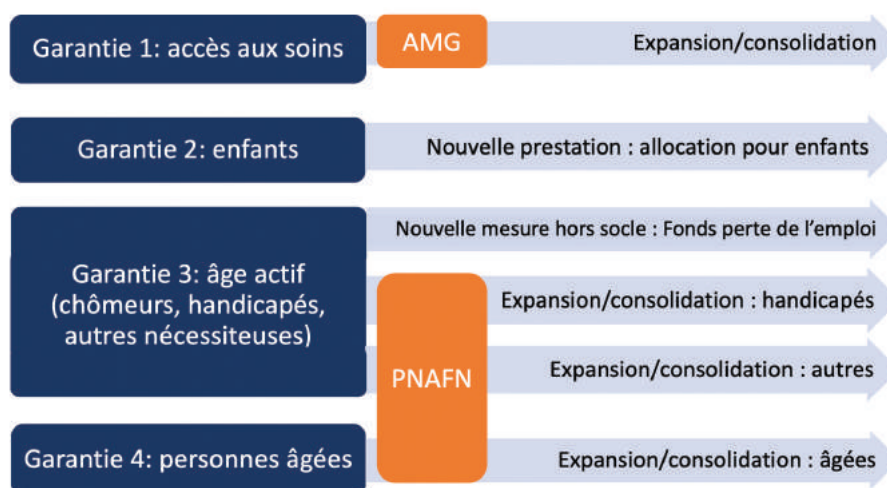
Il s'agissait essentiellement de combler certains gaps et de renforcer le ciblage du programme Amen Social⁹, qui assure un revenu minimum et le droit aux prestations de soins au profit des catégories de la population pauvres et à revenu limité, intégrant ainsi le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) et l'Assistance Médicale Gratuite (AMG).

Cependant, le socle requiert aussi de mettre en place de nouvelles prestations pour les autres garanties, à savoir celles relatives aux enfants et aux chômeurs, qui, jusqu'à maintenant, faisaient défaut. Le système actuel de protection sociale non contributive n'inclut aucun programme qui vise les enfants à large échelle¹⁰, malgré le fait que le taux de pauvreté chez les enfants (21,1 % en 2016) est presque deux fois plus élevé que celui des adultes (12,8 %). Cette lacune majeure du système porte préjudice à la réalisation des droits de l'enfant et à l'investissement des ménages dans le développement du capital humain, réduisant à long terme la productivité à l'âge adulte et la croissance économique du pays. Il est proposé de combler ce gap par la mise en place progressive d'une allocation pour enfants.

L'autre grande lacune du système actuel est l'absence d'un mécanisme d'indemnisation chômage, soit dans le système contributif soit dans le système non contributif, mis à part quelques petites initiatives d'incitation à l'emploi¹¹. L'action initiale préconisée à cet égard est la mise en place d'un fonds perte d'emploi, financé conjointement par les cotisations des employés et des employeurs et un apport de l'Etat. Etant une innovation dans le système contributif, la création de ce fonds est vue ici comme action complémentaire « hors socle ».

La figure 2 montre la double approche proposée d'expansion-consolidation des prestations actuelles (encadré par le programme Amen Social) et de mise en place de nouvelles prestations pour les enfants et les chômeurs.

Figure 2: Du système existant au Socle : consolidation, expansion et nouvelles prestations



9 Loi organique n° 2019-10 du 30 janvier 2019 portant création du programme « Amen Social ».

10 Les allocations scolaires (PPAS), octroyées aux enfants d'âge scolaire dans les ménages bénéficiaires du PNAFN, sont l'unique prestation de ce genre, bénéficiant à seulement 2 % des enfants (de 0 à 17 ans) en raison de l'exclusion des enfants de 0 à 5 ans, de la limite de 3 enfants bénéficiaires par ménage et surtout du fait que les ménages du PNAFN, dont les chefs sont souvent des personnes âgées, ont peu d'enfants. Les allocations familiales du système contributif bénéficient à environ 38% des enfants, essentiellement ceux dont les parents sont employés dans le secteur formel, et donc excluent la plupart des enfants pauvres et vulnérables. Les montants ont été minés par l'inflation, dû au manque d'actualisation depuis de nombreuses années, et sont actuellement très faibles (équivalents en gros à 0,5 % du budget moyen d'une famille tunisienne).

11 Ces programmes ont bénéficié à environ 25 000 des 632 500 chômeurs en 2016.

Le contexte politique, économique et social de la Tunisie fait de la mise en place effective du socle un impératif urgent. Ceci découle tout d'abord des besoins sociaux et des attentes du public qui ont conduit à la révolution de 2011. L'instauration d'un système social, plus équitable et inclusif répondant aux besoins et droits élémentaires de tous les citoyens, figure depuis 2011, parmi les grandes priorités nationales. C'est dans ce cadre qu'un Contrat Social a été signé en 2013, tenant compte de la Recommandation 202 de l'OIT et préconisant un dialogue social sur l'avenir de la protection sociale. Par ailleurs, la Constitution de 2014 a placé la dignité humaine et la justice sociale comme valeurs constitutionnelles suprêmes. En ce qui concerne l'accès aux soins, l'article 38 a reconnu la santé comme un droit pour chaque citoyen et a affirmé la garantie par l'Etat du droit à la couverture sociale et aux soins.

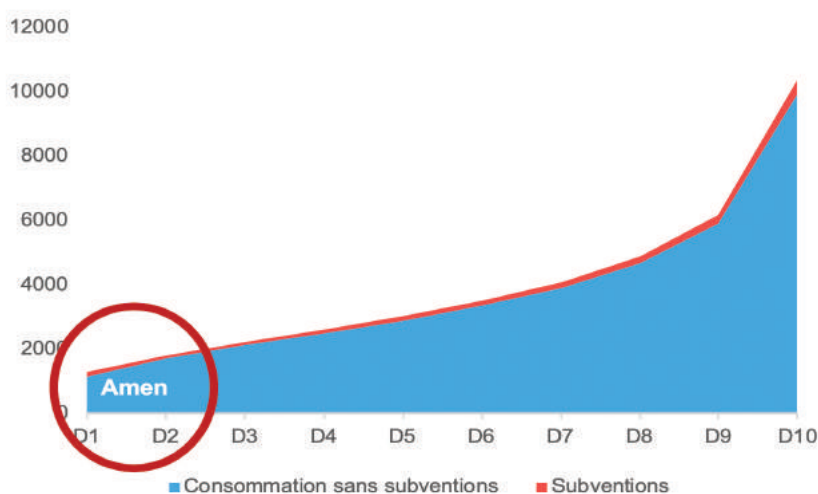
Le Ministère des Affaires Sociales a ainsi poursuivi les analyses et la réflexion en vue de la réalisation effective des quatre garanties du socle. Suite à la réalisation des deux études de faisabilité, le Gouvernement a tenu, le 9 mai 2019, un séminaire national, sur « la mise en place d'un système national de protection sociale inclusif et intégré », qui a été ouvert par le Chef de Gouvernement et qui a synthétisé les démarches conduisant à la mise en place du socle.

Selon les chiffres de 2016, presque un tunisien sur six (15,2 %) vit encore dans la pauvreté, avec de fortes inégalités régionales, mises en relief par des taux de pauvreté particulièrement élevés dans les régions défavorisées du Centre-Ouest et du Nord-Ouest. En outre, le contexte économique reste défavorable dans le court et moyen terme, augmentant les risques d'aggravation de la pauvreté et des privations. Une réduction des dépenses publiques globales est envisagée pour restaurer la soutenabilité des finances publiques et pour jeter les bases d'une reprise de la croissance à long terme.

Les ménages pauvres et intermédiaires risquent de subir une réduction de leur niveau de vie en raison de certaines mesures de redressement des finances publiques, en particulier la suppression progressive des subventions, notamment celles sur les produits énergétiques (voir l'encadré 1).

Dans ce contexte, un socle de protection sociale cohérent et efficace est encore plus important et nécessaire afin de protéger le niveau de vie des populations et pour préserver la cohésion sociale. Ce socle devrait aller au-delà de la population cible de l'Amen Social. Comme on peut le voir dans la figure 3, le niveau de consommation de ces déciles intermédiaires n'est pas loin de cette ligne un peu arbitraire et ces ménages risquent de tomber en dessous en cas de chocs, comme l'élimination des subventions énergétiques. Des simulations¹² ont montré que celle-ci réduirait le niveau de consommation des ménages dans les déciles 3 à 6 par 4,8 à 4,4 % et augmenterait l'incidence de pauvreté globale de 2,6 points de pourcentage, entraînant d'autres impacts indirects (privations multiples et fissures de la cohésion sociale).

Figure 3: Consommation moyenne par an, par décile, 2018 (DT)



Source : dérivé des données de l'EBCNV 2016.

¹² Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie, Oxford Policy Management et Partnership for Economic Policy, rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, page 18.

Quant à la faisabilité financière du socle, il est proposé d'adopter une stratégie de mise en œuvre progressive qui rendra les coûts additionnels (par rapport aux coûts actuels de la protection sociale non contributive) relativement modestes pendant la période de consolidation des finances publiques, prévue jusqu'en 2022.

Les réformes budgétaires en cours devraient dégager graduellement des nouvelles sources d'espace budgétaire, qui, comme il l'est montré ci-dessous, seraient suffisantes pour financer le renforcement progressif du socle sans mettre en danger les équilibres économiques du pays et sans porter préjudice à d'autres priorités de politique publique.

Encadré 1:

Impacts de la suppression des subventions énergétiques sur la pauvreté et le niveau de vie des ménages

Des simulations, basées sur les données de l'Enquête sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages (EBCNV) de 2016, ont montré que, sans mesures d'accompagnement, la suppression des subventions énergétiques augmenterait l'incidence de pauvreté de 2,6 points de pourcentage.

Malgré le fait que ces subventions sont régressives, dans le sens qu'elles bénéficient plus aux ménages plus aisés, celles-ci augmentent aussi la capacité de consommation des ménages plus pauvres.

En fait, en termes absolus, la suppression des subventions énergétiques aurait des effets négatifs plus importants sur le niveau de vie des ménages pauvres et intermédiaires que sur celui des ménages aisés. Les simulations montrent que, sans mesures compensatoires, cette mesure de politique réduirait la consommation moyenne de 5,5 % dans le premier décile de la population (le décile le plus pauvre) et de 5,1 % dans le deuxième décile, par rapport à 4,2 % dans les déciles 9 et 10 (les plus aisés).

La suppression des subventions énergétiques est incontournable, compte tenu de leur poids budgétaire très lourd (2,8 % du PIB en 2018) et de l'importance du déficit budgétaire (malgré une réduction de 6,3 % en 2017 à 4,6 % en 2018), ainsi que la nature régressive de la distribution des bénéficiaires des subventions et leur faible efficacité (comme mécanisme de protection sociale) par rapport aux coûts.

Néanmoins, les effets de la suppression des subventions sur le niveau de vie des ménages, surtout ceux des ménages pauvres et intermédiaires, soulignent l'importance d'un socle de protection sociale adéquat.

Sources : Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie, Oxford Policy Management et Partnership for Economic Policy, rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, pages 18-20 ;

FMI, Country Report n° 19/223, juillet 2019.

Méthodologie

Cette note d'orientation sur les coûts et le financement de la SNPS se base sur les analyses déjà faites dans les deux études approfondies, tout en actualisant certaines données et simulations, notamment en ce qui concerne les projections des finances publiques utilisées pour calculer l'espace budgétaire potentiellement disponible pour financer le socle.

Les calculs de coûts requièrent des projections de la population bénéficiaire de chaque prestation, tirées des données démographiques, administratives et de pauvreté, ainsi que l'estimation du coût unitaire par ménage ou personne bénéficiaire. Ce coût doit en principe inclure les frais administratifs en plus du coût des transferts effectués aux bénéficiaires (ou le coût des services prêtés gratuitement ou fortement subventionnés dans le cas de l'AMG). Des informations plus détaillées sont fournies ci-dessous dans la première partie de cette note sur la couverture et les coûts des différentes garanties.

Les projections de coûts sont présentées en pourcentage du PIB pour faciliter l'analyse de la faisabilité financière. L'analyse des perspectives de financement, dans la deuxième partie du document, évalue l'espace budgétaire potentiellement disponible pour le financement des prestations du socle. 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 »¹³.

Compte tenu du fait que la Tunisie se trouve actuellement dans une situation budgétaire très serrée, l'espace budgétaire est interprété dans un sens incrémental futur, identifiant les sources de ressources *additionnelles* qui sont prévues dans les projections des finances publiques¹⁴.

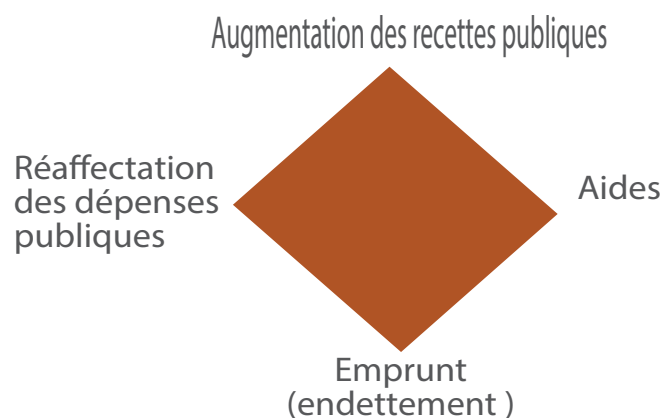
Il s'agit d'évaluer la contribution potentielle de chacune des sources de ressources, qui peuvent être présentées visuellement comme les quatre coins d'un « diamant budgétaire » (voir la figure 4) :

- 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.

Pour des raisons pratiques (la disponibilité de projections officielles des composantes des finances publiques), cette analyse se limite à la période allant jusqu'en 2024. Les projections sont celles présentées dans le plus récent rapport du Fonds Monétaire International (FMI) sur la Tunisie, en juillet 2019¹⁵.

Les coûts du socle sont estimés sur une période plus longue, jusqu'en 2030, en supposant que les taux d'inflation et de croissance du PIB prévus en 2024 se maintiennent dans les années suivantes.

Figure 4: Le diamant budgétaire



Source : Dérivé de Roy R., Heuty, A., et Letouze, E., « 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, 2007.

¹³ Heller, P.S., « Understanding Fiscal Space », IMF Policy Discussion Paper PDP/05/4, Fiscal Affairs Department, Fonds Monétaire International, Washington, mars, 2005.

¹⁴ Sur l'approche conceptuelle, voir Roy, R., Heuty, A., et Letouze, E., « 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, 2007.

¹⁵ FMI, Tunisia, Fifth review under the Extended Fund Facility, IMF Country Report no 19/223, juillet 2019.

Il est à souligner que cette analyse des perspectives de financement constitue une approche macro et intégrée, au lieu de la recherche de sources spécifiques de financement à fin déterminée. 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 du socle ou à des prestations spécifiques. Mais cette option est devenue moins disponible dans le cadre de la nouvelle Loi Organique du Budget de l'Etat, de 2019, qui limite le champ d'application des FST (voir l'encadré 2 ci-dessous). De toute façon, la faisabilité financière doit être évaluée sous l'angle de l'évolution globale des finances publiques.

Le financement du socle doit être compatible avec la stratégie mise en place par le Gouvernement pour redresser les finances publiques. Il est important de souligner que cette analyse prend au sérieux la nécessité de ne pas « mettre en danger la durabilité de la position financière du gouvernement ». Autrement dit, les opportunités de mobilisation de ressources additionnelles, y compris par la réaffectation de dépenses publiques, sont évaluées 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 mesures budgétaires. Sous cette perspective, des politiques budgétaires ayant certains effets sociaux négatifs exigent 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 dépenses réduites ou supprimées.

01

LES GARANTIES DU SOCLE : JUSTIFICATION, COUVERTURE ET COÛTS

Les quatre premières sections de ce chapitre présentent les scénarios proposés pour chacune des quatre garanties du socle : les principales caractéristiques et justification de la garantie, la couverture de la population cible et les projections du coût de la garantie jusqu'en 2030 (mesuré en pourcentage du PIB pour faciliter l'analyse de faisabilité financière dans le chapitre suivant). Une dernière section présente le coût global du socle, sous un scénario de mise en œuvre progressive.

1.1 Accès aux Soins Universels (ASU)

La première garantie du socle est celle de l'accès aux soins de santé essentiels.

Tandis que le système de santé est responsable de l'aspect « offre » de cette question, le système de protection sociale est censé assurer l'accessibilité financière de tous aux soins essentiels, soit à travers l'assurance maladie, soit à travers l'assistance médicale en faveur des familles pauvres et à revenu limité qui se trouvent hors du système de sécurité sociale contributive.

L'assurance maladie couvre 58 % de la population, selon les chiffres de 2016, tandis que 24,8 % de la population est inscrite à l'Assistance Médicale Gratuite, dont 7,3 % bénéficie du volet AMG 1, conçu comme mécanisme totalement gratuit sans ticket modérateur en faveur des ménages pauvres, et 17,5 % du volet AMG 2, qui est destiné aux ménages à revenu limité (défini comme moins de 2 fois le SMIG) et offre un accès aux soins à tarifs réduits assorti de ticket modérateur.

En supposant des mesures pour assurer la couverture sociale effective de la partie de la population assujettie à la sécurité sociale mais actuellement non déclarée (8,9 %), environ 8,2 % de la population reste sans aucune couverture sociale de santé, parmi lesquels se trouvent surtout les chômeurs (5,6 %) et un reliquat d'autres ménages pauvres et vulnérables jusqu'ici non-inscrits dans l'AMG (voir le tableau 1). Le défi est de combler ce gap, afin d'assurer le droit aux soins de santé pour tous.

Tableau 1: Population non couverte par l'assurance maladie, 2016

Population tunisienne	Couverts par l'assistance médicale		Dépourvus de couverture santé		Total de la population cible
	AMG1	AMG2	Chômeurs	Autres	
11 295 787	824 482	1 975 459	632 500	297 916	3 730 356
100%	7,3%	17,5%	5,6%	2,6%	33 %
Total des ménages	Ménages			Total des ménages cibles	
2 972 575	249 843	598 624	446 000	78 618	1 373 085
100%	8,4%	20,1%	15,0%	2,6%	46,1%

Source : Étude de faisabilité des trois garanties du socle national de la protection sociale, Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES), avril 2019.

A cet égard, le tableau 2 présente trois options de renforcement de l'AMG, dérivées des scénarios proposés dans l'étude de faisabilité du CRES. L'option 1 consiste à ajouter les chômeurs à la population inscrite à l'AMG 1, tout en maintenant inchangée (sauf par la croissance démographique)

la population bénéficiant de l'AMG 2. L'option 2 ajoute aussi le reliquat des « autres » à l'AMG 2. L'option 3 est identique à l'option 2 en termes de population cible, mais abolit la distinction entre les deux volets de l'AMG en supprimant le ticket modérateur actuellement en vigueur dans le cadre de l'AMG 2.

Le panier de soins proposé, dans l'AMG élargi selon ces scénarios, inclut tous les services de santé reconnus actuellement aux bénéficiaires de la filière publique (de l'assurance maladie) dans les structures relevant du Ministère de la Santé et les polycliniques de la CNSS, à savoir les soins ambulatoires, les hospitalisations, les actes d'analyses et d'imageries et les médicaments. Les coûts unitaires (par ménage par an) sont supposés se maintenir, en termes réels, aux mêmes niveaux que dans le passé, sauf évidemment dans le cas de l'option 3, où la suppression du ticket modérateur augmente le coût unitaire de l'AMG 2 au niveau de celui de l'AMG 1.

Tableau 2: Options pour l'extension de l'AMG à la population actuellement dépourvue de couverture sociale de santé

	Population cible		Ménages éligibles, 2016			Ticket modérateur		Coût unitaire (DT par ménage par an, 2016)	
	AMG 1	AMG 2	AMG 1	AMG 2	Total	AMG 1	AMG 2	AMG 1	AMG 2
Option 1	Actuelle + chômeurs	Actuelle	695 843	598 624	1 294 467	x	√	940	423
Option 2	Actuelle + chômeurs	Actuelle + autres	695 843	677 242	1 373 085	x	√	940	423
Option 3	Actuelle + chômeurs	Actuelle + autres	695 843	677 242	1 373 085	x	x	940	940

Source : Dérive de l'Étude de faisabilité des trois garanties du Socle National de la Protection Sociale, Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES), avril 2019.

Le tableau 3 présente le coût brut de chacune des trois options pour chaque année jusqu'en 2030, ainsi que le coût additionnel, qui est calculé en soustrayant du coût brut les dépenses actuelles, estimées à partir des chiffres de 2016 (0,58 % du PIB, dont 0,31 % pour l'AMG 1 et 0,27 % pour AMG 2).

Tableau 3: Coût des options pour l'extension de l'AMG à la population actuellement dépourvue d'assurance maladie, 2020-2030 (en % du PIB)

	Coût brut			Coût additionnel (moins dépenses actuelles)		
	Option 1	Option 2	Option 3	Option 1	Option 2	Option 3
2020	0,88	0,92	1,31	0,30	0,34	0,73
2021	0,87	0,91	1,30	0,29	0,33	0,72
2022	0,85	0,89	1,28	0,27	0,31	0,70
2023	0,84	0,88	1,26	0,26	0,30	0,68
2024	0,82	0,86	1,25	0,24	0,28	0,67
2025	0,81	0,85	1,23	0,23	0,27	0,65
2026	0,80	0,83	1,22	0,22	0,25	0,64
2027	0,78	0,82	1,20	0,20	0,24	0,62
2028	0,77	0,81	1,19	0,19	0,23	0,61
2029	0,76	0,79	1,18	0,18	0,21	0,60
2030	0,75	0,78	1,16	0,17	0,20	0,58

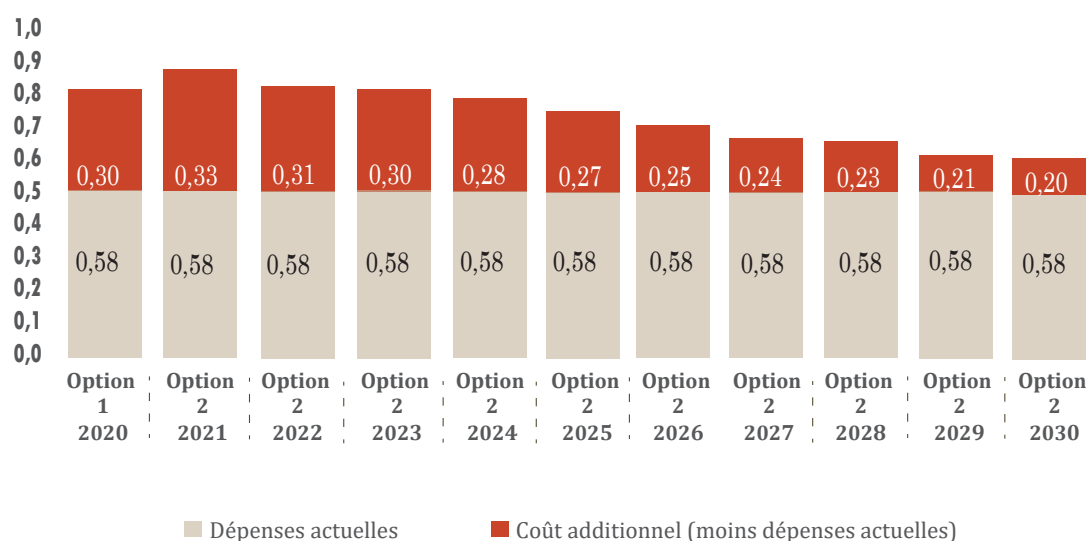
Source : Projections dérivées de l'Étude de faisabilité des trois garanties du Socle National de la Protection Sociale, Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES), avril 2019.

Ces projections montrent que les options 1 et 2 nécessitent des besoins de financement *additionnels* équivalents à respectivement 0,30 et 0,34 % du PIB au début de la période, mais diminuant à 0,17 et 0,20 % respectivement vers 2030 en raison de la croissance du PIB ainsi que des projections de réduction des taux de pauvreté et de chômage.

L'option 3 est carrément plus chère, nécessitant des ressources additionnelles allant de 0,73 % du PIB en 2020 à 0,58 % en 2030, en raison de la suppression du ticket modérateur (la contribution de l'utilisateur), qui augmente le coût supporté par l'Etat.

Prenant en compte à la fois l'urgence de l'expansion de la couverture de l'AMG à la population actuellement exclue et les contraintes des finances publiques, il est proposé un seul scénario de mise en œuvre progressive (voir la figure 5) qui commence par l'extension de la couverture aux chômeurs dans l'AMG 1 (option 1) dès la première année (2020) et ajoute l'expansion de l'AMG aux autres exclus (option 2) une année plus tard (en 2021). Le scénario retient l'option 2 par la suite, jusqu'à la fin de la période, sans allant vers l'option 3 (la suppression du ticket modérateur) en raison de son coût assez élevé. Toutefois, il est à noter que, dans sa réflexion sur la nouvelle Politique Nationale de la Santé, le Ministère de la Santé pense à évoluer à long terme vers une approche universelle de prestation d'un panier essentiel de soins pour tous.

Figure 5: Coût de la mise en œuvre progressive de l'expansion de l'AMG (en % du PIB)



1.2 Allocation pour enfants

L'accent mis sur l'enfance dans le socle 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 l'importance de soutenir l'investissement des familles dans le développement du capital humain de leurs enfants.

Les enfants sont très peu pris en compte dans le système actuel de protection sociale (voir la figure 6). Environ 59% des enfants ne bénéficient d'aucun transfert monétaire, étant exclus à la fois des allocations scolaires (PPAS) dans le système non-contributif, octroyées à seulement 2 % des enfants (de 0 à 17 ans), et des allocations familiales du système contributif, qui bénéficient à environ 38% des enfants, essentiellement ceux dont les parents sont employés dans le secteur formel.

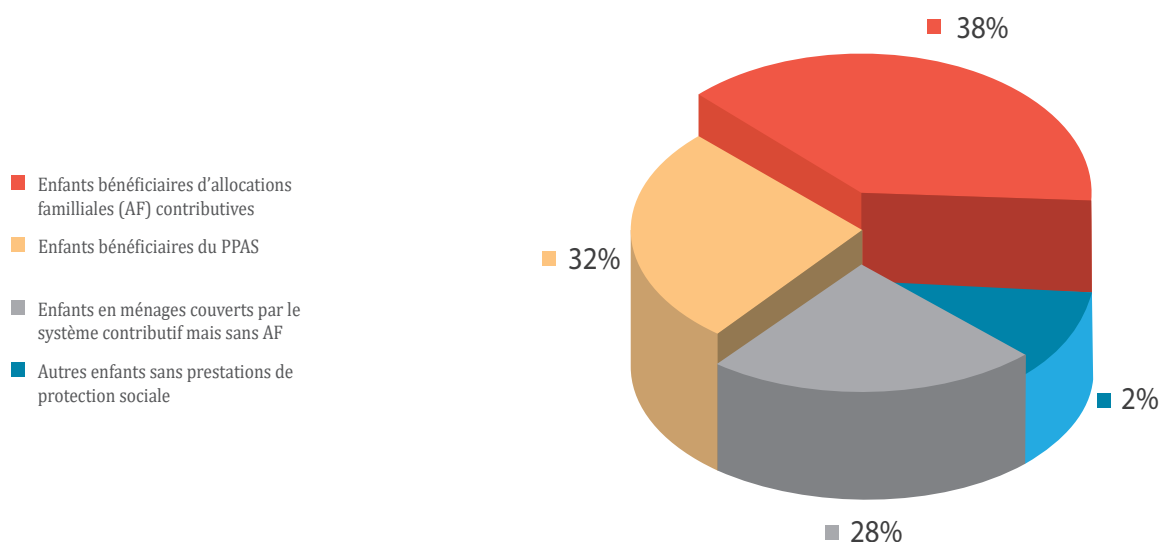
En outre, la valeur des allocations familiales est actuellement très faible, étant équivalente à 3% des dépenses moyennes par tête et ne couvre que 0,5% du budget moyen d'une famille tunisienne.

La faible couverture des enfants, surtout ceux dont les parents sont hors du système contributif et qui sont généralement les plus pauvres, est l'un des défauts majeurs du système existant et

particulièrement avec le fait que le taux de pauvreté infantile (21,1 % en 2016) est presque deux fois plus que celui des adultes (12,8 %), en raison de la forte concentration d'enfants dans les ménages les plus pauvres.

Cette situation porte préjudice à l'investissement dans le capital humain et a des effets néfastes à long terme sur la productivité et le développement économique du pays. Il est ainsi crucial, par rapport à cette garantie du socle, de mettre en place une nouvelle prestation non contributive en faveur des enfants, dénommée dans l'étude de faisabilité « allocation tunisienne pour enfants » (ATE)¹⁶.

Figure 6: Enfants avec et sans prestations de protection sociale



Source : Statistiques administratives du MAS.

Suite à des simulations sur les impacts, l'incidence des bénéficiaires et le coût-efficacité, il a été proposé de favoriser une approche universelle, tout en appliquant une stratégie de mise à l'échelle progressive par tranches d'âges pour réduire le coût au début de la période.

Cette approche évite les erreurs d'inclusion et d'exclusion qui résultent de l'inexactitude du ciblage économique, même dans les systèmes de ciblage les plus sophistiqués (comme les « proxy means tests »), et a l'avantage additionnel de bénéficier aussi aux larges franges de la population de revenu moyen qui seront affectés négativement par la suppression des subventions énergétiques et qui sont cruciaux pour le maintien de la cohésion sociale.

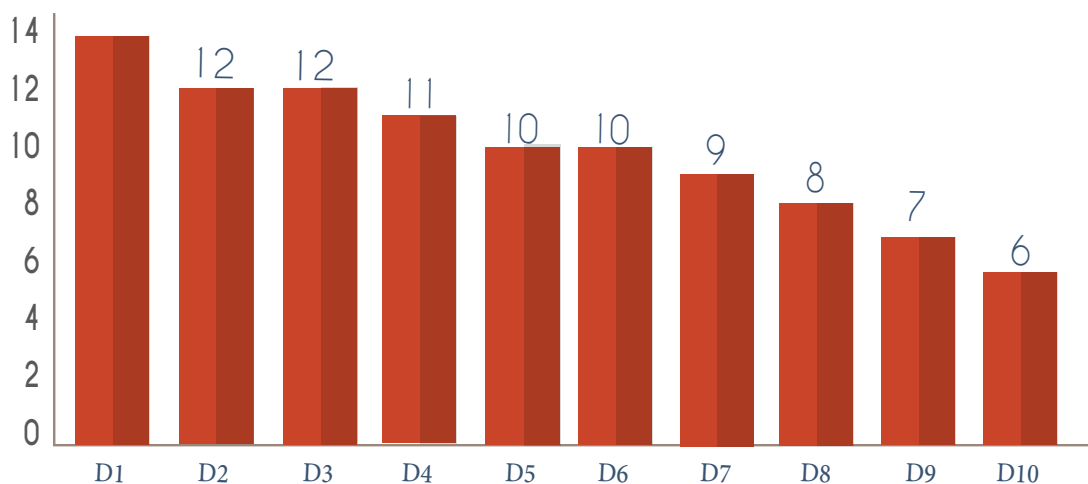
Le fait que l'approche universelle serait, en plus, fortement progressive (pro-pauvre dans sa distribution) et très efficace (au niveau des impacts) par rapport aux coûts, renforce la justification de cette approche.

La nature pro-pauvre d'une allocation pour enfants a été confirmée par les simulations, qui montrent que la part des bénéficiaires de l'allocation baisserait d'environ 15 % pour le décile le plus pauvre à 6 % pour le décile le plus riche, et ceci quel que soit la tranche d'âges considéré (voir figure 7).

Ce résultat reflète le simple fait que le nombre d'enfants est beaucoup plus élevé dans les familles pauvres que dans les familles plus riches.

¹⁶ Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie, Oxford Policy Management (OPM) et Partnership for Economic Policy (PEP), rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, 6 mai 2019.

Figure 7: Répartition d'une allocation pour enfants de 0 à 17 ans par déciles (% du total)

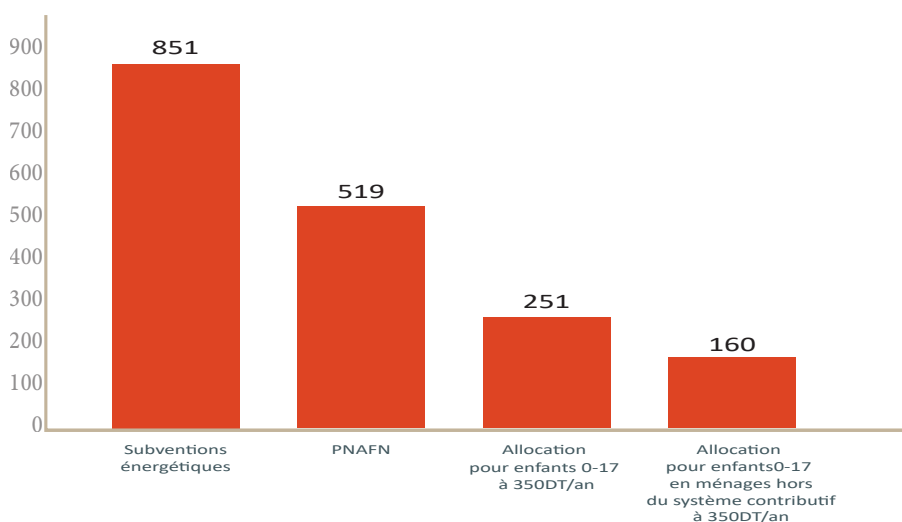


Source : Simulations pour l'étude « Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie », Oxford Policy Management (OPM) et Partnership for Economic Policy (PEP), rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, 6 mai 2019.

Pour cette même raison, l'allocation pour enfants montre un bon niveau de coût-efficacité lorsque ceci est mesuré par le coût unitaire de réduction de la pauvreté infantile. Le coût de réduction de l'incidence de pauvreté infantile par un point de pourcentage, qui est 851 millions de dinars pour les subventions énergétiques et 519 millions de dinars pour le PNAFN, se chiffre à seulement 251 millions de dinars pour un programme universel d'allocations ciblant tous les enfants de moins de 18 ans à 350 dinars par enfant par an (voir la figure 8).

Ce résultat reflète à la fois le poids fort des enfants dans la population pauvre et le poids faible des enfants dans les ménages du PNAFN, ainsi que les erreurs d'inclusion et d'exclusion élevées du mécanisme de ciblage économique de ce dernier.

Figure 8: Coût de réduction d'un point de pourcentage de l'incidence de pauvreté infantile, par types de programme (en millions de dinars)



Source : Simulations pour l'étude « Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie », Oxford Policy Management (OPM) et Partnership for Economic Policy (PEP), rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, 6 mai 2019.

Le montant proposé de 350 dinars par enfant par an répond au critère d'adéquation dans la recommandation 202, qui stipule que l'allocation pour enfants 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)). Les simulations ont montré que, à ce niveau assez modeste, équivalent à un dinar par jour, une allocation ciblant tous les enfants de 0 à 17 ans serait suffisant pour augmenter la consommation moyenne dans le décile le plus pauvre par 11,3 % et pour réduire l'incidence de pauvreté infantile par 4,8 points de pourcentage (c'est-à-dire d'un cinquième par rapport à son niveau de 2016). Ce montant est employé dans les simulations et reste inchangé en termes réels jusqu'en 2030.

En raison de sa large couverture des ménages, l'allocation pour enfants peut aussi être considérée comme mécanisme bien indiqué pour compenser à large échelle les effets néfastes de la suppression progressive des subventions, tout en jouissant ce rôle de manière beaucoup plus efficiente que celles-ci. Une allocation pour tous les enfants de 0 à 17 ans au montant proposé est suffisante pour remplacer (à plus de 100 % dans les trois premiers déciles et à plus de 50 % dans les déciles 4-7) la perte de revenu provoquée par la suppression des subventions énergétiques.

Le tableau 4 montre le scénario proposé de mise à l'échelle progressive de l'allocation pour enfants, au montant de 350 dinars par enfant par an. Il est supposé que le programme démarre en 2020, ciblant les enfants de 0 à 3 ans, avant d'ajouter les enfants de 4 à 5 ans en 2021, les enfants de 6 à 12 ans en 2023 et les enfants de 7 à 13 ans à partir de 2024.

Tableau 4: Mise en œuvre de l'allocation pour enfants

Années de démarrage et expansion proposées	2020 : Enfants 0-3 ans
	2021 : + enfants 4-5 ans
	2023 : + enfants 6-12 ans
	2024 : + enfants 7-13 ans
Montant	350 DT par enfant par an
Population bénéficiaire	Voir tableau 5

Il est à noter que cette approche d'expansion universelle par tranche d'âges a été vue comme préférable à une approche de focalisation sur les enfants dans les ménages hors du système de sécurité sociale contributive, bien que cette dernière approche montre des niveaux particulièrement élevés de progressivité et de coût-efficacité. Ce choix reflète, tout d'abord, l'importance d'éviter le risque que la limitation de la prestation à ceux non couverts par la sécurité sociale démotive l'adhésion aux régimes contributifs. Il reconnaît ensuite que 42 % des enfants des adhérents aux régimes de sécurité sociale ne reçoivent pas d'allocations familiales¹⁷.

Comme il est montré dans le tableau 5, selon le scénario de base, le nombre d'enfants bénéficiaires augmentent de 662 000 en 2020 à 1,1 millions en 2021 et à 3,4 millions en 2024 en atteignant la couverture universelle des enfants de 0 à 17 ans. Le coût du programme se chiffre à 0,20 % du PIB en 2020 et augmente à 0,33 % en 2021 et 0,89 % à pleine échelle en 2024. Le coût en pourcentage du PIB diminue par la suite, à 0,76 % du PIB en 2030, en raison du fait que la croissance du PIB est prévue d'être plus rapide que celle de la population infantile. Les coûts sont additionnels au montant très faible d'environ 0,02 % du PIB alloué actuellement aux allocations scolaires du PPAS et aux aides ponctuelles accordées aux enfants pauvres lors de la rentrée scolaire.

¹⁷ Les enfants bénéficiaires des allocations familiales sont les trois premiers enfants des employés adhérents à la CNRPS et des employés adhérents à trois des huit régimes de la CNSS. Dans le cas de la CNSS, sont notamment exclus les enfants des employés agricoles, les employés à propre compte et les employés à faible revenu – autrement dit, ceux qui sont généralement les plus vulnérables.

Tableau 5: Nombre de bénéficiaires et coût de la mise en œuvre progressive de l'allocation pour enfants (à 350 DT par enfant par an)

	Tranche d'âges	Milliers d'enfants bénéficiaires	Coût (% du PIB)
2020	0-3 ans	662	0,20
2021	0-5 ans	1 115	0,33
2022	0-5 ans	1 127	0,32
2023	0-12 ans	2 428	0,66
2024	0-17 ans	3 384	0,89
2025	0-17 ans	3 421	0,87
2026	0-17 ans	3 459	0,85
2027	0-17 ans	3 497	0,82
2028	0-17 ans	3 535	0,80
2029	0-17 ans	3 574	0,78
2030	0-17 ans	3 613	0,76

Source : Source : Simulations pour l'étude « Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie », Oxford Policy Management (OPM) et Partnership for Economic Policy (PEP), rapport pour l'UNICEF et le Ministère des Affaires Sociales, 6 mai 2019.

1.3 Revenu minimum en âge actif

La garantie du revenu minimum pour personnes défavorisées d'âge actif, telles que les personnes handicapées et les personnes atteintes de maladies chroniques, peuvent se réaliser par l'élargissement de la couverture de ces catégories dans le cadre du PNAFN, qui fait partie du nouveau programme Amen Social, et par l'amélioration de son mécanisme de ciblage. Cependant, les chômeurs constituent une autre catégorie de la population en âge actif dépourvue de revenu, qui jusqu'ici n'a pas été pris en compte par le système de protection sociale.

1.3.1 Revenu minimum pour personnes handicapées

Le revenu minimum pour personnes handicapées peut se conceptualiser comme prestation de compensation, c'est-à-dire une allocation qui compense la perte de revenu et les coûts additionnels qui découlent du désavantage résultant d'un handicap. Vue sous cet angle, la population cible est toute la population handicapée sans couverture sociale. Cependant, il serait nécessaire en principe de moduler le niveau de compensation pour refléter la gravité du handicap et aussi pour prendre en compte le fait que les enfants et les personnes âgées ne sont pas en âge actif, bien que le handicap impose des coûts additionnels dans leur cas aussi.

Les simulations faites jusqu'ici sont préliminaires et indicatives, compte tenu du manque de données fiables sur la population cible et de la nécessité d'une étude approfondie pour déterminer avec plus d'exactitude les critères d'éligibilité, les procédures d'inscription et les montants de l'allocation prévue. Les résultats du dernier recensement de la population, datant de 2014, ont montré un taux de prévalence du handicap de 2,2 %, taux inférieur aux moyennes enregistrées au niveau international et qui laisse penser qu'une partie de la population avec handicap n'a pas été comptabilisée. Des 241 240 personnes recensées en situation de handicap, moins de la moitié (108 618) était titulaire d'une carte de handicapé. Les données administratives ont été utilisées pour identifier ensuite la population handicapée sans couverture sociale. Dans ces simulations, les personnes âgées ayant un handicap qui sont éligibles à l'allocation pour personnes âgées (garantie 4) reçoivent une allocation d'invalidité à 50 % du montant de base, qui est établi au même niveau que le montant mensuel du PNAFN, à savoir 180 dinars par mois, actualisé selon le taux d'inflation.

En supposant le démarrage en 2022, sous forme de continuation/expansion de la couverture des personnes handicapées par le PNAFN, le nombre potentiel de bénéficiaires s'élèverait à environ 153 600, dont environ 94 000 de moins de 62 ans. Ce chiffre peut être comparé avec les 53 000 chefs de ménages handicapés bénéficiaires du PNAFN en 2018 (voir le tableau 6).

Tableau 6: Mise en œuvre de la garantie de revenu minimum pour personnes handicapées

Scénario unique	Personnes handicapées hors sécurité sociale contributive
Année de démarrage proposée	2022 (continuation/ expansion de la couverture des personnes handicapées par le PNAFN)
Montant	180 DT par mois (montant à 50% pour bénéficiaires de 62 ans et plus recevant aussi le RPA)
Population bénéficiaires	94 000 personnes 0-61 ans en 2022 59 600 personnes 62 ans et plus en 2022

Le coût brut de cette prestation, incluant les frais administratifs estimés à 5 % du coût des allocations, serait équivalent à 0,23 % du PIB au début, en 2022, et diminuerait progressivement par la suite, en raison de la croissance du PIB, jusqu'à 0,18 % en 2030 (voir le tableau 7). La part des personnes handicapées dans les dépenses actuelles du PNAFN, calculée à partir de la répartition des types de bénéficiaires de ce programme, est équivalent à 0,10 % du PIB, ce qui implique que le coût additionnel requis serait de l'ordre de 0,13 % du PIB en 2022, diminuant à environ 0,8 % en 2030.

Tableau 7: Couverture et coût (en % du PIB) de la garantie de revenu minimum pour personnes handicapées

	Nombre de bénéficiaires	Coût brut	Dépenses actuelles (2019)	Coût additionnel (coût brut moins dépenses actuelles)
2022	153 634	0,23	0,10	0,13
2023	155 324	0,23	0,10	0,12
2024	157 033	0,22	0,10	0,12
2025	158 760	0,21	0,10	0,11
2026	160 507	0,21	0,10	0,10
2027	162 272	0,20	0,10	0,10
2028	164 057	0,19	0,10	0,09
2029	165 862	0,19	0,10	0,09
2030	167 686	0,18	0,10	0,08

Source : Nouvelle simulation basée sur le RGPH 2014 et les données administratives sur la couverture sociale.

1.3.2 Revenu minimum pour d'autres catégories de personnes nécessiteuses d'âge actif

D'autres personnes en âge actif, vivant sous le seuil de la pauvreté et appartenant à des catégories vulnérables comme les personnes atteintes de maladies chroniques et les chefs de ménages nombreux, reçoivent actuellement des allocations dans le cadre du PNAFN. En 2018, 25 % des ménages bénéficiaires du PNAFN, soit 71 250 ménages, se trouvaient dans ces catégories « autres », c'est-à-dire avec chefs non âgés et non handicapés. Il est proposé de continuer à couvrir ces mêmes catégories de ménages pauvres et vulnérables.

Il est difficile de simuler correctement la population cible, dû au fait que l'éligibilité se définit par rapport à plusieurs critères catégoriels différents en plus du statut économique du ménage (vivant en dessous du seuil de pauvreté). Les projections supposent ainsi une simple extrapolation du nombre

de bénéficiaires de ces catégories en 2019 (estimé à 71 250 ménages) selon le taux de croissance démographique. Quant au montant, il resterait inchangé, en termes réels, au montant actuel du PNAFN.

Tableau 8: Mise en œuvre de la garantie de revenu minimum pour autres personnes nécessiteuses (non âgées et non handicapées)

Scénario unique	Extrapolation des bénéficiaires PNAFN non âgés et non handicapés
Année de démarrage proposée	2022 (continuation de la couverture d'autres catégories nécessiteuses par le PNAFN)
Montant	180 DT par mois
Population bénéficiaires	73 600 en 2022

Le maintien de cette prestation au niveau de la couverture actuelle fait en sorte que, en proportion du PIB, le coût brut diminue en raison de la croissance du PIB et devient moins que le coût actuel dans le cadre du PNAFN (0,14 % du PIB). Comme il l'est montré dans le tableau 9, il n'y a aucun coût additionnel, mais plutôt des « économies » par rapport au niveau de dépenses actuelles.

Tableau 9: Couverture et coût (en % du PIB) de la garantie de revenu minimum pour autres personnes nécessiteuses non handicapées d'âge actif

	Nombre de bénéficiaires	Coût brut	Dépenses actuelles (2019)	Coût additionnel (coût brut moins dépenses actuelles)
2022	73 627	0,12	0,14	-0,02
2023	74 437	0,12	0,14	-0,02
2024	75 256	0,11	0,14	-0,03
2025	76 084	0,11	0,14	-0,03
2026	76 921	0,11	0,14	-0,03
2027	77 767	0,10	0,14	-0,04
2028	78 622	0,10	0,14	-0,04
2029	79 487	0,10	0,14	-0,04
2030	80 361	0,09	0,14	-0,05

Source : Nouvelle simulation basée sur les données administratives du PNAFN.

En ce qui concerne le chômage, la Recommandation 202 de l'OIT prévoit une sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif se trouvant dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant en cas de chômage. Après avoir augmenté suite à la révolution de 2011, le taux de chômage est resté relativement stable depuis 2013 dans la fourchette de 15 à 16 % et a été estimé à 15,5 % en 2018. Cependant, le chômage est fortement concentré chez les jeunes (plus de 75 % des chômeurs ont moins de 35 ans) et le taux de chômage est nettement plus élevé chez les femmes (22,7 %) que chez les hommes (12,5 %).

Or, très peu de chômeurs reçoivent actuellement des indemnités ou d'autres aides. Tandis que plus de 600 000 personnes se trouvent en situation de chômage, en moyenne seulement 12 500 chômeurs par an reçoivent des prestations de la CNSS pour pallier leur manque de revenu suite à la perte d'emploi pour raisons économiques ou techniques, dans le cadre de la loi 96-101 du 18 novembre 1996 relative à la protection sociale des travailleurs.

Il existe aussi plusieurs programmes actifs du marché du travail et d'insertion professionnelle, orientés surtout vers les primo demandeurs d'emploi, mais il est estimé que seulement 25 000 personnes

bénéficient d'allocations durant les périodes d'appui à l'insertion, allant de six mois à deux ans.

En gros, l'absence d'un dispositif à large échelle pour la prise en charge des chômeurs constitue un gap majeur dans le système de protection sociale en Tunisie.

L'étude de faisabilité du CRES a simulé la couverture et le coût d'une indemnité chômage non contributive, attribuée au ménage au lieu du chômeur individuel, comme une des composantes de la garantie de revenu minimum à l'âge actif. Cette simulation a estimé à 403 807 le nombre de ménages touchés par le chômage, en 2016, en excluant les primo demandeurs d'emploi et les bénéficiaires des programmes actifs d'incitation à l'emploi.

La mise en œuvre de cette prestation n'a pas été retenue, en raison de son coût assez élevé, surtout au début de la période (0,80 % du PIB en 2020). L'incertitude concernant les rôles respectifs des systèmes contributif et non contributif, et ainsi le rôle de l'Etat dans le financement ou le co-financement d'indemnités chômage, incite aussi à la prudence. Dans la plupart des pays ayant une prestation chômage, celle-ci fait partie du système d'assurance sociale et financé par des cotisations de l'employeur et de l'employé et quelquefois aussi par une contribution de l'Etat. Vu sous l'angle des besoins de financement public, il serait nécessaire de comptabiliser seulement la subvention de l'Etat.

A cet égard, il est à noter que l'option de la mise en place d'un « fonds perte d'emploi » fait actuellement l'objet d'une réflexion, suite à une étude de faisabilité qui a proposé plusieurs scénarios possibles¹⁸. Le scénario de base suppose la couverture des salariés non agricoles du secteur privé, les salariés agricoles à revenu régulier et les salariés des entreprises publiques assujetties à la CNRPS (environ 1,5 millions d'employés en moyenne pendant la période de 2019 à 2028).

Les pertes d'emploi admissibles seraient celles provoquées par les licenciements pour raison économiques ou technologiques et les fermetures définitives d'entreprises.

Le coût du fonds, qui inclut l'accumulation graduelle d'une réserve de stabilisation sur les dix premières années, implique un taux de cotisation équivalent à 1,8 % de la masse salariale assurable sous le scénario de base (et entre 1,2 % et 2,8 % pour les autres scénarios). Il est prévu la répartition de ces charges entre les employés, les employeurs et l'Etat. En supposant la mise en œuvre du scénario de base et une contribution de l'Etat équivalente à un tiers du financement requis, le coût annuel assumé par l'Etat s'élèverait à environ 0,20 % du PIB. Cependant, ce coût n'a pas été comptabilisé dans l'estimation du coût global du socle, non seulement à cause des incertitudes concernant le scénario qui sera éventuellement adopté et la répartition du financement entre les cotisations de l'employeur et de l'employé et le subventionnement de l'Etat, mais aussi pour la simple raison que, comme mécanisme du système contributif, le fonds perte d'emploi a été vu comme initiative complémentaire au socle plutôt que partie intégrante du socle lui-même.

1.4 Revenu minimum pour personnes âgées

La mise en place d'une prestation de revenu minimum pour personnes âgées signifie l'évolution du volet personnes âgées du PNAFN vers une véritable pension sociale de vieillesse, accordée sur une base individuelle. Ciblante les personnes âgées de 62 ans et plus qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, elle serait conditionnée par un test de revenu¹⁹.

La population cible a été estimée en supposant : (1) que le vieillissement de la population continue au taux constaté en 2010-2015 (un taux de croissance moyen de la population de la tranche d'âges concernée de 4,17 % par an) ; (2) le taux de pauvreté des personnes âgées de 62 ans et plus, qui s'élevait à 10,06 % en 2015, se réduit par presque 2 points de pourcentage jusqu'en 2030 ; et (3) le ciblage économique s'avère efficient, évitant les erreurs d'inclusion et d'exclusion assez élevés dans l'actuel PNAFN²⁰.

¹⁸ Tunisie : Étude de faisabilité d'un fonds perte d'emploi (options et coûts), Bureau International du Travail, version préliminaire, avril 2019.

¹⁹ Il est pertinent à noter que les principaux arguments en faveur de l'approche universelle proposée pour l'allocation pour enfants ne s'appliquent pas de la même manière à cette prestation. Compte tenu du fait que l'incidence de pauvreté chez les personnes âgées de 62 ans et plus (10,1 % selon l'EBCNV) est plus faible que celui de la population globale (15,2 %) et surtout des enfants (21,1 %), la répartition par déciles des bénéfices d'une pension sociale universelle serait beaucoup moins progressive et le coût-efficacité plus faible comme instrument de réduction de la pauvreté.

²⁰ Un nouveau mécanisme de ciblage économique est actuellement en cours d'élaboration.

La population cible se chiffre à 193 225 en 2022, ce qui signifie une expansion d'environ un cinquième par rapport au nombre de chefs de ménages âgés dans le PNAFN, estimé à 162 450 en 2019. Cette expansion reflète à la fois l'évolution vers une approche de droit individuel et la croissance relativement rapide de cette partie de la population. La population cible devrait atteindre environ 268 000 personnes en 2030.

Le montant prévu est égal à celui du PNAFN, soit 180 dinars par mois aux prix de 2019 et ajusté par la suite par le taux d'inflation.

Tableau 10: Mise en œuvre de la garantie de revenu minimum pour personnes âgées

Scénario unique	Personnes âgées pauvres
Année de démarrage proposée	2022 (continuation/expansion de la couverture des personnes âgées par le PNAFN)
Montant	180 DT par mois
Population bénéficiaires	193 225 en 2022

Malgré l'expansion du programme, son coût brut, exprimé en pourcentage du PIB, devrait rester assez stable pendant toute la période, autour de 0,36 %, et ceci en raison du fait que la croissance de la population cible est contrebalancée par le taux de croissance économique, qui, selon les projections officielles, atteindra en moyenne 4,0 % par an à partir de 2022. Le coût brut est légèrement plus élevé que le coût actuel du volet personnes âgées du PNAFN, estimé (à partir du poids des chefs de ménages âgés dans ce programme) à 0,32% du PIB en 2019. Le coût additionnel n'est que 0,04 % du PIB (voir le tableau 11).

Tableau 11: Coût de la garantie de revenu minimum pour personnes âgées (en % du PIB)

	Nombre de bénéficiaires	Coût brut	Dépenses actuelles (2019)	Coût additionnel (coût brut moins dépenses actuelles)
2022	193,225	0,36	0,32	0,04
2023	201,283	0,36	0,32	0,04
2024	209,676	0,36	0,32	0,04
2025	218,420	0,36	0,32	0,04
2026	227,528	0,36	0,32	0,04
2027	237,016	0,36	0,32	0,04
2028	246,899	0,36	0,32	0,04
2029	257,195	0,36	0,32	0,04
2030	267,920	0,36	0,32	0,04

Source : Nouvelle simulation basée sur les données démographiques et de pauvreté.

1.5 Coût global du socle

Le calcul du coût global du socle se fait sur la base d'un scénario de mise en œuvre progressive (voir le tableau 12) qui reconnaît la nécessité de limiter l'augmentation des coûts à un niveau relativement modeste dans les premières années de la période (surtout les années 2020-2022) lorsque l'espace budgétaire est plus étroite (voir le chapitre 2 sur les perspectives de financement).

Tableau 12: Scénario de mise en œuvre progressive

Année	CSU (AMG)	ATE	RM âge actif (personnes handicapées et autres)	RM personnes âgées
2020	Expansion AMG 1 (aux chômeurs) et AMG 2 inchangée	Démarrage 0-3 ans	PNAFN inchangé	
2021	Plus expansion AMG 2	Expansion 4-5 ans	PNAFN inchangé	
2022	Continuation	Continuation	Expansion RM personnes âgées, handicapées et autres	
2023	Continuation	Expansion 6-12 ans	Continuation	
2024	Continuation	Expansion 13-17 ans	Continuation	
2025-30	Continuation	Continuation	Continuation	

La priorité est donnée tout d'abord à la première garantie du socle, l'accès universel aux soins, qui est primordial pour la réalisation de l'obligation constitutionnelle d'assurer le droit à la santé et qui requiert essentiellement un effort supplémentaire pour élargir la couverture de l'AMG, notamment aux chômeurs. La couverture de l'AMG 1 est étendue pour inclure les chômeurs dès la première année (2020) et la couverture de l'AMG 2 est étendue l'année suivante (2021).

La deuxième priorité, par rapport au calendrier de mise en œuvre, est le démarrage de l'allocation pour enfants (ATE) et son expansion progressive par tranche d'âges. Ceci reflète l'absence actuelle d'une prestation à large échelle en faveur des enfants, le niveau élevé de la pauvreté chez les enfants, l'importance stratégique de l'investissement dans le capital humain dès l'enfance, le niveau élevé du coût-efficacité de l'ATE et son rôle potentiel dans la protection du niveau de vie des ménages pauvres et intermédiaires et le maintien de la cohésion sociale dans un contexte de suppression progressive des subventions énergétiques.

Il est proposé de lancer l'ATE en 2020, donnant la priorité initiale à la petite enfance en raison de son importance comme période de développement cognitif avec le retour d'investissement le plus élevé à long terme. Le programme démarre ainsi en ciblant uniquement les enfants de 0 à 3 ans, tandis que les enfants de 4 à 5 ans sont ajoutés dans la deuxième année (2021). L'expansion à l'âge scolaire suit en 2023 (pour les enfants âgés de 7 à 12 ans) et 2024 (pour ceux âgés de 13 à 17 ans).

En ce qui concerne l'évolution du PNAFN, pour consolider et étendre les prestations qui garantissent un revenu minimum pour les personnes âgées (garantie 4) et pour les personnes handicapées et d'autres catégories de personnes pauvres et vulnérables d'âge actif (garantie 3), il est supposé que le programme continue au niveau de 2019 avant de s'élargir (principalement pour les personnes handicapées) en 2022. Cette expansion serait accompagnée par un renforcement du ciblage afin d'assurer, autant que possible, la couverture de toute la population cible et une réduction des erreurs d'inclusion et d'exclusion.

Dans l'analyse du coût global, il est nécessaire de prendre en compte le niveau des dépenses actuelles, estimées à 1,13 % du PIB, qui sont celles de l'AMG et du PNAFN, afin de calculer les dépenses additionnelles requises.

Pour le PNAFN, il est supposé que les dépenses actuelles soient équivalentes au budget alloué au programme en 2019 (donc à un taux d'exécution de 100 %), équivalent à 0,56 % du PIB. Ces dépenses ont été attribuées aux différents groupes cibles selon la distribution actuelle des bénéficiaires du programme.

En ce qui concerne les dépenses actuelles de l'AMG 1 et AMG 2, l'estimation est plus difficile, compte tenu du fait que, jusqu'au budget de 2019 (et même en cette année à un niveau très inférieur au coût réel), l'AMG n'a pas été comptabilisée explicitement dans le budget de l'Etat. Les estimations sont basées sur la méthode dite de facturation à blanc, du Ministère de la Santé, et se réfèrent à l'année 2016. Il est supposé que, en pourcentage du PIB, ces dépenses restent au même niveau, à 0,58 % du PIB (0,31 % pour l'AMG 1 et 0,27 % pour l'AMG 2).

Le tableau 13 et la figure 9 montrent le coût brut et, après soustraction des coûts actuels, le coût additionnel de la mise en œuvre progressive du socle entre 2020 et 2030.

Le coût brut augmente de 1,64 % du PIB à un niveau maximal de 2,44 % en 2024, reflétant l'expansion progressive des prestations, avant de montrer par la suite une tendance à la baisse, jusqu'à 2,17 % en 2030, en raison du taux de croissance plus élevé du PIB.

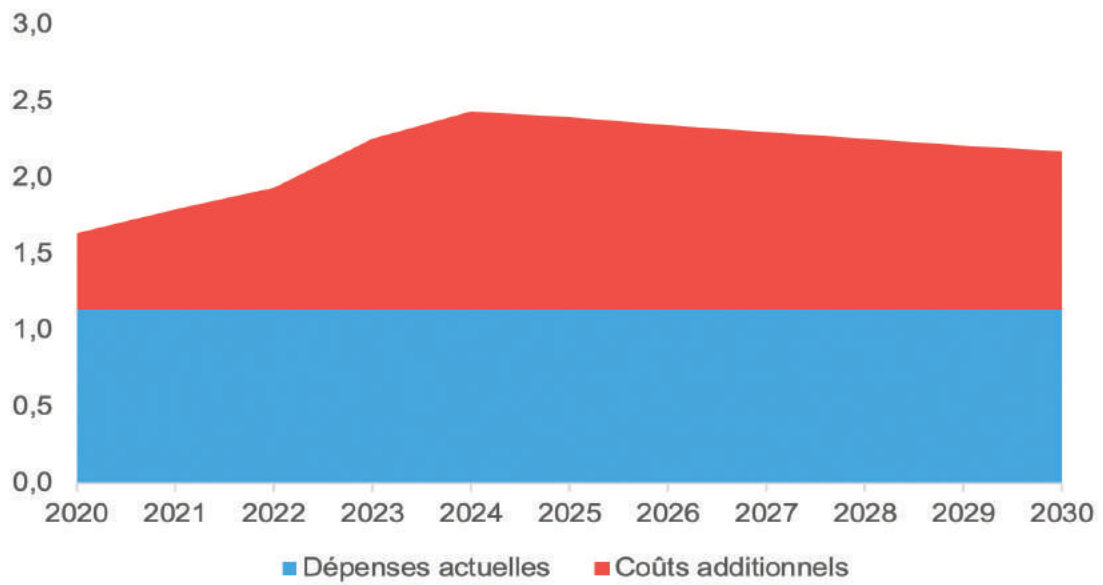
Après soustraction des dépenses actuelles, le coût additionnel à financer est beaucoup moins élevé, se chiffrant à 0,50 % du PIB en 2020 et restant en dessous de 1 % du PIB jusqu'en 2022, pendant la période la plus difficile de consolidation des finances publiques. Le coût additionnel augmente graduellement à un niveau maximal de 1,30 % du PIB en 2024 et se réduit par la suite à 1,03 % en 2030.

Tableau 13: Scénario de mise en œuvre progressive : coût en % du PIB

Année	Contenu	Coût brut	Dépenses actuelles	Coût additionnel
2020	Expansion AMG 1 et démarrage ATE 0-3 ans (et continuation AMG 2 et PNAFN inchangés)	1,64%	1,13	0,50%
2021	Plus expansion AMG 2 et ATE 4-5 ans	1,80%	1,13	0,66%
2022	Plus transformation/expansion revenu minimum personnes âgées, handicapées et autres	1,94%	1,13	0,80%
2023	Plus expansion ATE 6-12 ans	2,26%	1,13	1,12%
2024	Plus expansion ATE 13-17 ans	2,44%	1,13	1,30%
2025	Continuation	2,40%	1,13	1,26%
2026	Continuation	2,35%	1,13	1,21%
2027	Continuation	2,30%	1,13	1,16%
2028	Continuation	2,26%	1,13	1,12%
2029	Continuation	2,21%	1,13	1,07%
2030	Continuation	2,17%	1,13	1,03%

Source : Projections dérivées des simulations de coûts des quatre garanties.

Figure 9: Dépenses actuelles et coûts additionnels du SNPS (en % du PIB)



Source : Projections dérivées des simulations de coûts des quatre garanties.

02

PERSPECTIVES DE FINANCEMENT

Ce chapitre analyse l'espace budgétaire potentiellement disponible pour financer la réalisation progressive des quatre garanties du socle. Conformément à la méthodologie présentée dans l'introduction, l'analyse aborde 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 additionnelles requises pour le SNPS, sous le scénario de mise en œuvre progressive, tout en reconnaissant la nécessité de consolider les finances publiques suite à une période de dérapage qui a mis en péril la stabilité économique.

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, ce taux, défini dans un sens large (recettes propres y compris dons et recettes des privatisations et confiscations en pourcentage des dépenses totales incluant le remboursement du principal de la dette) a régressé de 82,9 % en 2010 à 69,7 % en 2017. Entretemps, le solde budgétaire global, défini 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 -6,0 %. Le recours à l'emprunt pour financer ces déficits a alourdi la dette publique.

Les mesures prises par le gouvernement pour redresser les finances publiques, par l'accroissement des recettes et la réduction des dépenses courantes, ont déjà commencé à porter leurs fruits (une réduction du déficit budgétaire à 4,6 % du PIB en 2018), mais il reste encore un long chemin à parcourir et ceci dans un contexte où les risques de chocs exogènes, de nature politique, sociale et économique, restent élevés.

2.1 Augmentation des recettes publiques

L'inversion, depuis 2017, de la tendance vers l'élargissement du déficit budgétaire s'explique principalement par l'amélioration de la performance des recettes publiques. La hausse du taux de pression fiscale et la reprise de la croissance économique sont les deux facteurs déterminants, augmentant les recettes publiques en termes relatifs et absolus respectivement.

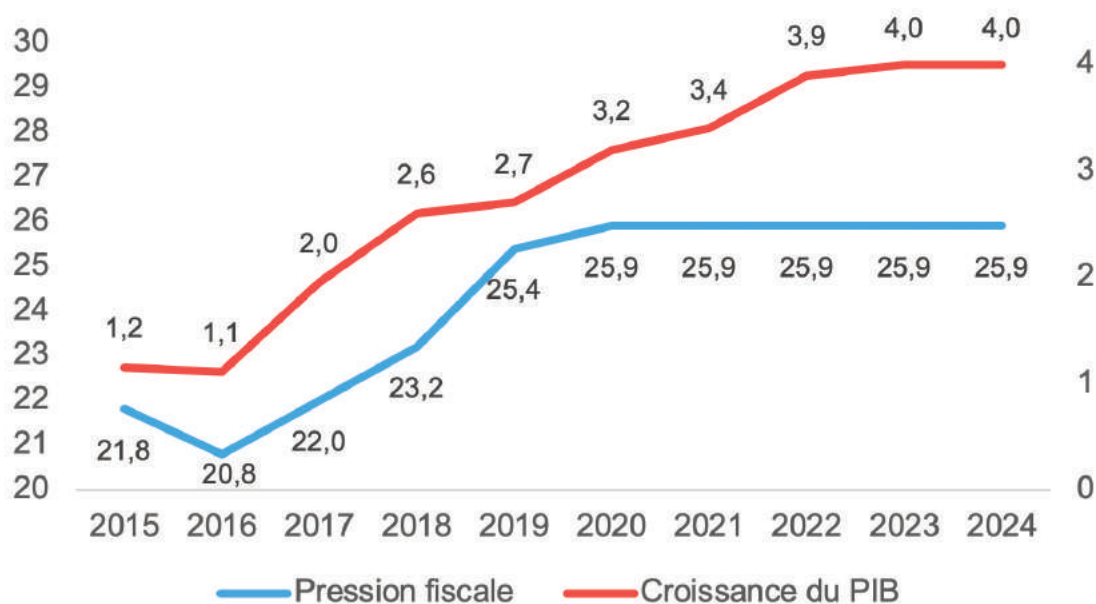
Suite à une période de croissance économique morose de 1,7% par an pendant la période de 2011 à 2016, par rapport à une moyenne de 4,2 % pendant la décennie de 2001-2010, la croissance économique a augmenté à 2,0 % en 2017 et à 2,6 % en 2018. Les prévisions conjointes du Gouvernement et du FMI signalent 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, en termes absolus, à un rythme similaire.

En ce qui concerne le taux de pression fiscale, qui est le poids des impôts dans le PIB, 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). Le taux de pression fiscale a remonté en 2017-2018, grâce principalement au renforcement de l'administration fiscale et aux mesures de politique fiscale incluses dans le budget de 2018, pour

regagner son niveau historique (23,2 % du PIB en 2018). Parmi les mesures prises ont figuré la révision des taux de TVA vers la hausse (par 1 point de pourcentage), ainsi que des mesures pour élargir le champ d'application de la TVA et réduire le nombre d'exonérations. Une nouvelle « contribution sociale de solidarité » a été introduite au profit des caisses de sécurité sociale, qui a majoré par 1 % le taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés.

Les réformes se poursuivent, avec par exemple la suppression des exonérations fiscales en faveur des sociétés offshore et la hausse du taux de la TVA appliquées aux services des professions libérales. Celles-ci, en plus de l'impact sur les impôts de la hausse des salaires en 2019 dans le secteur public, devrait augmenter davantage le ratio recettes fiscales/PIB, qui est prévu d'atteindre un niveau record de 25,4 % en 2019. Compte tenu du fait que ce niveau serait déjà un des plus élevés dans la région, le FMI prévoit un plafonnement par la suite, à 25,9 % en 2020-2024 (voir la figure 10)²¹.

Figure 10: Croissance du PIB et du taux de pression fiscale (%), 2015-2024



Source : FMI, Country Report no 19/223, juillet 2019.

Incluant aussi les recettes non-fiscales, également en hausse, le total des recettes publiques a augmenté de 22,5 % du PIB en 2016 à 25,9 % en 2018 et est prévu de dépasser 28 % à partir de 2019. Cette expansion des recettes publiques constitue une des sources principales de l'espace budgétaire, avec un gain net de 2,5 points de pourcentage du PIB entre 2018 et 2024.

21 Cependant, l'ampleur de l'évasion fiscale suggère que, au moyen de mesures de renforcement de l'administration fiscale, il serait possible d'augmenter davantage les recettes fiscales dans les prochaines années. Une étude récente 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. 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, telles que l'interconnexion des différents systèmes d'information, visent à moderniser l'administration fiscale. 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 dessous de 5.000 dinars.

Encadré 2: Financement au moyen d'un Fonds Spécial du Trésor ?

L'existence d'un mécanisme de financement à fin déterminée, celui des Fonds Spéciaux du Trésor (FST), pose la question de savoir s'il serait possible d'utiliser ce type de mécanisme pour financer le Socle National de Protection Sociale.

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. Selon une étude approfondie sur les FST il existait 33 FST, dont 26 actifs, en 2016.

Les FST mobilisent une partie importante des ressources de l'Etat : en moyenne 6,9 % des recettes fiscales entre 2010 à 2019. 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.

Il est ironique de constater que, dans la pratique, une partie substantielle des ressources mobilisées par les FST n'est pas utilisée comme prévue. 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.

Par ailleurs, 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, adoptée par le Parlement le 31 janvier 2019, limite le champ d'application des FST, rendant plus difficile l'utilisation d'un FST comme moyen de financement du SNPS. Sous la nouvelle loi, 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 et un moratoire sur la création de nouveaux FST.

Sources : Chemonics International, Evaluation économique des Fonds Spéciaux du Trésor : Phase 1, Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID), 17 août 2017 ; Loi Organique du Budget de l'Etat, 2019.

Tableau 14: Recettes, 2016-2024 (en % du PIB)

	Est.			Prévisions					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes	22,5	24,3	25,9	28,1	28,6	28,6	28,5	28,4	28,4
Recettes fiscales	20,8	22,0	23,2	25,4	25,9	25,9	25,9	25,9	25,9
Impôts directs	8,4	8,9	8,6	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
IRPP	6,6	6,4	6,0	7,2	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
IS	1,8	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Impôts indirects	12,4	13,1	14,6	15,5	15,9	15,9	15,9	15,9	15,9
Droits de douane	0,7	0,8	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
TVA	5,7	6,3	7,0	7,4	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7
Droits de consommation	2,4	2,6	2,7	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Autres impôts indirects	3,5	3,4	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Recettes non fiscales	1,7	2,3	2,7	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5
dont : secteur de l'énergie	0,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0

Source : FMI, Country Report no 19/223, juillet 2019.

2.2 Dons

Les dons reçus dans le cadre de l'aide internationale sont de faible importance, actuellement équivalents à environ 0,2 % du PIB. Il est évident que ce deuxième coin du « diamant budgétaire » ne joue qu'un rôle assez marginal dans le financement des dépenses publiques. En fait, les projections indiquent une réduction de l'importance des dons à 0,1 % du PIB à partir de 2021, ce qui signifie une faible diminution de l'espace budgétaire.

Par ailleurs, 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. Cependant, sous forme d'assistance technique, l'aide pourrait appuyer quelques coûts de renforcement du système de protection sociale.

2.3 Emprunt

La charge, déjà lourde de la dette publique, limite 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 77 % vers la fin de 2018. 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.

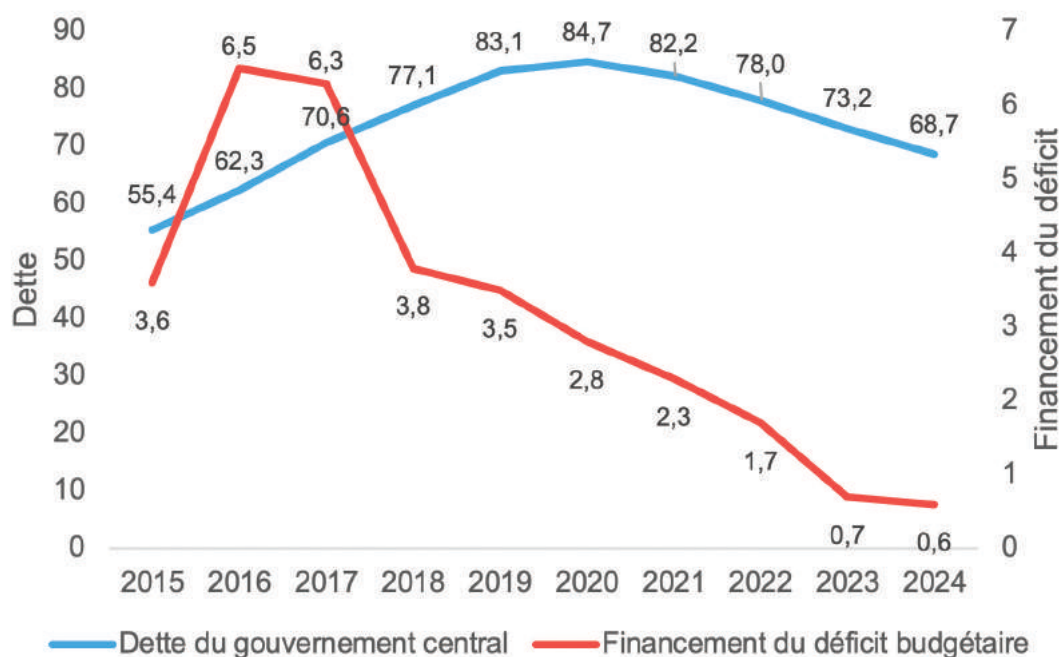
Heureusement pour la Tunisie, la moitié de la dette publique externe est due à des créanciers multilatéraux et environ 20 % sont dus à des créanciers officiels bilatéraux, à des taux d'intérêt favorables. Selon le FMI, ces taux d'intérêt sur la dette externe tournaient en moyenne à 2,7 % en 2018 (-4,6 % en termes réels) par rapport à 7,2 % (-0,1 % en termes réels) pour la dette interne composée largement de bons de Trésor de plus d'un an. 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.

Tous ces facteurs soulignent l'importance d'une approche prudente de la gestion des finances publiques et de la dette. Le scénario de base du FMI prévoit une réduction du poids de la dette publique à environ 69 % du PIB en 2024.

Cependant, ceci suppose la consolidation des finances publiques et l'absence de graves chocs exogènes. Le financement du déficit, en termes net, qui a atteint un pic de 6,7 % du PIB en 2017, s'est déjà réduit à 3,8 % en 2018, grâce surtout à la réussite des efforts menés pour augmenter les recettes publiques.

La poursuite des réformes, notamment le renforcement des mesures prises pour diminuer les dépenses courantes (voir la section suivante), est nécessaire pour réduire davantage le déficit budgétaire et ainsi les besoins de financement, qui devraient diminuer progressivement pendant les prochaines années, jusqu'à 0,6 % du PIB en 2024 (voir la figure 11).

Figure 11: Dette et financement du déficit budgétaire, 2015-2024 (en % du PIB)



Source : FMI, Country Report no 19/223, juillet 2019.

2.4 Réaffectation des dépenses publiques

Deux grands chapitres de dépenses devraient se réduire sensiblement, en pourcentage du PIB, dans les prochaines années afin de permettre une réduction globale des dépenses (de presque 31 % du PIB en 2018 à environ 29 % en 2024), tout en créant de l'espace budgétaire pour d'autres dépenses prioritaires, en particulier les investissements et les dépenses sociales. Il s'agit de la réduction de la masse salariale et des subventions des prix. Par contre, l'augmentation du fardeau de la dette réduira l'espace budgétaire, puisque les intérêts de la dette resteront en tendance vers la hausse, passant de 2,7 % du PIB en 2018 à 3,7 % vers 2022-2023, selon les projections du FMI (voir le tableau 15).

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 10,7 % du PIB en 2010 à 14,9 % (environ la moitié des dépenses publiques totales) en 2017, avant de descendre légèrement à 14,1 % 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 %)²². L'accord au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC), signé avec le FMI en 2016, a prévu de réduire progressivement le poids de la masse salariale gouvernementale à 12 % du PIB en 2020, au moyen d'un gel des salaires, des mécanismes d'incitation au départ volontaire et de l'imposition de limites strictes sur le recrutement de nouveau personnel. Le gouvernement a dévié de cette stratégie en acceptant des hausses de salaires en février 2019, suite à des grèves²³. En conséquence, la masse salariale est prévue de remonter cette année à 14,9 % du PIB. Cependant, il est prévu de reprendre la stratégie de réduction du poids de la masse salariale, relative au PIB, afin d'atteindre un chiffre de 12,3 % en 2024.

²² Chiffres excluant défense et intérieur (L.B. Zribi, Finances publiques : bilan et pistes de réflexion, présentation PowerPoint, Conseil d'Analyses Economiques, Tunis, février 2019).

²³ Entretiens, les incitations au départ volontaire ont attiré peu de fonctionnaires publics.

Tableau 15: Dépenses publiques, 2016-2024 (en % du PIB)

	2016	2017	Est. 2018	Prévisions					
				2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses totales	28,8	30,5	30,7	32,1	31,7	31,0	30,3	29,2	29,1
Dépenses courantes	23,4	24,9	25,1	26,5	25,8	24,9	24,1	22,7	22,3
Salaires	14,6	14,9	14,1	14,9	14,4	13,8	13,2	12,7	12,3
dont coûts exceptionnels de la réforme de la fonction publique	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Biens et services	1,9	1,6	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Intérêts de la dette	2,2	2,3	2,7	2,9	3,2	3,6	3,7	3,7	3,6
Internes	0,9	1,3	1,4	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9	0,9
Externes	1,3	1,0	1,2	1,7	2,1	2,4	2,6	2,7	2,8
Transferts et subventions	4,7	6,1	7,2	7,2	6,6	6,0	5,6	4,8	4,7
Subventions	2,5	3,6	4,6	4,4	3,8	3,2	2,7	1,8	1,6
Alimentaires	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2
Energétiques	0,2	1,6	2,6	2,3	1,7	1,1	0,8	0,0	0,0
Carburants	...	...	1,4	1,4	1,1	0,7	0,6	0,0	0,0
Electricité et gaz	...	...	1,1	0,8	0,6	0,4	0,2	0,0	0,0
Transports	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Transferts	0,5	0,5	2,6	2,9	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1
Autres	2,2	2,5	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Dépenses de capital	0,0	0,0	5,6	5,6	5,9	6,0	6,2	6,4	6,8

Source : FMI 2018b.

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, électricité et gaz) et les transports, 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 fluctuations des prix des produits concernés sur les marchés internationaux, ont pesé très lourdement sur les finances publiques, s'élevant à 4,6 % du PIB en 2018, dont 2,6 % pour les subventions énergétiques, 1,7 % pour les subventions alimentaires et 0,4 % pour les subventions dans le secteur des transports. En outre, elles sont mal ciblées dans la pratique, bénéficiant plus aux ménages les plus riches, notamment dans le cas des subventions énergétiques.

Dans le souci de réduire le poids des subventions dans les dépenses publiques, le Gouvernement Tunisien a poursuivi une stratégie d'augmentation des prix des produits énergétiques, échelonnée dans le temps, en vue de l'élimination totale des subventions énergétiques, actuellement prévu en 2023. Cependant, la réussite de cette stratégie dépend de l'évolution des prix sur le marché international, peu favorable depuis 2017²⁴, et du maintien de l'acceptation publique des ajustements des prix, pas toujours obtenue.

²⁴ 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.

Tableau 16: Subventions énergétiques, 2018

	Prix de vente (millimes)	Coût de revient (millimes)	Subvention (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 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 ne sont pas prévues, au moins dans le 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. 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.

Les prévisions officielles montrent une réduction assez faible du poids des subventions alimentaires par rapport au PIB, de 1,7 % en 2018 à 1,2 % en 2024, bien que ce coût relatif dépende non seulement des prix administrés et du taux de croissance du PIB, mais aussi de l'évolution des prix sur les marchés internationaux, qui est difficile à prédire.

2.5 Vue d'ensemble de l'espace budgétaire pour le financement du Socle

Comme il l'a été montré ci-dessus, l'augmentation des recettes et la réaffectation des dépenses sont deux sources potentielles d'espace budgétaire additionnel dans les prochaines années, malgré le besoin de réduire le niveau global des dépenses et le déficit budgétaire.

- Les **recettes** devraient augmenter en termes relatifs (au PIB) de 25,9 % à 28,4 % entre 2018 et 2024, donnant ainsi un gain net de 2,5 %, et aussi en termes absolus en raison de la reprise de la croissance économique.
- 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 4,6 % du PIB en 2018 à 1,6 % en 2024) et la masse salariale publique (diminuant de 14,1 % à 12,3 % du PIB). Prenant en compte l'augmentation prévue des intérêts de la dette publique (de 2,7 % à 3,6 % du PIB), qui contrebalance partiellement ses gains, on peut conclure que la réaffectation des dépenses publiques contribuera cumulativement à l'espace budgétaire, pendant la période d'analyse (2018-2024), l'équivalent de 3,9 % du PIB.
- Par contre, l'**aide** sous forme de dons est prévue de diminuer légèrement pour rester à un niveau relativement faible (0,1 % du PIB vers la fin de la période).
- 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 3,2 points de pourcentage du PIB pendant la période de 2018 à 2024, afin de renverser la tendance vers l'aggravation de la dette publique.

Globalement, l'espace budgétaire créé cumulativement entre 2018 et 2023, en termes de ressources additionnelles disponibles, se chiffre approximativement à 3,1 % du PIB. Comme on peut le voir dans le tableau 17, cet espace budgétaire se crée progressivement, augmentant de 1,3 % du PIB en 2019 à 3,1 % en 2023, par rapport au point de départ présumé, qui est la situation des finances publiques en 2018.

Tableau 17: Espace budgétaire additionnel par rapport à 2018 (cumulatif en % du PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Augmentation des recettes	2,2	2,7	2,7	2,6	2,5	2,5
Augmentation de l'aide (dons)	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Réaffectation des dépenses	-0,8	0,0	0,8	1,8	3,2	3,9
Salaires	-0,8	-0,3	0,3	0,9	1,4	1,8
Subventions	0,2	0,8	1,4	1,9	2,8	3,0
Intérêts	-0,2	-0,5	-0,9	-1,0	-1,0	-0,9
Emprunt (financement du déficit global)	-0,3	-1,0	-1,5	-2,1	-3,1	-3,2
Total espace budgétaire	1,3	1,7	1,9	2,2	2,5	3,1

Source : Calculs basés sur les projections en FMI, Country Report no 19/223, juillet 2019.

L'espace budgétaire dégagé sera largement supérieur au besoin de financement additionnel du SNPS sous le scénario de mise en œuvre progressive présenté dans le chapitre 1. La figure 12 et le tableau 18 montrent les besoins de financement additionnels en pourcentage du PIB par rapport à l'espace budgétaire nouvellement créé jusqu'en 2024.

En ne nécessitant qu'une proportion relativement faible de l'espace budgétaire dégagé, la mise en œuvre progressive de la SNPS est faisable sur le plan financier. En 2020, le financement des coûts additionnels du SNPS requiert 29,6 % de l'espace budgétaire nouvellement créé. Cette proportion augmente progressivement par la suite pour atteindre un pic de 44,8 % en 2023, avant de se réduire à 41,9 % en 2024.

Figure 12: Utilisation de l'espace budgétaire créé, 2020-2024 (en % du PIB)

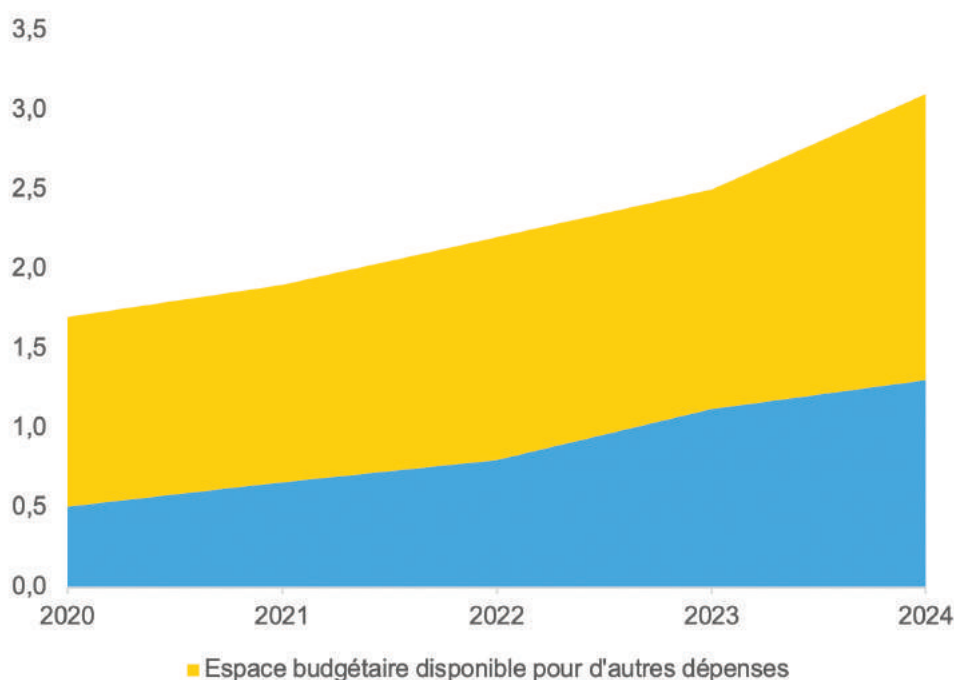


Tableau 18: Part de l'espace budgétaire requise pour le financement du SNPS

	Espace budgétaire additionnel créé par rapport à 2018 (% du PIB)	Coût additionnel du SNPS (% du PIB)	Coût additionnel du SNPS (% de l'espace budgétaire)	Espace budgétaire disponible pour autres dépenses (% du PIB)
2020	1,70	0,50	29,6	1,20
2021	1,90	0,66	34,8	1,24
2022	2,20	0,80	36,3	1,40
2023	2,50	1,12	44,8	1,38
2024	3,10	1,30	41,9	1,80

03

CONCLUSION

L'analyse dans cette note d'orientation montre clairement la faisabilité du financement des quatre garanties du Socle National de la protection Sociale malgré les contraintes du contexte actuel de redressement des finances publiques.

Les quatre garanties visent à assurer l'accès universel aux soins de santé et une sécurité élémentaire de revenu pour faire face aux besoins essentiels au cours du cycle de la vie – pendant l'enfance, l'âge actif (notamment pour les personnes handicapées) et la vieillesse.

Il s'agit, d'un côté, de combler certains gaps et de renforcer le ciblage du programme Amen Social, qui assure un revenu minimum et le droit aux prestations de soins au profit des catégories de la population pauvre et à revenu limité, à travers le PNAFN et l'AMG et, de l'autre côté, d'élargir la gamme de prestations, notamment pour réaliser la garantie relative aux enfants, qui fait défaut dans le système actuel de protection sociale non contributive.

La première partie de la note a évalué les coûts de chacun des quatre volets du Socle, sur la période de 2020 à 2030, et a présenté un scénario pour la mise en œuvre progressive des garanties. Ce scénario permet de réduire les coûts dans le court à moyen terme pendant la période d'assainissement des finances publiques, tout en prévoyant une expansion assez rapide, compte tenu de l'urgence du socle dans le contexte économique actuel et les risques d'affaiblissement de la cohésion sociale.

Sous le scénario retenu, le besoin de financement *additionnel* (par rapport au niveau actuel des dépenses de protection sociale non contributive) augmente graduellement de 0,50 % du PIB en 2020 à un niveau maximal de 1,30 % du PIB en 2024. Le besoin de financement se réduit graduellement par la suite à 1,03 % en 2030, en raison du retour présumé à un taux de croissance assez élevé du PIB.

Le niveau de financement additionnel requis est relativement faible par rapport à l'espace budgétaire qui sera dégagé dans les prochaines années. Grâce à l'augmentation des recettes publiques et à la réduction de certaines dépenses (en particulier la masse salariale et les subventions énergétiques), en pourcentage du PIB, il sera possible d'élargir l'espace budgétaire cumulativement par 3,1 % du PIB en termes net entre 2018 et 2024, malgré la réduction du déficit budgétaire de 3,2 % pendant la même période.

Sous le scénario de mise en œuvre progressive du SNPS, il serait nécessaire de consacrer, en 2020, seulement 29,6 % de l'espace budgétaire nouvellement créé pour financer les coûts additionnels du Socle. Le financement requis ne dépasse jamais la moitié de l'espace budgétaire dégagé, avec un niveau culminant de 44,8 % en 2023. Cette proportion diminue par la suite, à 41,9 % en 2024.

L'utilisation de l'espace budgétaire dégagé est en fin de compte une question de choix politique. Du point de vue stratégique, il est fortement conseillé, notamment dans le contexte économique et social actuel, de consacrer au socle de protection sociale les ressources

requis, qui constitueraient une part assez modeste des ressources additionnelles dégagées par les réformes en cours. Les prestations qui font partie du socle peuvent compenser les effets négatifs de la suppression des subventions énergétiques et ainsi éviter le risque d'expansion de la pauvreté et contribuer à protéger la cohésion sociale, qui reste fragile. L'allocation pour enfants est particulièrement efficace à cet égard, en raison de sa mise en œuvre à grande échelle, sa forte progressivité et son niveau élevé de coût-efficacité, sans oublier son avantage additionnel de favoriser le développement du capital humain, qui revêt une telle importance pour le développement économique et social de la Tunisie à long terme.

La prise de décision sur les grandes orientations présentées dans cette note permettra de passer à la prochaine étape de planification opérationnelle et de budgétisation pluriannuelle à travers le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), en vue de l'opérationnalisation progressive à partir de l'année 2020.

أن لا يتجاوز التمويل المطلوب نصف الحيز المالي خلال كامل فترة التنفيذ، حيث من المتوقع ان يبلغ مستوى الذروة سنة 2023 بنسبة 44.8 ٪، ليتجه نحو الانخفاض بنسبة 41.9٪/سنة 2024.

و يبقى استعمال الحيز المالي المتاح لتمويل إرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية خيارا سياسيا. وينصح بتنفيذه بشدة استراتيجيا، خاصة في ضل السياق الاقتصادي والاجتماعي الحالي وبالنظر إلى الموارد المالية المتواضعة نسبيا الضرورية للإرساء. وستشكل المنافع أو الضمانات المحدثة في إطار الأرضية إطارا حمائيا يقلص من الأثر السلبي الناتج عن رفع الدعم الطاقوي وبالتالي تلافى خطر الارتداد إلى الفقر وتفاقمه كما سيسهم في دعم التماسك الاجتماعي، الذي لا يزال هشاً.

وتعتبر ضمانة منحة لفائدة الأطفال إجراء ومكسبا فعالا بشكل خاص بسبب تعميمها على نطاق واسع، علاوة على المستوى العالي الذي تتمتع به من حيث التقديمية و العلاقة بين الفعالية والكلفة وقدرتها على إتاحة المجال لتعزيز رأس المال البشري والذي يعتبر استثمارا على المدى الطويل لفائدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في تونس.

وسيمكّن اتخاذ القرارات بشأن التوجهات الرئيسية الواردة في هذه الوثيقة من إحراز تقدم في المرحلة التالية في ما يتعلق بالتخطيط العملي وإعداد الميزانية متعددة السنوات من خلال إطار الإنفاق متوسط الأجل بهدف التفعيل التريجي بداية من سنة 2020.

الخاتمة

03

يوضح التحليل المقدم في إطار هذه الوثيقة التوجيهية إمكانية تمويل الضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية رغم صعوبات السياق الحالي للنهوض بالمالية العمومية. وتهدف الضمانات الأربعة إلى نفاذ كل الفئات الاجتماعية بدون استثناء إلى الخدمات الصحية وتوفير دخل أساسي كاف لتلبية الاحتياجات الأساسية خلال فترات الحياة انطلاقاً من فترة الطفولة ومروراً بفترة النشاط على غرار الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخصوصية) ووصولاً إلى فترة الشيخوخة.

ويحيل هذا التمشي من ناحية إلى سد بعض الثغرات المسجلة وتعزيز آلية استهداف برنامج الأمان الاجتماعي الذي يهدف إلى توفير دخل أدنى والنفاذ إلى الخدمات الصحية للفئات الفقيرة ومحدودة الدخل من خلال البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة وبرنامج العلاج المجاني. كما يسعى من ناحية أخرى إلى تنويع حزمة المنافع الاجتماعية والتي ستشمل ضمان دخل أدنى لفائدة الأطفال، وهي ضمانة غير متوفرة بالمنظومة الحالية للحماية الاجتماعية في فرعها غير المساهماتي.

وقد خصص القسم الأول من الوثيقة التوجيهية لتقديم كلفة إرساء كل ضمانة من الضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية خلال الفترة 2020 إلى 2030، و اقتراح سيناريو للتنفيذ التدريجي والذي من شأنه أن يقلص من تكاليف الإرساء على المدى القصير والمتوسط ولاسيما خلال فترة تعزيز المالية العمومية، واقتراح تمشي يمكن من توسيع التغطية على كل الفئات بطريقة سريعة نسبياً نظراً إلى الصبغة الاستعجالية والملحة إلى إرساء الأرضية في خضم السياق الاقتصادي والاجتماعي الحالي الهش الذي يهدد بتدهور التماسك الاجتماعي.

ويبرز السيناريو المقترح، أن التمويلات الإضافية سترتفع (مقارنة بالنفقات الحالية للمنظومة الغير مساهماتية للحماية الاجتماعية) بصفة تدريجية من 0.50٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2020 لتصل حدها الأقصى بنسبة 1.30٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2024.

وستتقلص الحاجة إلى التمويل تدريجياً إلى 1.03٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2030 نتيجة للتحسن المتوقع في نسبة النمو.

ويعتبر مستوى التمويل الإضافي المفترض توفيره منخفضاً نسبياً بالنظر إلى الحيز المالي الممكن إتاحته وتوفيره في السنوات القادمة، حيث سيكون من الممكن تعزيز الحيز المالي بصفة تراكمية بنسبة 3.1٪ من الناتج المحلي الخام بالقيمة الصافية خلال السنوات 2018 و 2024، على الرغم من تخفيض عجز الموازنة بنسبة 3.2٪ خلال نفس الفترة وذلك نتيجة لزيادة المداخيل وتخفيض بعض النفقات (خاصة نفقات الأجور ورفع الدعم الطاقوي).

وسيكون من الضروري خلال تنفيذ سيناريو التنفيذ التدريجي للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية، تخصيص 29.6٪ من الحيز المالي المتاح سنة 2020 لتمويل التكاليف الإضافية لإرساء هذه الأرضية على

جدول عدد 18: حجم الحيز المالي المتاح لتمويل الأراضية الوطنية للحماية الاجتماعية

الحيز المالي الإضافي المتاح لنفقات أخرى % ناتج محلي خام	التكلفة الإضافية للأرضية % من الحيز المالي	التكلفة الإضافية للأرضية % ناتج محلي خام	الحيز المالي الإضافي المحدث مقارنة بـ 2018 % ناتج محلي خام	
1,20	29,6	0,50	1,70	2020
1,24	34,8	0,66	1,90	2021
1,40	36,3	0,80	2,20	2022
1,38	44,8	1,12	2,50	2023
1,80	41,9	1,30	3,10	2024

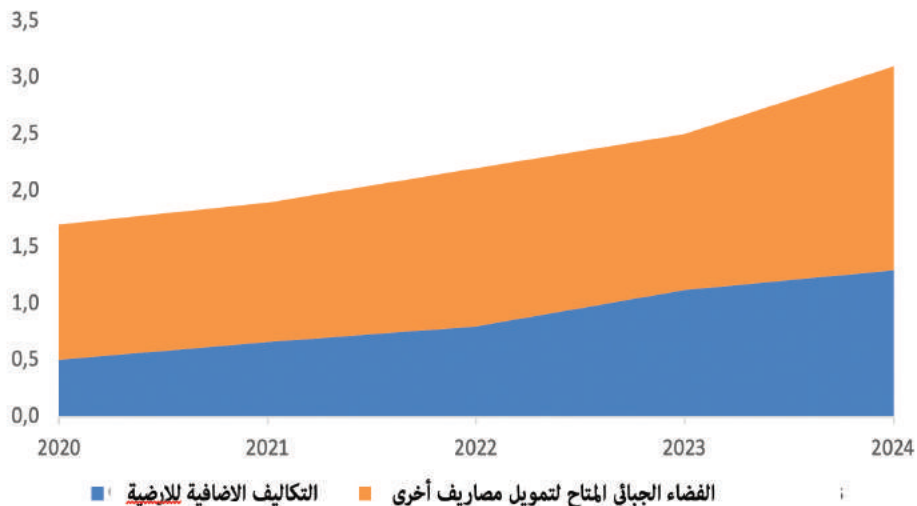
جدول عدد 17: الحيز المالي الاضافي مقارنة بسنة 2018 (تراكمي باحتساب الناتج المحلي الخام)

2024	2023	2022	2021	2020	2019	
2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	2,2	ارتفاع المداخل
-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,2	ارتفاع المساعدات والهبات
3,9	3,2	1,8	0,8	0,0	-0,8	إعادة توظيف أو ترشيد النفقات
1,8	1,4	0,9	0,3	-0,3	-0,8	الأجور
3,0	2,8	1,9	1,4	0,8	0,2	منظومة الدعم
-0,9	-1,0	-1,0	-0,9	-0,5	-0,2	الفوائد
-3,2	-3,1	-2,1	-1,5	-1,0	-0,3	القروض تمويل العجز العام
3,1	2,5	2,2	1,9	1,7	1,3	الحيز المالي

المصدر : إسقاطات صندوق النقد الدولي، التقرير عدد 19 / 223 جويلية 2019

من المتوقع أن يتجاوز الحيز المالي المقترح بكثير احتياجات التمويل الإضافية المتعلقة بإرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية في حالة اعتماد سيناريو التنفيذ التدريجي المبين في القسم الأول من الوثيقة. ويبين الرسم البياني عدد 12 والجدول عدد 18 احتياجات التمويل الإضافية لإرساء الأرضية وحجمها من الناتج المحلي الخام مقارنة بالحيز المالي المحدث لغاية سنة 2024. وحيث لا يتطلب الإرساء التدريجي للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية إلا نسبة ضعيفة من الحيز المالي فإنه ممكن على المستوى المالي اذ تتطلب الكلفة الإضافية 29.6٪ من الحيز المالي المنشأ سنة 2020، وستشهد هذه النسبة ارتفاعاً تدريجياً، لتبلغ ذروتها سنة 2023 بنسبة 44.8٪ قبل أن تنخفض إلى 41.9٪ سنة 2024.

رسم بياني عدد 12: استعمال الحيز المالي المتاح 2020-2024 باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام



و يشكل رفع الدعم على المواد الأساسية عنصرا حساسا على الصعيدين الاجتماعي والسياسي لذلك فهو غير مبرمج على الأقل في المدى المتوسط. ويضبط الصندوق العام للتعويض أسعار بعض المواد الأساسية مثل السكر والخبز، والخبز الفرنسي والحليب وزيت الطبخ والسמיד والكسكسي والمعجنات الغذائية والدقيق.

وعلى عكس الدعم الطاقوي، فإن أثر دعم المواد الأساسية يكاد يكون متساو لدى كل الفئات العشرية السكانية (تتصل كل فئة عشرية على نفس الحصة تقريبا). وتبين التوقعات الرسمية انخفاضا طفيفا نسبيا في حجم الدعم المخصص للمواد الأساسية من الناتج المحلي الخام حيث سيمر من 1.7٪ سنة 2018 إلى 1.2٪ سنة 2024 على الرغم من أن هذه الكلفة النسبية لا تقترن فقط بنسق الأسعار الموظفة وبمعدل نمو الناتج المحلي الخام بل وأيضا بتطور الأسعار على مستوى الأسواق العالمية وهو أمر يصعب تقديره.

5.2 رؤيا شاملة للحيز المالي المقترح لتمويل الأرضية

استئناسا بما تم توضيحه أعلاه، فإن الترفيع في الموارد وإعادة توظيف النفقات يمثلان مصدران محتملان للحيز المالي الإضافي المفترض إتاحتها في السنوات المقبلة، وذلك رغم الحاجة إلى التقليل في المستوى العام من النفقات وفي عجز الميزانية.

من المتوقع أن ترتفع المداخل نسبيا من 25.9٪ من الناتج المحلي الخام إلى 28.4٪ خلال الفترة 2018 و2024 مما سيتيح تحقيق مزايا صافية تقدر بـ 2.5٪ نتيجة انتعاش النمو الاقتصادي.

تمثل إعادة توظيف النفقات العمومية ثاني أهم مصدر لتمويل الحيز المالي نتيجة للتخفيض المتوقع لعنصرين أساسيين وذلك من خلال إصلاح منظومة دعم الأسعار (من 4.6٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2018 إلى 1.6٪ سنة 2024) علاوة على الضغط على كتلة الأجور في الوظيفة العمومية (من 14.1٪ سنة 2018 إلى 12.3٪ من الناتج المحلي الخام).

واعتبارا للزيادة المتوقعة في نسبة الفائدة الموظفة على الدين العمومي (من 2.7٪ إلى 3.6٪ من الناتج المحلي الخام)، فمن المتوقع أن تسهم إجراءات إعادة توظيف النفقات العمومية في ضخ موارد إضافية للحيز المالي خلال فترة تنفيذ الإجراء 2018 - 2024 (أي ما يعادل 3.9٪ من الناتج المحلي الخام وذلك رغم استيعاب الزيادة في نسبة فائدة الدين جزئيا لمزايا).

من جهة أخرى، فمن المتوقع أن تشهد المساعدات على شكل هبات انخفاضا طفيفا مسجلة نسبة ضعيفة نسبيا (0.1٪ من الناتج المحلي الخام في نهاية الفترة).

ويعتبر اللجوء إلى الاقتراض رابع المصادر المحتملة للحيز المالي والهادفة إلى تمويل العجز العام للمالية العمومية، غير أنه لا يتوفر بالوقت الراهن أية أفاق بخصوص تخصيص حيز مالي إضافي لأنه يتوقع انخفاضا هاما لتمويل العجز بـ 3.2 نقطة مئوية من الناتج المحلي الخام خلال الفترة 2018 - 2024 بهدف عكس اتجاه تفاقم الدين العمومي.

وبشكل عام، يقدر الحيز المالي الذي سيتم إتاحتها بصفة تراكمية خلال السنوات 2018 و 2023 بحوالي 3.1٪ من الناتج المحلي الخام وذلك بعنوان الموارد الإضافية المتاحة، فمقارنة بنقطة انطلاق التنفيذ المفترضة والتي تجسد وضعية المالية العمومية سنة 2018، يبين الجدول عدد 17 كيفية استحداث هذا الحيز المالي تدريجيا ليرتفع من 1.3٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2019 إلى 3.1٪ سنة 2023 .

0,0	0,0	0,8	1,1	1,7	2,3	2,6	1,6	0,2	*الطاقة
0,0	0,0	0,6	0,7	1,1	1,4	1,4	....	...	*المحروقات
0,0	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8	1,1	....	...	*الكهرباء والغاز
0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	*النقل
3,1	3,0	2,9	2,8	2,7	2,9	2,6	0,5	0,5	التحويلات
0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	2,5	2,2	نفقات أخرى
6,8	6,4	6,2	6,0	5,9	5,6	5,6	0,0	0,0	نفقات رأس المال

المصدر : تقرير صندوق النقد الدولي 2018b

وتخضع منظومة الدعم كذلك لإصلاحات كبيرة تهدف إلى تقليص النفقات وترشيد توظيف الموارد المتوفرة. وتشمل منظومة الدعم، والتي تهدف إلى خفض أسعار المبيعات وتقليل تغير الأسعار وضمان النفاذ للفئات المعوزة، المواد الاستهلاكية الغذائية الأساسية (مشتقات الحبوب والزيوت النباتية والسكر) والمواد الطاقية (المحروقات والكهرباء والغاز) والنقل.

وتتأثر كلفة منظومة الدعم بمستوى أسعار المنتجات الخاضعة للدعم في الأسواق العالمية، مما ينعكس ألياً على المالية العمومية حيث بلغت 4.6٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2018، منها 2.6٪ مخصصة لدعم الطاقة، و 1.7٪ للمواد الغذائية و 0.4٪ لدعم قطاع النقل. بالإضافة إلى ذلك فإن منظومة الدعم تشكو عملياً من اختلالات على مستوى التصويب و تعود بالفائدة إلى الأسر الأقل فقراً خاصة فيما يتعلق بالدعم الطاقية.

في هذا الإطار، وسعيها منها إلى تقليص عبء الدعم على النفقات العمومية، تنتهج الحكومة إستراتيجية الترفيع في أسعار منتجات الطاقة بصفة تدريجية في انتظار الرفع التام للدعم والمخطط له بداية من سنة 2023، ويبقى نجاح هذا التمشي رهين المحافظة على مستوى الأسعار ورهين تطور مؤشر الأسعار في الأسواق العالمية الذي يشهد تغيرات غير ملائمة منذ سنة 2017⁹.

جدول عدد 16 : حجم الدعم الطاقية، 2018

نسبة تغطية التكاليف	قيمة الدعم بالمليم	سعر الحقيقي بالمليم	سعر البيع بالمليم	
89,6٪	231	2216	1985	البنزين الخالي من الرصاص
84,1٪	331	2076	1745	الغاز وال05
85,3٪	256	1736	1480	الغاز وال العادي
36,5٪	13400	21100	7700	غاز - قارورة الغاز 13 كغ
72,8٪	493	1810	1317	غاز سائل
56,7٪	619	1429	810	كيروزان
51,3٪	484	994	510	النفط الخام

ملاحظة : وتشمل منظومة الدعم أيضا الكهرباء بنسبة تغطية للتكاليف تقدر بـ 55٪
المصدر : معطيات وزارة الطاقة

9 أدى انخفاض الاسعار العالمية إلى تقليص مستوى الدعم الطاقية سنتي 2015 - 2016 وقد انعكس هذا النسق منذ سنة 2017

للفنقات ذات الأولوية لاسيما منها الاستثمار والنفقات الاجتماعية.

من جهة أخرى، وحسب توقعات صندوق النقد الدولي سيؤدي ارتفاع عبء المديونية في تقليص الحيز المالي، حيث أن نسبة الفوائد على الدين ستستمر في الاتجاه التصاعدي من 2.7٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2018 إلى 3.7٪ بحلول سنتي 2022 - 2023 ، (انظر الجدول 15).

وبعد تخفيض حجم كتلة الأجور في الناتج المحلي الخام أحد السبل الرئيسية لإعادة هيكلة الميزانية على مستوى النفقات. ويجدر التذكير في هذا السياق بأن كلفة كتلة الأجور قد شهدت خلال العشرية الفارطة ارتفاعا كبيرا استحوذت على نسبة 10.7٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2010 لتصل إلى 14.9٪ سنة 2017 (حوالي نصف إجمالي النفقات العمومية)، قبل أن تنحدر إلى نسبة 14.1٪ سنة 2018. وقد نتج هذا التفاقم في كتلة الأجور عن ارتفاع الأجور (+ 15.0٪ بالقيمة الحقيقية بين سنتي 2010 و 2016) وارتفاع عدد الموظفين (+ 20.7٪) 8.

و في إطار الاتفاقية المبرمة مع صندوق النقد الدولي بعنوان الآلية الموسعة للاقتراض (Mécanisme élargi de crédit) سنة 2016 يتوقع التخفيض التدريجي في كتلة الأجور في الوظيفة العمومية إلى حدود 12٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2020، عبر اعتماد سياسة تجميد الأجور وآليات التحفيز على المغادرة الاختيارية وفرض قيود صارمة على الانتدابات الجديدة بالوظيفة العمومية.

غير أن الحكومة ارتأت سنة 2019 الحياد قليلا عن هذا التمشي نظرا إلى الضغوطات التي سلطت عليها جراء الإضرابات مما انعكس على نسبة كتلة الأجور التي ارتفعت هذه السنة إلى 14.9٪ من الناتج المحلي الخام، ومن المنتظر أن يسهم الرجوع إلى اعتماد إستراتيجية التقليل من كتلة الأجور في انخفاض هذه الأخيرة إلى حدود 12.3٪ سنة 2024.

جدول عدد 15: النفقات العمومية 2016-2024 باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام

توقعات					تقديرات				
2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	
29,1	29,2	30,3	31,0	31,7	32,1	30,7	30,5	28,8	النفقات الجمالية
22,3	22,7	24,1	24,9	25,8	26,5	25,1	24,9	23,4	النفقات الجارية
12,3	12,7	13,2	13,8	14,4	14,9	14,1	14,9	14,6	الأجور
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	*منها تكاليف الاستثنائية لإصلاح الوظيفة العمومية
1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,6	1,9	السلع والخدمات
3,6	3,7	3,7	3,6	3,2	2,9	2,7	2,3	2,2	نسب فوائد المديونية
0,9	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,3	0,9	*الفوائد الداخلية
2,8	2,7	2,6	2,4	2,1	1,7	1,2	1,0	1,3	*الفوائد الخارجية
4,7	4,8	5,6	6,0	6,6	7,2	7,2	6,1	4,7	التحويلات والدعم
1,6	1,8	2,7	3,2	3,8	4,4	4,6	3,6	2,5	*منظومة الدعم
1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,8	*الغذائي

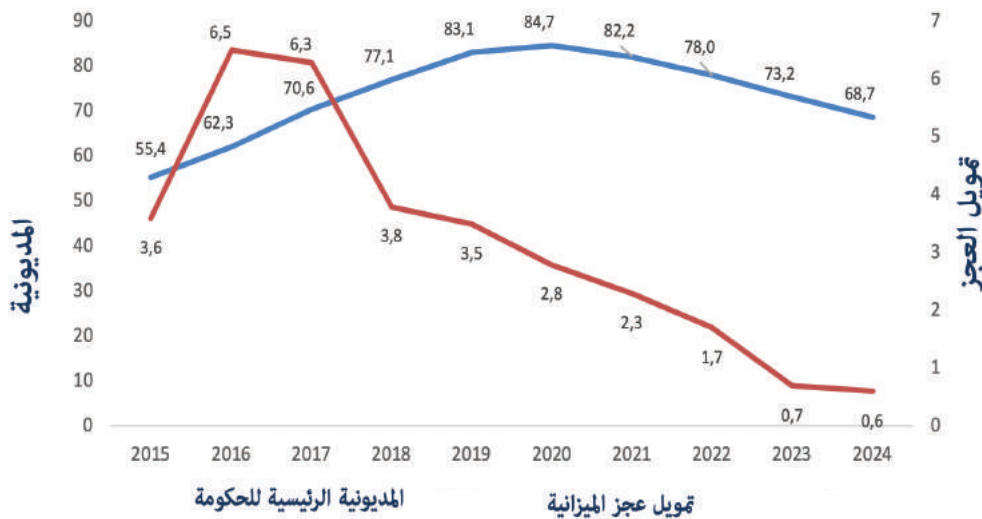
8 . دون اعتبار موظفي الدفاع الوطني والداخلية (L.B. Zribi, Finances publiques : bilan et pistes de réflexion, (présentation PowerPoint, Conseil d'Analyses Economiques, Tunis, février 2019).

ومن العناصر المطمئنة لتونس، هو أن نصف الدين العمومي الخارجي مستحق لدائنين متعددي الأطراف وحوالي 20٪ من الدين مستحق لدائنين رسميين ثنائيين بأسعار فائدة تفضيلية. وتشير تقارير صندوق النقد الدولي، أن معدل أسعار الفائدة الموظفة على الديون الخارجية قدر سنة 2018 بـ 2.7٪ (-4.6٪ القيمة الحقيقية) مقارنة بـ 7.2٪ (-0.1 ٪ القيمة الحقيقية). بالنسبة للديون الداخلية المتكونة أساساً من رقع الخزينة التي تمتد لأكثر من سنة واحدة.

ومع ذلك، فإن حجم الدين العمومي يفوق السقف الذي حدده صندوق النقد الدولي بالنسبة للبلدان الناشئة بنسبة تضاهي 70٪ من الناتج المحلي الخام، وعليه فإن الوضعية المالية لتونس لا تزال هشة وعرضة لخطر تفاقم عبء الديون بسبب الترفيع في نسب الفائدة واحتمال حصول صدمة (سياسية أو أمنية أو غير ذلك)، وانخفاض قيمة الدينار مما يثير الجدل حول إمكانيات انتعاش النمو الاقتصادي.

وتؤكد كل هذه العوامل على أهمية إتباع مقاربة يقظة في ما يتعلق بالتصرف في المالية العمومية والمديونية، ويتوقع السيناريو الأساسي لصندوق النقد الدولي انخفاض حجم المديونية العمومية إلى حوالي 69٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2024، ولتحقيق ذلك، يتوجب تعزيز المالية العمومية وتذليل العوائق الخارجية الكبيرة. وقد بدأت بعض المؤشرات في التحسن على غرار انخفاض نسبة تمويل العجز الذي بلغ ذروته سنة 2017 بنسبة 6.7٪ من الناتج المحلي الخام ليرتد إلى مستوى 3.8٪ سنة 2018، ويرجع ذلك بالأساس إلى الجهود المبذولة للترفيع في إيرادات المالية العمومية، كما تشكل مواصلة تنفيذ الإصلاحات ولا سيما المتعلقة منها بتعزيز الإجراءات الكفيلة بتقليص النفقات الجارية أحد التوجهات الهامة والضرورية للحد أكثر من عجز الموازنة وبالتالي تقليص احتياجات التمويل التي من المتوقع أن تشهد انخفاضا تدريجياً خلال السنوات المقبلة لتصل إلى 0.6٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2024 (انظر الرسم البياني عدد 11).

رسم بياني عدد 11: المديونية وتمويل العجز 2015-2024 باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام



4.2 إعادة توظيف النفقات العمومية

يمثل تقليص حجم كتلة الأجور وإلغاء دعم الأسعار خلال السنوات القادمة من أهم العناصر التي ستمكن من تقليص النفقات العمومية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الخام، من 31٪ من الناتج الداخلي الخام سنة 2018 إلى 29٪ سنة 2024، الشيء الذي سيسمح باستحداث حيز مالي يخصص

جدول عدد 14: موارد السنوات 2016-2024 باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام

توقعات						تقديرات			
2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	
28,4	28,4	28,5	28,6	28,6	28,1	25,9	24,3	22,5	المداخل
25,9	25,9	25,9	25,9	25,9	25,4	23,2	22,0	20,8	المداخل الجبائية
10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,9	8,6	8,9	8,4	ضريبة مباشرة
7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,2	6,0	6,4	6,6	ضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين
2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,4	1,8	ضريبة على مرابيح الشركات
15,9	15,9	15,9	15,9	15,9	15,5	14,6	13,1	12,4	ضريبة غير مباشرة
1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	0,8	0,7	حقوق ديوانية
7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	7,4	7,0	6,3	5,7	الضريبة على القيمة المضافة
3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0	2,7	2,6	2,4	حقوق الاستهلاك
3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7	3,4	3,5	ضرائب أخرى غير مباشرة
2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,7	2,7	2,3	1,7	مداخل غير جبائية
1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	0,0	هبات : قطاع الطاقة

المصدر : تقرير صندوق النقد الدولي عدد 19، جويلية 2019

2.2 الهبات

تمثل الهبات والمساعدات التي تتحصل عليها تونس جزءا ضئيلا من الناتج المحلي الخام بنسبة 0.2٪. ومن الواضح أن الركن الثاني من معين الحيز المالي لا يمثل عنصرا فاعلا في تمويل النفقات العمومية حيث تبين الإسقاطات المنجزة في هذا السياق انخفاض حجم الهبات إلى حدود 0.1٪ من الناتج المحلي الخام في حدود سنة 2021 مما سيأثر نسبيا على انحسار الحيز المالي المتاح.

من جهة أخرى فإنه من غير المنصوح به تمويل المنافع المتعلقة بالحماية الاجتماعية من خلال الاعتماد الكامل على الهبات والمساعدات لطبيعتها غير المستقرة ولا يمكن التعويل عليها على المدى الطويل غير أنها تبقى عنصرا مدعما للحيز المالي المتاح خاصة إن كانت على شكل مساعدة فنية تسهم في تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية.

3.2 الاقتراض

أدى ثقل عبء المديونية العمومية إلى محدودية التعويل على الاقتراض كمورد للحيز المالي، فقد ارتفعت المديونية العمومية من نسبة 41٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2010 إلى 77٪ في موفى 2018. ويعود هذا الارتفاع إلى الحاجة للجوء المتنامي إلى الاقتراض بهدف تمويل العجز المالي المتراكم خلال السنوات الأخيرة بالإضافة إلى تدهور معدلات نمو الناتج المحلي الخام وانخفاض قيمة الدينار (خاصة مقابل الأورو).

ويشهد الفرع الخارجي للمديونية العمومية تفاقما بلغ 75٪ من الدين في موفى سنة 2018 كما استحوذت في نفس السنة خدمات الدين على نسبة 7.4٪ من الناتج المحلي الخام (الفوائد وسداد أصل الدين).

شهدت الموارد العمومية والتي تشمل أيضا المداخيل غير الجبائية تحسنا بنسبة 22.5٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2016 إلى 25.9٪ سنة 2018 ومن المتوقع أن تتجاوز هذه النسبة 28٪ ابتداء من سنة 2019، وهي تعتبر من بين العناصر الهامة لإتاحة حيز مالي ملائم خاصة مع اكتساب 2.5 نقطة مئوية من الناتج المحلي الخام بين سنة 2018 وسنة 2024.

مؤطر عدد 2: التمويل عبر صندوق خاص بالخرينة العامة

يطرح توفر آلية مخصصة للتمويل مثل الصناديق الخاصة بالخرينة العامة للدولة، تساؤلا حول إمكانية استغلالها لتمويل إرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية.

ويملك كل صندوق خاص بالخرينة العامة مصادره الخاصة للتمويل على غرار ضرائب خاصة أو اقتطاعات معينة يتم اعتمادها لتمويل برامج ذات غايات محددة. ويتوفر بالخرينة العامة للدولة سنة 2016 حسب دراسة معمقة حول الصناديق الخاصة، 26 صندوق خاص نشيط من جملة 33.

وتوظف الصناديق الخاصة لإتاحة جزء كبير من موارد الدولة بمعدل 6.9٪ من إيرادات الضرائب بين 2010 و2019، وتسهم ضريبة التبغ لوحدها، والتي تم تخصيصها للصندوق الوطني للتشغيل 21-21 على سبيل المثال، بحوالي 31٪ من عائدات الضرائب لهذه الأرصدة الخاصة سنة 2016.

غير أنه عمليا ومن المفارقات أن لا يتم استغلال جزء كبير من الموارد التي تتوفر بالأرصدة الخصوصية على النحو المنشود، حيث لم يتم استغلال إلا 41٪ فقط من إيراداتها سنة 2016 وقد شهد هذا الرصيد السنوي ارتفاعا ملحوظا مرورا من 273 مليون دينار سنة 2010 إلى 1001 مليون دينار سنة 2016.

وتمثل الصناديق الخاصة استثناء من قاعدة وحدة وشمولية ميزانية الدولة، مما يحد من قدرة الدولة على تعبئة وتخصيص جملة مواردها الجمالية بطريقة مندمجة ومنطقية وناجعة، رغم أنه عمليا وبطريقة ضمنية يتم استغلال فوائض هذه الصناديق لتغطية العجز المسجل في المالية العمومية.

في هذا السياق، قلص قانون المالية لسنة 2019 الذي صادق عليه مجلس نواب الشعب في 31 جانفي 2019، من نطاق تطبيق الصناديق الخصوصية مما يحول دون استخدامها لتمويل الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية، فيما يقر قانون المالية بضرورة أن تخصص الصناديق الخصوصية لتمويل النفقات القطاعية التي استجلبت منها الضرائب دون سواها. وقد اقترح فريق عمل بوزارة المالية كلف منذ سنة 2016 بإصلاح الصناديق الخصوصية، إلغاء 21 صندوق من جملة 33 صندوق وإحداث صناديق جديدة.

المصدر: شيمونكس الدولية، التقييم الاقتصادي للأرصدة الخاصة للخرينة: المرحلة الأولى، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 17 أوت 2017؛
قانون المالية لسنة 2019

نسبة النمو الفعلية تصل إلى 4٪ سنوياً بداية من سنة 2022، وسينعكس هذا التعافي حتماً على حجم الموارد العمومية بصفة مطلقة وبنسب مماثل.

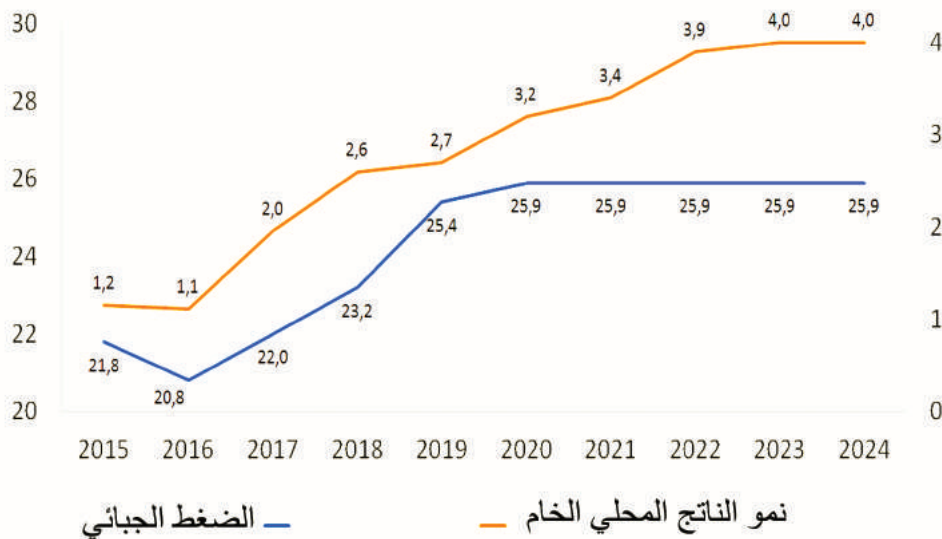
أما فيما يتعلق بمعدل العبء الضريبي، باعتباره حجم الضرائب في الناتج المحلي الخام، فقد اتسم بانخفاضه على مدار العقدين 1986 إلى 2004، ثم ارتفع تدريجياً في العقد الموالي ليبلغ سنة 2014 المستوى المسجل سنة 1986 أي 23 ٪، غير أنه انخفض بنقطتين مئوية خلال السنتين الموالتين (20,8 ٪ سنة 2016).

وقد مكنت التدابير المتخذة بخصوص تطوير الإدارة الجبائية والإجراءات المتعلقة بالسياسة الجبائية المدرجة بميزانية 2018، من الترفيع في نسبة العبء الجبائي سنة 2017 و 2018 حيث استعادت مستواها التاريخي (23,2 ٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2018).

ويعتبر التعديل التدريجي نحو الترفيع لنسب الضريبة على القيمة المضافة (بمقدار نقطة مئوية واحدة) علاوة على الإجراءات المقررة الرامية إلى توسيع نطاق تطبيق الضريبة على القيمة المضافة والتقليص من الإعفاءات، من أهم التدابير المتخذة التي أسهمت في تحسين المالية العمومية.

كما أقرت ميزانية سنة 2018 إحداث ضريبة جديدة تحت عنوان «المساهمة الاجتماعية التضامنية» وظفت بنسبة 1 ٪ على الدخل بالنسبة للأشخاص الطبيعيين وعلى دخل المؤسسات الاقتصادية تحول لفائدة الصناديق الاجتماعية. كما تم في ظل المسار الإصلاحية، إلغاء الإعفاءات الضريبية التي كانت الشركات المصدرة تنتفع بها والترفيع في نسبة الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على المهن الحرة، وستمكن هذه الحزمة من الإجراءات علاوة على ارتفاع نسبة عائدات الضرائب الموظفة على الزيادات في الأجور سنة 2019، من مزيد تحسين نسبة العائدات الجبائية من الناتج المحلي الخام والتي من المتوقع أن تصل إلى 25,4 ٪ سنة 2019، وتعد هذه النسبة من بين الأعلى في المنطقة حسب تقديرات صندوق النقد الدولي الذي رجح الوصول إلى سقف 25,9 ٪ خلال الفترة 2020 - 2024 (انظر الرسم البياني عدد 10).

رسم بياني عدد 10: تقديرات نسبة النمو ونسبة الضغط الجبائي (%), 2015-2024



المصدر : تقرير صندوق النقد الدولي عدد 19، جويلية 2019

آفاق التمويل

02

يستعرض هذا الباب تحليلاً للحيز المالي المفترض توفره لتمويل الإرساء التدريجي للضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية.

وتماشياً مع المنهجية المعروضة في المقدمة، تتولى الدراسة تحليل كل ركن من أركان معين الحيز المالي على حدة (الترفيغ في الموارد العمومية، إعادة توظيف النفقات، الهبات، واللجوء إلى الاقتراض) وذلك بهدف استجلاء الإمكانيات المتاحة في تعبئة الموارد الإضافية لتمويل الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية في إطار إرساء تدريجي للضمانات مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تعزيز المالية العمومية بعد فترة الركود التي عرضت الاستقرار الاقتصادي للخطر.

وتشير الأرقام الرسمية إلى تدهور نسبة تغطية الإيرادات للمصاريف إلى مستويات غير مستدامة على المدى الطويل، كما بينت معطيات وزارة المالية انخفاض هذا المعدل، بالمعنى الواسع له (الإيرادات الخاصة والتي تشمل الهبات وإيرادات الخصخصة والمصادرة كنسبة مئوية من إجمالي النفقات مع اعتبار سداد أصل الدين) من 82,9% في 2010 إلى 69,7% سنة 2017.

وقد سجل الرصيد المالي الذي يعرف بأنه مجموع الإيرادات الخاصة بدون اعتبار أصل الديون، انخفاضا من 1,0% إلى 6,0% من الناتج المحلي الخام ويفسر هذا الوضع بأن الالتجاء إلى التداين لتلافي العجز في الميزانية أفضى في نهاية الأمر إلى تفاقم المديونية العمومية.

وللتذكير فإنه رغم التدابير والإجراءات التي اتخذتها الحكومة للنهوض بالمالية العمومية، من خلال الرفع في الإيرادات والتقليص من النفقات الحالية، والتي بدأت تؤدي ثمارها (انخفاض عجز الميزانية إلى 4,6% من الناتج المحلي الخام سنة 2018)، فإن الطريق لا يزال طويلاً حتى تستعيد المالية العمومية عافيتها خاصة إزاء التحديات الكبيرة المتواصلة التي تفرزها المخاطر الخارجية عنها والمتصلة بالسياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

2.1 الترفيع في الموارد العمومية

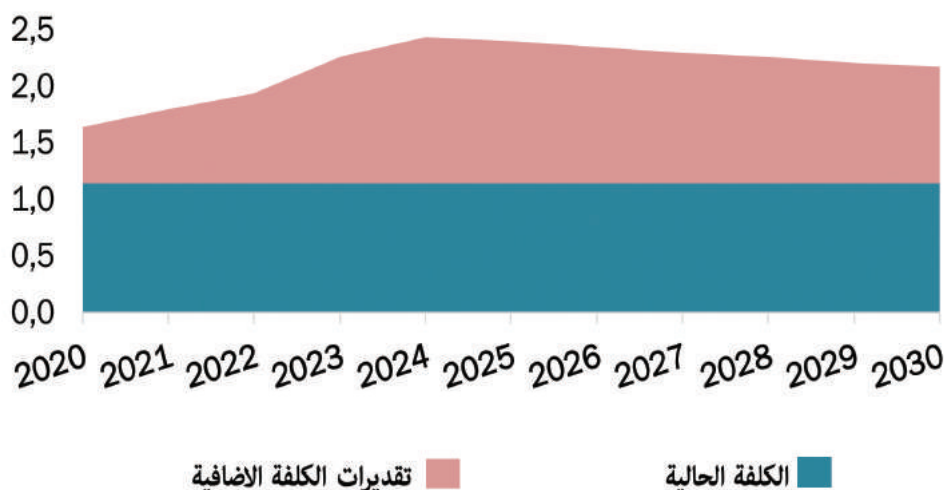
يفسر تراجع توسع عجز الميزانية منذ سنة 2017 أساساً بالتطور الإيجابي للموارد العمومية، و يمثل الترفيع في الضغط الجبائي و انتعاش النمو الاقتصادي العاملين الرئيسيين في تحسين الموارد العمومية بصفة نسبية و مطلقة.

وشهدت نسبة النمو الاقتصادي ارتفاعاً وصل إلى 2,0% سنة 2017 و 2,6% سنة 2018 متجاوزة بذلك السياق الاقتصادي السلبي الذي مرت به تونس والذي سجلت خلاله نمواً اقتصادياً بطيئاً بنسبة 1,7% سنوياً خلال الفترة 2011-2016 مقارنة بمعدل النمو في العشرية 2001-2010. وتشير تقديرات الحكومة وصندوق النقد الدولي إلى مؤشرات لانتعاش الاقتصاد والذي من المرجح أن يحقق ارتفاعاً في

السنة	الإجراء المقترح	الكلفة الخام	الكلفة الحالية	الكلفة الإضافية
2020	-توسيع تغطية العلاج المجاني لفائدة العاطلين عن العمل -الإبقاء على العلاج بالتعريف المنخفضة وبرنامج العائلات المعوزة -انطلاق إسداء منحة للأطفال 0 - 3 سنوات	%1.64	%1.13	%0.50
2021	-توسيع التغطية بالعلاج بالتعريف المنخفضة على الفئات الأخرى -توسيع تغطية منحة الأطفال على فئة 4 - 5 سنوات	% 1.80	%1.13	% 0.66
2022	دخل أدنى لفائدة النشيطين غير قادرين على كسب دخل (أشخاص ذوي احتياجات الخصوصية وفئات أخرى) وكبار السن	%1.94	%1.13	%0.80
2023	توسيع التغطية للأطفال من فئة 6 - 12 سنة	%2.26	%1.13	%1.12
2024	توسيع التغطية للأطفال من فئة 13 - 17 سنة	%2.44	%1.13	%1.30
2025	مواصلة التغطية	%2.40	%1.13	%1.26
2026	مواصلة التغطية	%2.35	%1.13	%1.21
2027	مواصلة التغطية	%2.30	%1.13	1.16%
2028	مواصلة التغطية	%2.26	%1.13	%1.12
2029	مواصلة التغطية	%2.21	%1.13	%1.07
2030	مواصلة التغطية	%2.17	1.13%	%1.03

المصدر : الإسقاطات المقتبسة من دراسة الكلفة المتعلقة بالضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية.

رسم بياني عدد 9: الكلفة الحالية وتقديرات الكلفة الإضافية باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام



سيأتي أكله باعتباره استثماراً على المدى الطويل. وانطلاقاً من هذا التصور، تستهدف الضمانة في سنتها الأولى الأطفال من 0 إلى 3 سنوات على أن يتم توسيع التغطية بداية من السنة الثانية على الأطفال ذوي 4 و5 سنوات، يليهم الأطفال في سن التمدرس الذين تتراوح أعمارهم بين 7 و12 سنة بداية من سنة 2023 ثم تليهم فئة الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 13 و17 سنة بداية من سنة 2024.

فيما يتعلق بالبرنامج الوطني لمساعدات العائلات المعوزة، فيقترح أن يتواصل البرنامج خلال سنة 2019 أن يتم بداية من سنة 2022 توسيع نطاق تغطيته ليشمل بشكل أساسي الأشخاص ذوي الإعاقة. وسيرافق هذا التوسع إجراءات تدعم آليات الاستهداف والتصويب للوصول إلى تحقيق أعلى نسبة ممكنة لتغطية الفئات المعنية وإلى تقليص أخطاء الإدماج والإقصاء. ولتحديد التكاليف الجمالية المتوقعة، فإنه من الضروري الأخذ بعين الاعتبار مستوى التكاليف المسجلة حالياً لبرنامج العائلات المعوزة والعلاج المجاني الجارية والمقدرة بنسبة 1.13٪ من الناتج المحلي الخام حتى يتم تقدير النفقات الإضافية اللازمة.

وتقدر النفقات الحالية للبرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة في حدود نفس الاعتمادات المرصودة بميزانية الدولة لسنة 2019 بعنوان البرنامج أي بمعدل تنفيذ 100٪ وهو ما يعادل 0.56٪ من الناتج المحلي الخام وخصصت هذه النفقات لمختلف الفئات المستهدفة وفقاً للتوزيع الحالي للمستفيدين من هذا البرنامج.

أما على مستوى الكلفة الحالية للعلاج المجاني والعلاج بالتعريف المنخفضة، فإنه من الصعب تقدير التكلفة بالدقة المطلوبة نظراً إلى أن هذه التكلفة لم يتم احتسابها بصورة واضحة بميزانية الدولة لسنة 2019، حيث تستند التقديرات إلى منهجية الفوترة البيضاء المتبعة من قبل وزارة الصحة واعتماداً على مؤشرات سنة 2016 كسنة مرجعية. ومن المتوقع أن تحافظ هذه الكلفة على نفس المستوى أي عند مستوى 0.58٪ من الناتج المحلي الخام (0.31٪ للعلاج المجاني و0.27٪ للعلاج بالتعريف المنخفضة).

ويبرز الجدول عدد 13 والرسم البياني عدد 9 الكلفة الخام والكلفة الإضافية (بعد طرح الكلفة الحالية) للإرساء التدريجي للأرضية في الفترة 2020 - 2030، حيث يتوقع أن ترتفع الكلفة من 1.64٪ لتصل سنة 2024 إلى المستوى الأعلى بنسبة 2.44٪ من الناتج المحلي الخام على أن يساهم تطور نسبة النمو للناتج المحلي الخام في التخفيض تدريجياً في هذه الكلفة بداية من سنة 2030 لتصل إلى نسبة 2.17٪.

وتشير التوقعات أن الكلفة الإضافية المفترضة للتمويل بعد طرح النفقات الحالية، ستكون ضئيلة أي ما يعادل 0.50٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2020 دون أن تتجاوز نسبة 1٪ إلى حدود سنة 2022 وهي الفترة الأكثر عسراً على مستوى تدعيم المالية العمومية. وسيسجل مستوى الكلفة الإضافية ارتفاعاً تدريجياً ليصل إلى ذروته سنة 2024 بنسبة 1.30٪ من الناتج المحلي الخام ليتجه بعد ذلك نحو الانخفاض إلى حدود 1.03٪ سنة 2030.

جدول عدد 13: سيناريو الإرساء التدريجي: الكلفة باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام

تحتسب الكلفة الجمالية لإرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية بالاعتماد على سيناريو تنفيذ تدريجي (انظر الجدول عدد 12) يراعي ضرورة الحدّ من ارتفاع الكلفة واستقرارها في مستوى متواضع نسبياً خلال السنوات الأولى من التنفيذ (2020 و2022) والتي تتسم بحيز مالي منحسر (أنظر الباب الثاني حول آفاق التمويل).

جدول عدد 12: سيناريو التنفيذ التدريجي

السنة	النفاز إلى الصحة	منحة الأطفال	دخل أدنى للنشطين احتياجات خصوصية وغيرهم	دخل أدنى لكبار السن
2020	تعميم مجال تطبيق التغطية الصحية المجانية لتشمل العاطلين عن العمل دون المساس بنظام التغطية الصحية بالتعريف المنخفضة	الشروع في إسناد المنحة للفئة العمرية 0 - 3 سنوات	-	
2021	تعميم مجال تطبيق التغطية الصحية بالتعريف المنخفضة ليشمل الفئات الأخرى	إضافة الفئة العمرية 4 - 5 سنوات	-	
2022	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	دخل أدنى لفائدة النشطين غير قادرين على كسب دخل (أشخاص ذوي احتياجات الخصوصية وفئات أخرى) وكبار السن	
2023	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	إضافة الفئة العمرية 6 - 12 سنة	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	
2024	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	إضافة الفئة العمرية 13 - 17 سنة	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	
2025 - 2030	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	الاستمرار في اعتماد نفس الإجراءات	

تتبعوا ضمانة النفاذ إلى الصحة الشاملة الأولوية المطلقة في مسار إرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية باعتبارها تكريسا جوهريا لمقتضيات الحق الدستوري في الصحة والذي يستدعي بالأساس بذل جهد إضافي يهدف إلى توسيع مجال تطبيق العلاج المجاني خاصة على العاطلين عن العمل في السنة الأولى من الإرساء أي بداية من سنة 2020 وتوسيع تغطية العلاج بالتعريف المنخفضة بداية من سنة 2021 .

ويمثل الانطلاق في إسناد المنحة لفائدة الأطفال وتوسيع تغطيتها تدريجيا، الضمانة الثانية في سلم أولويات التنفيذ وذلك لعدة اعتبارات أهمها افتقار منظومة الحماية الاجتماعية في تونس لمنافع ذات تغطية واسعة للأطفال وللأهمية الإستراتيجية التي يكتسبها الاستثمار في رأس المال البشري منذ مرحلة الطفولة، وارتفاع مستوى المنفعة من حيث الكلفة والفاعلية علاوة على دورها الأكيد في حماية مستوى معيشة الأسر الفقيرة وذات الدخل المتوسط، وأثرها الهام في دعم التماسك الاجتماعي خاصة في ظل الاتجاه للرفع التدريجي للدعم الطاقوي.

ومن المقترح أن ينطلق إرساء هذه الضمانة بداية من سنة 2020 مع إعطاء الأولوية في الاستهداف للطفولة المبكرة نظرا إلى أهمية هذه المرحلة العمرية من حيث التطور المعرفي لدى الطفل والذي

سيناريو وحيد	كبار السن الفقراء
سنة الانطلاق المقترحة	2022: توسيع وتعميم البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة لفائدة كبار السن الفقراء
القيمة	180 دينار شهريا
الفئة المستفيدة	193225 شخص سنة 2022

على الرغم من توسيع نطاق تطبيق البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة على كل كبار السن الفقراء، إلا أن كلفته الخام، والتي احتسبت كنسبة مئوية من الناتج المحلي الخام، ستسجل استقرارا نسبيا خلال كامل فترة التنفيذ بنسبة 0.36٪. ويرجح أن يعود ذلك إلى أن نمو الفئة المستهدفة يقابلها تطور في معدل النمو الاقتصادي، والذي سيبلغ نسبة 4.0٪ سنوياً ابتداء من سنة 2022 وفق التوقعات الرسمية.

وللإشارة فإن الكلفة الخام ستسجل ارتفاعا طفيفا مقارنة بالكلفة الحالية لفئة كبار السن المسجلين في البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة، المقدرة بـ 0.32٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2019 (بناءً على حجم فئة رؤساء العائلات من كبار السن المسجلين بالبرنامج) غير أن الكلفة الإضافية لن تستحوذ إلا على 0.04٪ فقط من الناتج المحلي الخام (انظر الجدول عدد 11).

جدول عدد 11: نسبة تغطية وكلفة ارساء ضمانات الدخل الأدنى لفائدة كبار السن

عدد المنتفعين بالألف	الكلفة الخام	النفقات الحالية 2019	الكلفة الإضافية (طرح المصاريف الحالية من الكلفة الخام)	السنة
193,225	0,36	0,32	0,04	2022
201,283	0,36	0,32	0,04	2023
209,676	0,36	0,32	0,04	2024
218,420	0,36	0,32	0,04	2025
227,528	0,36	0,32	0,04	2026
237,016	0,36	0,32	0,04	2027
246,899	0,36	0,32	0,04	2028
257,195	0,36	0,32	0,04	2029
267,920	0,36	0,32	0,04	2030

المصدر : محاكاة مينة اعتمادا على المعطيات المتعلقة بالنمو الديمغرافي والفقير

1.5 دراسة الكلفة الجمالية للأرضية

العشر الأولى، نسبة مساهمات تعادل 1.8 ٪ من كتلة الأجور القابلة للتأمين في إطار تنفيذ السيناريو القاعدي (وما بين 1.2 ٪ و 2.8 ٪ للسيناريوهات الأخرى).

وسيكون هذا الصندوق ثلاثي التمويل بمساهمة كل من الدولة والأجراء والمؤجرين، وتعادل الكلفة السنوية التي ستتحملها الدولة في صورة تنفيذ السيناريو القاعدي الذي حدد مساهمتها بثلاث التمويل المطلوب، 0.20 ٪ من الناتج المحلي الخام. و تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم احتساب هذه الكلفة في التقدير الجملي لكلفة إرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية، لأسباب عدة أهمها عدم الحسم إلى حد الآن في مسألة السيناريو الذي سيعتمد وفي تحديد نسب المساهمات بين الأطراف المتدخلة، علاوة على اعتبار هذه الآلية المساهماتية كبادرة تكميلية للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية وليس جزءا لا يتجزأ منها.

1.4 دخل أدنى لكبار السن

يعبر إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة كبار السن عن رؤية لتطوير فرع المنافع المسداة للمسنين في إطار البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة نحو الإرساء الفعلي للحق في جارية اجتماعية للشيخوخة تسند بصفة فردية وتستهدف كبار السن الذين تبلغ أعمارهم 62 سنة فما فوق والذين يعيشون تحت خط الفقر. ويخضع افتتاح الحق في هذه الضمانة لاختبار الدخل¹³.

من الناحية الكمية، تم احتساب عدد السكان المستهدفين والمعنيين بهذه الضمانة من خلال الفرضيات التالية: (1) أن معدل نسق تهرم السكان سيستمر وفق نفس المعدل المسجل خلال الفترة 2010 - 2015 (معدل نمو متوسط لسكان الفئة العمرية المعنية يبلغ 4.17 ٪ في السنة)، (2) اتجاه نحو انخفاض معدل الفقر لدى كبار السن البالغين 62 سنة فما فوق، حيث سيفقد هذا المعدل حوالي نقطتين بالمائة سنة 2030 مقارنة بـ 10.06 ٪ سنة 2015. (3) نجاعة الاستهداف الاقتصادي في تقليص النسبة العالية لأخطاء الإدماج والإقصاء المسجلة حاليا ضمن البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة¹⁴.

وسيقدر عدد الأشخاص المعنيين بهذه الضمانة بـ 193 225 سنة 2022، مما يعني ارتفاعا بحوالي الخُمس مقارنة بعدد رؤساء العائلات من كبار السن المسجلين حاليا ضمن البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة والبالغ عددهم 162450 سنة 2019.

ويترجم هذا النمو تطور وتكريس المقاربة الحقوقية الفردية من جهة والتطور السريع نسبيا لحجم هذه الفئة السكانية من جهة أخرى، حيث من المتوقع أن يصل عدد السكان المستهدفين بهذه الضمانة 268000 نسمة سنة 2030. ويقترح أن يتم اعتماد نفس المقدار المالي المسند في إطار البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة والمقدر شهريا بـ 180 دينار وفق مؤشر الأسعار لسنة 2019 وقابل للتعديل حسب نسبة التضخم.

جدول عدد 10: كيفية إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة كبار السن

13 تجدر الإشارة إلى أن المؤيدات الرئيسية للمقاربة الشمولية المقترحة المتعلقة بضمانة دخل أدنى للأطفال لا تنطبق بنفس الطريقة على هذه الضمانة. فبالرجوع إلى الأثر الذي يحدثه الفقر عند كبار السن من فئة 62 سنة فما فوق (10.1٪) وفق معايير (NBVA) هو أقل أثرا من أثره في إجمالي السكان (15.2٪) وخاصة الأطفال (21.1٪). يمثل الأثر الإيجابي لمنحة الشيخوخة ذات البعد الشمولي على الفئات العشرية للسكان ضعيفا نسبيا واعتباره آلية للحد من الفقر ذا مستوى ضعيف من الفعالية-التكلفة.

14 يتم العمل في الوقت الراهن على انجاز نموذج للاستهداف الاقتصادي

أما في ما يتعلق بمسألة البطالة، فقد أقرت التوصية عدد 202 لمنظمة العمل الدولية بضرورة تأمين دخل أساسي للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كاف في حالة البطالة.

على المستوى الوطني، تشير الإحصائيات إلى ارتفاع نسبة البطالة منذ سنة 2011، حيث تتراوح بين 15٪ و16٪ منذ سنة 2013 لتستقر نسبيا في حدود 15.5٪ سنة 2018 كما تتركز أعلى نسب البطالة بين فئة الشباب (أكثر من 75٪ من العاطلين عن العمل تقل أعمارهم عن 35 سنة) مع تسجيل معدل بطالة أعلى بكثير بين الإناث (22.7٪) مقارنة بالذكور (12.5٪).

عمليا لا يتمتع حاليا إلا عدد قليل من العاطلين عن العمل بالنفاذ إلى المنافع المسداة في إطار الحماية الاجتماعية، فمن جملة 600 ألف عاطل عن العمل لا يتحصل تقريبا إلا 12500 شخص سنويا على خدمات مسداة من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي اثر التسريح من العمل بسبب الغلق المفاجئ للمؤسسة لأسباب اقتصادية أو فنية في إطار القانون عدد 101 - 96 لسنة 1996 المؤرخ في 18 نوفمبر 1996 المتعلق بالحماية الاجتماعية لفائدة العمال.

في المقابل وعلى الرغم من إرساء العديد من برامج التشغيل والإدماج المهني والتي توجه خاصة للباحثين عن موطن شغل للمرة الأولى، فإن 25000 شخص فقط ينتفعون بمنح خلال فترات التأهيل للإدماج والتي تتراوح بين ستة أشهر وستان. وعموما يعتبر غياب آلية واسعة النطاق للتكفل بالعاطلين عن العمل ثغرة كبيرة تشوب منظومة الحماية الاجتماعية الحالية في تونس.

في هذا السياق قدمت دراسة الجدوى المنجزة من قبل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية التقديرات المتعلقة بنسبة تغطية وتكلفة منحة البطالة في إطار المنظومة غير المساهماتية، والتي يقترح أن تتمتع بها الأسرة بدلا من الفرد العاطل عن العمل، باعتبارها إحدى مكونات ضمانة الحد من الدخل للأشخاص في سن العمل. وقد قدرت هذه المحاكاة عدد الأسر التي تأثرت بالبطالة بـ 403807 سنة 2016، دون اعتبار الباحثين عن عمل للمرة الأولى والمستفيدين من برامج النهوض بالتشغيل والتحفيز، غير أن هذا المقترح لم يتم اعتماده بسبب ارتفاع تكلفته نسبيا لاسيما في بداية فترة التنفيذ (0.80٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2020).

ولا ريب أن الخلط بين مهام وغايات كل من المنظومة المساهماتية وغير المساهماتية وعدم وضوح الرؤيا في ما يتعلق بدور الدولة في تمويل أو المساهمة في تمويل ضمانة فقدان الشغل يدفع إلى توخي الحذر والتدقيق في نسق إرساء هذه الضمانة. حيث تمثل ضمانة التعويض عن فقدان الشغل في جل البلدان التي تنتهجها جزءا لا يتجزأ من منظومة التأمين الاجتماعي وتمول عن طريق المساهمات المتأتمية من المؤجرين والأجراء علاوة على مساهمة الدولة في بعض الحالات. من هذا المنطلق، تقتصر دراسة الموارد التمويلية العمومية لإرساء هذه الضمانة على احتساب مساهمة الدولة دون سواها.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن خيار إنشاء «صندوق فقدان موطن الشغل» هو محل تشاور حاليا على اثر تقديم دراسة جدوى لإرساء هذه الضمانة والتي اقترحت عدة سيناريوهات محتملة¹² للتنفيذ. حيث يفترض السيناريو القاعدي تغطية الأجراء في القطاع غير الفلاحي، الأجراء الفلاحيين من ذوي الدخل المنتظم والعمال في المؤسسات العمومية المنخرطة بالصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (معدل حوالي 1.5 مليون عامل خلال الفترة من 2019 إلى 2028). كما يفترض أن يكون التسريح لأسباب اقتصادية أو فنية أو الغلق النهائي للمؤسسات هو السبب الرئيسي لفقدان الشغل.

وتتضمن كلفة الصندوق، علاوة على التراكم التدريجي للاحتياطي المفترض توفره على مدى السنوات

12 تونس : دراسة جدوى لارساء صندوق ضمان فقدان الشغل (الفرضيات والكلفة)، مكتب العمل الدولي، النسخة الاولى، افريل 2019

لا يزال العديد من الأشخاص في سنّ النشاط يعيشون تحت خط الفقر وينتمون إلى فئات اجتماعية هشة مثل الأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة ورؤساء الأسر المتعددة الأفراد ينتفعون حالياً ببرنامج العائلات المعوزة، حيث أن 25٪ من المنتفعين بالبرنامج سالف الذكر سنة 2018 أي حوالي 71250 عائلة ينتمون إلى « الفئة الأخرى» التي تضم أشخاص ليسوا مسنين ولا من ذوي إعاقة والذي من الأجدر مواصلة تغطيتهم ببرنامج العائلات المعوزة.

علاوة على الوضعية الاقتصادية للأسرة (تعيش تحت خط الفقر)، يتحدد افتتاح الحق من خلال جملة من المقاييس المختلفة وهي عوامل تجعل من الصعب إنجاز المحاكاة المتعلقة بالفئة المستهدفة بالدقة والنجاعة المطلوبة. ولذلك وقع إنجاز الإسقاطات الخاصة بعدد المنتفعين حسب نسبة النمو الديمغرافي أما بالنسبة لمقدار المنحة فيقترح اعتماد القيمة النقدية الحالية لبرنامج العائلات المعوزة التي تبلغ 180 دينار.

جدول عدد8: كيفية إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة الفئات الأخرى المعوزة

(غير مسنة وليست من ذوي الاحتياجات الخصوصية)

سيناريو وحيد	توسيع تغطية البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة لتشمل الأشخاص غير المسنين والذين ليسوا من ذوي الاحتياجات الخصوصية
سنة الانطلاق المقترحة	2022: توسيع وتعميم البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة لفائدة فئات أخرى هشة
القيمة	180 دينار شهريا
الفئة المستهدفة	73600 شخص سنة 2022

تشير التوقعات أن اعتماد مقترح توسيع تغطية البرنامج الوطني لاعانة العائلات المعوزة على الفئة المستهدفة سيمكّن من تقليص الكلفة الخام بفضل نمو الناتج المحلي الخام مما يؤدي تلقائيا إلى انخفاض الكلفة الإجمالية مقارنة بالكلفة الحالية للبرنامج (بمعدل 0.14٪ من الناتج المحلي الخام). ويبرز الجدول عدد 9 عدم تسجيل أي تكاليف إضافية بل تحقيق مدخرات مقارنة بمستوى الإنفاق الحالي.

جدول عدد9: تغطية وكلفة إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة الفئات الأخرى النشطة

عدد المنتفعين	الكلفة الخام	النفقات الحالية 2019	الكلفة الإضافية (طرح المصاريف الحالية من الكلفة الخام)
73.627	0,12	0,14	-0,02
74.437	0,12	0,14	-0,02
75.256	0,11	0,14	-0,03
76.084	0,11	0,14	-0,03
76.921	0,11	0,14	-0,03
77.767	0,10	0,14	-0,04
78.622	0,10	0,14	-0,04
79.487	0,10	0,14	-0,04
80.361	0,09	0,14	-0,05

المصدر: محاكاة مهيئة اعتمادا على المعطيات الإدارية للبرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة ومحدودة الدخل

3.3.1 منحة البطالة

أي ما يعادل 108618 شخص فقط يحملون بطاقة إعاقة. وتجدر الإشارة في السياق انه تم استغلال البيانات الادارية المتوفرة لتحديد في مرحلة ثانية تعداد الأشخاص غير المنتفعين بتغطية اجتماعية. ويقترح أن يتحصل الأشخاص المسنون الذين يفتتحون الحق للضمانة المتعلقة بالأشخاص المسنين (الضمانة 4) على منحة العجز بنسبة 50 ٪ من مقدار المنحة الجمالية والتي تحدد بالتوازي مع مقدار المنحة الشهرية للعائلات المعوزة والمقدرة بـ180 دينار شهريا والتي تحين وفق نسبة التضخم. واذ افترضنا أن انطلاق التنفيذ سيكون بداية من سنة 2022 على شكل مواصلة وتوسيع للتغطية المسداة في اطار برنامج العائلات المعوزة على الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخصوصية، فان العدد المتوقع من المنتفعين سيرتفع إلى حوالي 153600 شخص من بينهم 94000 شخص دون 62 سنة مع العلم أن 53000 من رؤساء العائلات المعوزة سنة 2018 هم من ذوي الاحتياجات الخصوصية (انظر الجدول عدد 6).

جدول عدد6: مراحل تنفيذ ضمانة الدخل الأدنى لفائدة ذوي الاحتياجات الخصوصية

سيناريو وحيد	أشخاص من ذوي الاحتياجات الخصوصية خارج المنظومة المساهماتية
سنة الانطلاق المقترحة	2022 : توسيع وتعميم برنامج المساعدات لفائدة العائلات المعوزة
القيمة	180 دينار شهريا (50 ٪ من منحة العجز للمنتفعين بالضمانة من 62 سنة فما فوق)
الفئة المستهدفة	94000 شخص من فئة 0 - 61 سنة 2022 59600 شخص من 62 سنة فما فوق سنة 2022

ستقدر كلفة هذه الضمانة سنة 2022 بـ0,23 ٪ من الناتج المحلي الخام وتشمل هذه النسبة المصاريف الإدارية المقدرة بـ5 ٪ من كلفة المنح المسندة ، وستنخفض تدريجيا في السنوات الموالية بفضل تحسن نسبة النمو لتصل إلى 0,18 ٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2030 (انظر الجدول عدد 7). وللتذكير فإن حجم الأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية في الكلفة الحالية لبرنامج العائلات المعوزة والذي تم احتسابه من خلال توزيع المنتفعين بالبرنامج حسب الفئة، يعادل 0,10 ٪ من الناتج المحلي الخام، مما يفسر انخفاض نسبة التكاليف الإضافية من الناتج المحلي الخام من 0,13 ٪ سنة 2022 إلى 0,8 ٪ سنة 2030.

جدول عدد7: نسبة التغطية وكلفة ضمانة الدخل الأدنى لفائدة ذوي الاحتياجات الخصوصية

عدد المنتفعين	الكلفة الخام	النفقات الحالية 2019	النفقات الاضافية (%من الناتج المحلي الخام)	السنة
153.634	0,23	0,10	0,13	2022
155.324	0,23	0,10	0,12	2023
157.033	0,22	0,10	0,12	2024
158.760	0,21	0,10	0,11	2025
160.507	0,21	0,10	0,10	2026
162.272	0,20	0,10	0,10	2027
164.057	0,19	0,10	0,09	2028
165.862	0,19	0,10	0,09	2029
686 167	0,18	0,10	0,08	2030

1.3.2 دخل أدنى لفائدة فئات أخرى نشطة معوزة

لتصل إلى حدود 0,76% من الناتج الداخلي الخام سنة 2030 نتيجة ارتفاع نسق نسبة النمو مقارنة مع تطور عدد الاطفال.

تضاف هذه التكاليف للاعتمادات المتواضعة المرصودة حاليا لمنحة التمدرس والمنح الظرفية للعودة المدرسية لفائدة الاطفال الفقراء والتي لا تمثل سوى 0,02% من الناتج الداخلي الخام.

جدول عدد5 : عدد الأطفال المنتفعين وكلفة الإرساء التدريجي (350 دينار للطفل/السنة)

الفئة العمرية	عدد الأطفال المنتفعين بالآلاف	الكلفة(%) من الناتج المحلي الخام
2020	662	0,20
2021	1115	0,33
2022	1127	0,32
2023	2428	0,66
2024	3384	0,89
2025	3421	0,87
2026	3459	0,85
2027	3497	0,82
2028	3535	0,80
2029	3574	0,78
2030	3613	0,76

1.3 دخل أدنى لفائدة الفئات النشطة

يمكن ارساء ضمانة لدخل أدنى لفائدة الاشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل مثل الاشخاص المعوقين والاشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة، وذلك عبر توسيع نطاق برنامج المساعدات لفائدة العائلات المعوزة باعتباره جزءا من برنامج الأمان الاجتماعي وعبر تحسين آلية الاستهداف الخاصة به. فعلى الرغم من كل الجهود، تبقى المنظومة الحالية للحماية الاجتماعية غير قادرة على استيعاب العاطلين عن العمل باعتبارهم فئة نشطة هامة لا تتوفر لديها دخل أدنى.

1.3.1 دخل أدنى لفائدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية

يمكن اعتبار الدخل الأدنى لفائدة الاشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية على أنه منحة دعم تعوض فقدان الدخل والتكاليف الاضافية المنجزة عن العجز والاعاقة. وانطلاقا من هذا المنظور فإن الفئة المستهدفة بهذه الضمانة هي كل السكان من ذوي الاحتياجات الخصوصية غير المنتفعين بتغطية اجتماعية، غير أنه من الضروري ادخال تعديلات على مستوى نسبة الدعم حتى يتماشى ودرجة الاعاقة مع الأخذ بعين الاعتبار أن الأطفال وكبار السن لا يصنفون ضمن الفئة النشطة رغم ما تفرضه الاعاقة من تكاليف إضافية في مثل هذه الحالات أيضا.

أثر نقص البيانات الدقيقة المتعلقة بهذه الفئة على دقة مخرجات الدراسات المنجزة الى حد الآن، مما استدعى ضرورة انجاز دراسة معمقة تمكن من تحديد شروط الانتفاع واجراءات التسجيل ومقدار المنح المسندة بكل دقة. وقد أفرز التعداد الأخير للسكان سنة 2014 ، نسبة 2,2 من السكان من ذوي الاحتياجات الخصوصية وتعد هذه النسبة أقل من المعدل العالمي المسجل مما يتيح القول أن نسبة هامة من السكان الحاملين لإعاقه لم يتم احتسابهم.

حيث بين التعداد أن من جملة 241240 شخص من ذوي الاحتياجات الخصوصية، أقل من النصف منهم

وللإشارة فإن مبلغ المنحة المقترح والمقدر بـ350 دينار سنويا عن كل طفل، يفى بمقياس الكفاية وفق ما أوصت به التوصية عدد 202 والتي تنص على أن مقدار هذه المنحة يجب أن تمكن من «توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى» (الفقرة 5(ب)).

وبينت الاسقاطات أنه باعتماد مستوى متواضعا يعادل دينارا في اليوم، فإن ضمان منح شاملة للأطفال 0-17 سنة سيكون كفيلا بأن يحسن في نسبة الاستهلاك لدى الفئة العشرية الأكثر فقرا بنسبة 11,3٪ من ناحية وأن يقلص من أثر الفقر لدى فئة الاطفال بـ 4,8 نقطة مئوية (أي خمس المستوى المسجل سنة 2016).

ويعتمد هذا المبلغ لإنجاز الاسقاطات دون تغيير في القيمة الحقيقية إلى موفى سنة 2030. كما أن اسناد هذه المنحة بالقيمة المقترحة لجميع الاطفال المتراوحة أعمارهم بين 0 و 17 سنة يعد كافيا للتعويض عن الاثر السلبي لرفع الدعم الطاقى على دخل الأسر، (أكثر من 100٪ في الفئات العشرية الثلاثة الأولى وأكثر من 50٪ بالنسبة للفئات العشرية من 4 إلى 7).

وبين الجدول عدد 4 سيناريو التنفيذ التدريجي لمنحة لفائدة الاطفال بقيمة مالية سنوية تقدر بـ350 دينار لفائدة كل طفل. ويقترح الانطلاق في اسدائها بداية من سنة 2020 لفائدة الاطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و3 سنوات على أن يتم ضم الأطفال بين 4 و5 سنوات بداية من سنة 2021 ثم الاطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و12 سنة بداية من سنة 2023. يختم هذا التنفيذ التدريجي بداية من سنة 2024 بضم الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 13 و 17 سنة.

جدول عدد4: مرحلة تنفيذ الإرساء

2020 : أطفال 0-3 سنوات	سنوات الانطلاق
2021 : أطفال 4-5 سنوات	
2023 : أطفال 6-12 سنوات	
2021 : أطفال 13-17 سنوات	
350 دينار للطفل الواحد سنويا	القيمة
انظر الجدول عدد 5	الفئة المستفيدة

ينفذ هذا الارساء عبر مقاربة شمولية لفائدة الاطفال حسب الفئة العمرية وهي منهجية أثبتت وبشكل خاص نجاعتها وقدرتها على تحقيق مستوى عال من المنفعة من حيث التكلفة والفاعلية مقارنة بمقاربة الاستهداف الحالية القائمة على استهداف الأطفال المنتمين للعائلات التي لا تشملها أي تغطية للضمان الاجتماعي فقط. ويعكس هذا التمشي، الاقرار أولا بالخلل الذي يشوب منظومة الحماية الاجتماعية حيث لا يزال 42٪ من أطفال المضمونين الاجتماعيين لا ينتفعون بالمنح العائلية، والسعي ثانيا إلى تفادي كل ما من شأنه ان يثني الفئات غير المنخرطة بالضمان الاجتماعي المنتفعة بالمساعدات الاجتماعية من الانخراط في المنظومة المساهماتية.

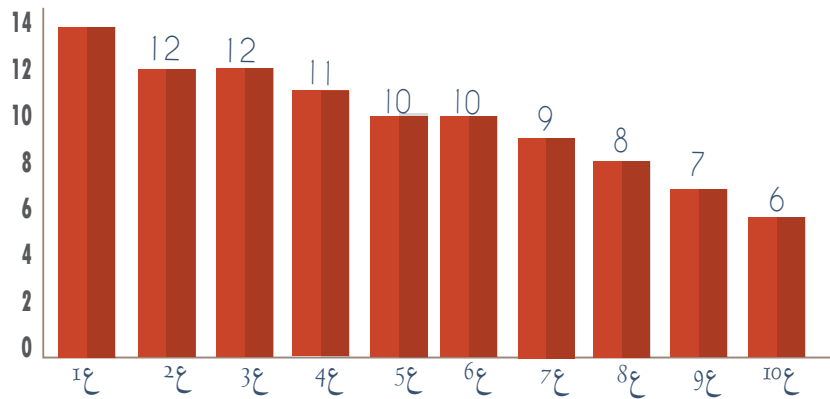
ففي اطار تحقيق التغطية الشاملة، يبين الجدول عدد 5 وتماشيا مع السيناريو الاساسي أن عدد الاطفال المنتفعين بالمنحة سيرتفع من 662 000 طفل سنة 2020 إلى 1,1 مليون طفل سنة 2021 و3,4 مليون طفل سنة 2024. أما من حيث كلفة الارساء المرحلي فيبين الجدول أن هذه الكلفة قدرت بـ0,20٪ من الناتج المحلي الخام سنة 2020 و سترتفع لتبلغ 0,33 سنة 2021 و 0,89٪ سنة 2024.

وستتجه الكلفة بحساب النسبة المئوية من الناتج الداخلي الخام نحو الانخفاض في السنوات الموالية

حيث سيجل انخفاض كلفة الضمانة من حوالي 51% لدى الفئة العشرية الأكثر فقرا إلى 6% لدى الفئة العشرية الأفضل حالا وهذا مهما كانت الشريحة العمرية (انظر الرسم البياني عدد 7). وقد بينت نتائج الاسقاطات المنجزة أن عدد الاطفال في العائلات الفقيرة يتجاوز بكثير عددهم في نظيرتها الأفضل حالا.

رسم بياني عدد 7: توزيع منحة لفائدة الأطفال من 0 إلى 17 سنة حسب الفئة العشرية السكانية

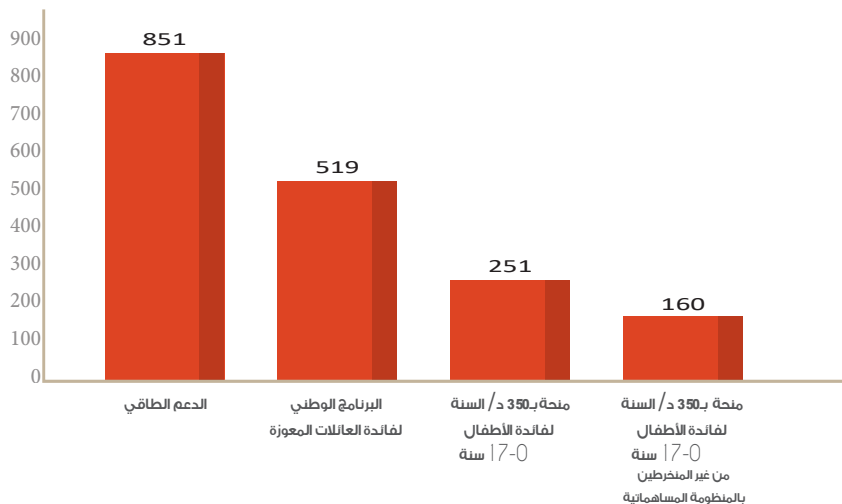
(% الناتج المحلي الخام)



ويتميز إرساء ضمانة الحد الأدنى من الدخل لفائدة الأطفال بمستوى عال من حيث الكلفة والفاعلية، خاصة عند احتساب الكلفة الفردية للحد من الفقر لدى هذه الفئة. حيث تبين الاسقاطات أن تقليص أثر الفقر لدى الاطفال دون 18 سنة بنقطة مائوية والتي تعادل 851 مليون دينار موجهة للدعم الطاقوي و 519 مليون دينار موجهة للبرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة، لن يكلف الا 251 مليون دينار أي ما يعادل 350 دينار سنويا للطفل الواحد (انظر الرسم البياني عدد 8). وتعكس هذه النتائج في نفس الوقت أهمية تمركز الاطفال ضمن السكان الفقراء وضعف عددهم بالنسبة للمتفعين بالبرنامج الوطني للعائلات المعوزة من ناحية وارتفاع أخطاء الشمول والاقصاء الناتجة عن نموذج الاستهداف الخاص بهذا البرنامج من ناحية أخرى.

رسم بياني عدد 8: الكلفة المتوقعة من التخفيض بنسبة نقطة من مؤشر فقر الأطفال

(حسب نوع البرنامج بالمليون دينار)

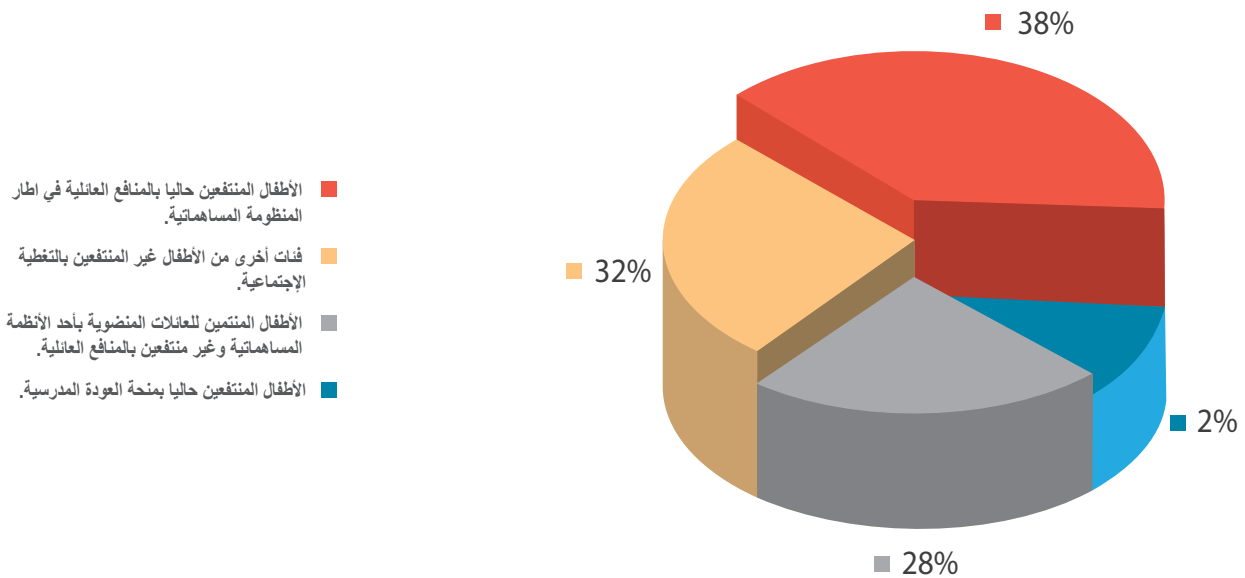


المصدر: محاكاة مقيسة من دراسة خافة وآثر تمويل منحة افادة الاطفال في تونس، مكتب استشارات اكسفورد لدراسة السياسات، ووكالة التعاون في السياسات الاقتصادية، دراسة لفائدة منظمة اليونسيف ووزارة الشؤون الاجتماعية، ماي 2019.

(ولا يتمتعون من جهة أخرى بالمنح العائلية المسداة في إطار المنظومة المساهماتية إلى حوالي 38 ٪ من الأطفال من ذوي الحق للمضمونين الاجتماعيين (القطاع المهيكّل). وتجدر الإشارة في السياق أن قيمة المنح العائلية ضعيفة جدا حيث أنها توازي 3 ٪ من معدل الانفاق للفرد أي ما يعادل 0,5 ٪ من معدل ميزانية الأسرة التونسية.

وتعد التغطية الضعيفة للأطفال وخاصة منهم المنتمون للأسر خارج المنظومة المساهماتية وهم عادة الأطفال الأشد فقرا، الاخلال الرئيسي للمنظومة الحالية للحماية الاجتماعية التي تتناقض مع نسبة الفقر المرتفعة لدى الأطفال التي تمثل حوالي ضعف (21,1 ٪ 2016) نسبة الفقر لدى الكهول (12,8 ٪). ويعود ذلك إلى تركّز نسبة كبيرة من الأطفال في العائلات الأكثر فقرا. ويمثل هذا الوضع عائقا أمام الاستثمار في الراس المال البشري كما ان له انعكاسات سلبية على المدى الطويل على الانتاجية وعلى التنمية الاقتصادية للبلاد. لذلك فإنه من الضروري ارساء منفعة جديدة غير مساهماتية لفائدة الأطفال أطلق عليها بدراسة الجدوى « المنحة التونسية للأطفال » .

رسم بياني عدد6: توزيع الأطفال المنتفعين وغير المنتفعين بالحماية الاجتماعية



انطلاقا من المحاكات المتعلقة بالتأثيرات وأثر المنافع والكلفة- الفعالية يقترح اعتماد مقاربة شاملة مع تطبيق استراتيجية تنفيذ تدريجية حسب الفئات العمرية وذلك بهدف تقليص الكلفة خلال بداية فترة التنفيذ. وستمكن هذه المقاربة من تفادي أخطاء الشمول والاقصاء الناتجة عن عدم دقة الاستهداف الاقتصادي حتى بالنسبة للمنظومات الأكثر تطورا (على غرار « proxy means tests »).

كما ستتمكن هذه المقاربة من توسيع التغطية على العديد من الفئات الاجتماعية المتوسطة الدخل المهتدة بالارتداد للفقر في حالة رفع الدعم الطاقوي الذي يمثل أحد دعائم التماسك الاجتماعي.

ومن المؤيدات التي تدعم اعتماد المقاربة المقترحة، تميز هذه الأخيرة بالشمولية بمنحها التدمي (امتياز ايجابي لفائدة الفقراء) وبنجاعتها (على مستوى التأثير) مقارنة بالكلفة.

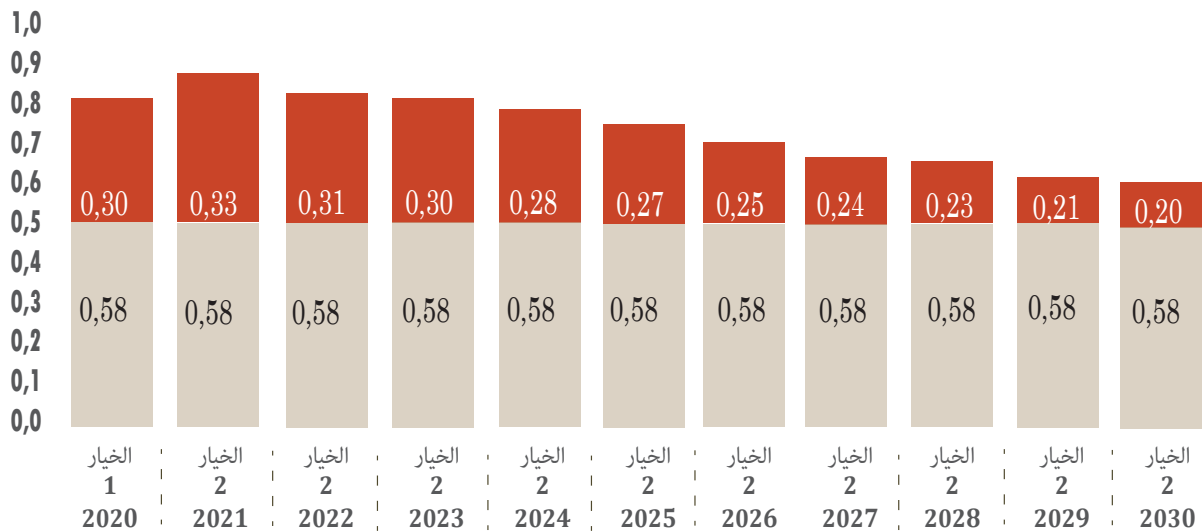
وبينت الاسقاطات المتعلقة بإرساء هذه الضمانة أهمية هذا التمشي الايجابي لفائدة الفئات الهشة

وتبرز الاسقاطات أن الخياران 1 و 2 يتطلبان موارد تمويل اضافية تعادل على التوالي 0,30% و 0,34% من الناتج المحلي الخام خلال الفترة الأولى للإرساء، على أن تتجه هذه النسبة إلى الانخفاض إلى 0,17% و 0,20% في حدود سنة 2030 وذلك حسب التوقعات المتعلقة بتطور الناتج المحلي الخام وانخفاض نسب الفقر والبطالة. ويعد الخيار عدد 3 أعلى كلفة حيث يتطلب موارد اضافية تتراوح بين 0,73% من الناتج المحلي الخام سنة 2020 و 0,58% سنة 2030 ويعود ذلك الى الغاء المعلوم التعديلي (مساهمة المنتفع) الذي يزيد من الكلفة المحمولة على كاهل الدولة.

وباعتبار الصبغة الاستعجالية لتوسيع التغطية الصحية على الفئات المقصية حالياً من جهة والضغوطات التي تواجهها المالية العمومية من جهة أخرى، يقترح تنفيذ سيناريو واحد للإرساء التدريجي (انظر الرسم البياني عدد5) سنة 2020 بضم العاطلين عن العمل تحت مظلة برنامج العلاج المجاني (خيار 1) في بادئ الأمر، على أن يتم سنة 2021 ادراج الفئات الاجتماعية الأخرى غير المنضوية (خيار 2)، ثم وفي المرحلة الثانية سينفذ السيناريو وفق الخيار عدد 2 إلى آخر الفترة دون اللجوء إلى تنفيذ الخيار عدد 3 الذي يتسم بارتفاع تكلفته.

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الصحة تسعى في اطار الحوار المجتمعي للصحة إلى التدرج نحو التغطية الصحية الشاملة على المدى الطويل بضمان سلة من الخدمات الصحية الأساسية للجميع.

رسم بياني عدد5: كلفة الإرساء التدريجي للتغطية الصحية المجانية (بالنسبة المئوية للناتج المحلي الخام)



■ الكلفة الاضافية / بدون اعتبار النفقات الحالية

■ النفقات الحالية

1.2 منحة لفائدة الأطفال

يعود ادراج ضمانة حد أدنى من الدخل للأطفال ضمن الضمانات الأساسية الأربع للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية لارتفاع نسبة الفقر لدى الأطفال وهشاشة وضعيتهم إزاء الصدمات الاقتصادية التي تواجه أسرهم من ناحية وضرورة دعم مجهودات هاته العائلات في تنمية المؤهلات والمهارات لدى الأطفال. ولا تغطي المنظومة الحالية للحماية الاجتماعية إلا نسبة ضئيلة من الأطفال (انظر الرسم البياني عدد6) حيث أن 59% من الأطفال لا يتمتعون بأي تحويل نقدي لكونهم لا يتمتعون من جهة بالمنح المدرسية المسداة في إطار النظام غير المساهماتي والتي تسدى إلى حوالي 2% من الأطفال (من 0 إلى 17 سنة

جدول عدد2: خيارات توسيع التغطية الخاصة بالعلاج المجاني على الفئات غير المنتفعة حالياً بالتغطية الاجتماعية

الكلفة الفردية (بالدينار حسب الاسرة/ السنة، 2016)		المعلوم التعديلي		الاسر المسجلين، 2016			السكان المستهدفين		
تعريفه منخفضة AMG2	علاج مجاني AMG1	تعريفه منخفضة AMG2	علاج مجاني AMG1	المجموع	AMG2	AMG1	تعريفه منخفضة AMG2	علاج مجاني AMG1	
423	940	√	x	1.294.467	598.624	695.843	الفئة الحالية	الفئة الحالية	خيار 1
								+العاطلين	
423	940	√	x	1.373.085	677.242	695.843	الفئة الحالية	الفئة الحالية	خيار 2
							+فئات أخرى	+العاطلين	
940	940	x	x	1.373.085	677.242	695.843	الفئة الحالية	الفئة الحالية	خيار 3
							+فئات أخرى	+العاطلين	

المصدر : دراسة الجدوى لإرساء الضمانات الثلاث للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية، مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، أفريل 2019

يبين الجدول عدد 3 الكلفة الخام السنوية لكل من الخيارات الثلاث إلى موفى 2030 علاوة على الكلفة الإضافية والتي احتسبت بدون اعتبار التكاليف الحالية من الكلفة الجمالية الخام المتوقعة والتي قدرت بناء على احصائيات 2016 (0,58 ٪ من الناتج المحلي الخام والتي تشمل 0,31 ٪ للعلاج المجاني و0,27 ٪ للتعريف المنخفضة).

جدول عدد3: كلفة خيارات توسيع العلاج المجاني على الفئات الحالية غير المنتفعة بالتأمين على المرض

2030 - 2020

الكلفة الإضافية (بدون اعتبار النفقات الحالية)			الكلفة الخام			
الخيار 3	الخيار 2	الخيار 1	الخيار 3	الخيار 2	الخيار 1	
0,73	0,34	0,30	1,31	0,92	0,88	2020
0,72	0,33	0,29	1,30	0,91	0,87	2021
0,70	0,31	0,27	1,28	0,89	0,85	2022
0,68	0,30	0,26	1,26	0,88	0,84	2023
0,67	0,28	0,24	1,25	0,86	0,82	2024
0,65	0,27	0,23	1,23	0,85	0,81	2025
0,64	0,25	0,22	1,22	0,83	0,80	2026
0,62	0,24	0,20	1,20	0,82	0,78	2027
0,61	0,23	0,19	1,19	0,81	0,77	2028
0,60	0,21	0,18	1,18	0,79	0,76	2029
0,58	0,20	0,17	1,16	0,78	0,75	2030

المصدر : دراسة الجدوى لإرساء الضمانات الثلاث للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية لمركز البحوث والدراسات الاجتماعية أفريل 2019

جدول عدد1: سكان غير منتفعين بمنظومة التغطية الصحية، 2016

مجموع السكان المستهدفين	غير منتفعين بالتغطية الصحية		منتفعين بالعلاج المجاني		مجموع السكان
	فئات أخرى	العاطلين عن العمل	AMG2 التعريف المنخفضة	AMG1 التعريف المجانية	
3.730.356	297.916	632.500	1.975.459	824.482	11.295.787
% 33,0	% 2,6	% 5,6	% 17,5	% 7,3	% 100
مجموع الأسر المستهدفة	الأسر				مجموع الأسر
1.373.085	78.618	446.000	598.624	249.843	2.972.575
% 46,1	% 2,6	% 15,0	% 20,1	% 8,4	% 100

المصدر : دراسة الجدوى لارساء الضمانات الثلاث للارضية الوطنية للحماية الاجتماعية، مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، أفريل 2019

يستعرض الجدول عدد 2 ثلاث خيارات لتدعيم منظومة التغطية الصحية غير المساهماتية وذلك بالنظر الى السيناريوهات المقترحة بدراسة الجدوى المنجزة من قبل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية. وتقترح الفرضية الأولى توسيع العلاج المجاني على العاطلين عن العمل دون أي تغيير بالنسبة لبرنامج العلاج بالتعريف المنخفضة (باستثناء التغييرات الناتجة عن النمو الديمغرافي).

وتقترح الفرضية الثانية توسيع العلاج بالتعريف المنخفضة على الفئة الأخرى المتبقية خارج منظومة التغطية الصحية.

وتتطابق الفرضية الثالثة مع الفرضية الثانية فيما يتعلق بالفئة المستهدفة مع حذف المعلوم التعديلي الجاري به العمل في اطار العلاج بالتعريف المنخفضة (AMG 2).

وتشمل سلة الخدمات المقترحة لتوسيع التغطية الصحية حسب السيناريوهات المذكورة أعلاه، كل الخدمات الصحية التي ينتفع بها حالياً المستفيدون من المنظومة العلاجية العمومية للتأمين على المرض بالهيكل الصحية الراجعة بالنظر لوزارة الصحة والمصحات التابعة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتشمل هذه الخدمات العيادات الخارجية والاقامات الاستشفائية والتحليل الطبية والتصوير بالأشعة والأدوية.

ومن المفترض أن تحافظ الكلفة الفردية السنوية (للأسرة الواحدة في السنة) على نفس مستوياتها مقارنة بالسنوات السابقة، ما عدا بالنسبة للفرضية الثالثة حيث يؤدي حذف المعلوم التعديلي إلى ارتفاع الكلفة الفردية للعلاج بالتعريف المنخفضة إلى مستوى كلفة العلاج المجاني.

01

ضمانات الأرضية الوطنية للمحماية الاجتماعية: المؤيدات والتغطية والكلفة

تستعرض الأقسام الأربعة الأولى للوثيقة، السيناريوهات المقترحة بالنسبة لكل ضمانات من الضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للمحماية الاجتماعية، حيث سيتم تقديم أهم الخصائص والمبررات لإرساء كل ضمانات وتغطية الفئات المستهدفة وتقديم الاسقاطات المتعلقة بالكلفة لكل ضمانات إلى موفى 2030 (تحتسب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الخام بهدف تيسير تحليل الجدوى المالية في الباب الموالي)، في حين يخصص القسم الأخير من الوثيقة لتقديم الكلفة العملية للأرضية في إطار سيناريو للتنفيذ التدريجي.

1.1 النفاذ إلى الصحة الشاملة

تتمثل الضمانات الأولى للأرضية الوطنية للمحماية الاجتماعية في النفاذ إلى خدمات الصحة الأساسية. تتكفل المنظومة الصحية في تونس بتوفير الخدمات، في حين تتكفل منظومة الحماية الاجتماعية بتأمين النفاذ المالي للجميع لخدمات الصحة الأساسية وذلك سواء من خلال منظومة التأمين على المرض أو من خلال العلاج المجاني لفائدة العائلات الفقيرة ومحدودة الدخل التي لا تنضوي تحت المنظومة المساهماتية للحماية الاجتماعية.

وتغطي منظومة التأمين على المرض نسبة 58٪ من السكان وفقاً لإحصائيات 2016، في حين يتمتع 24.8٪ من السكان بالتغطية الصحية المجانية وبالتعريف المنخفضة، موزعة بين 7.3٪ منتفعين بالعلاج المجاني 1AMG باعتباره آلية مجانية تماماً لفائدة العائلات المعوزة، و17.5٪ يتنفعون ببطاقة 2AMG، والتي تستهدف الأسر ذات الدخل المحدود (المحدد بأقل من 2 x الأجر الأدنى الصناعي المضمن) وتمكن من النفاذ إلى الصحة بكلفة منخفضة مقابل معلوم تعديلي.

في حال اتخاذ تدابير لضمان التغطية الاجتماعية الفعلية للفئات الخاضعة لمنظومة الضمان الاجتماعي

إن ضمان الحق في الرعاية الصحية للجميع يستدعي رفع التحدي لسد الفجوة من خلال اتخاذ تدابير لضمان التغطية الاجتماعية الفعلية للفئات الخاضعة لمنظومة الضمان الاجتماعي والتي لا تزال إلى حد الآن غير مصرح بها (8.9٪)، حيث لا يزال حوالي 8.2٪ من السكان خارج نطاق أي تغطية اجتماعية من بينهم العاطلين عن العمل (5.6٪) ونسبة متبقية من العائلات الفقيرة والهشة التي لم تسجل بعد في برنامج العلاج المجاني (انظر الجدول عدد 1).

يعتمد تحليل آفاق تمويل الأرضية على مقارنة كلية ومندمجة، عوضا عن البحث عن موارد تمويل خصوصية لأهداف محددة باعتبار أن جميع موارد التمويل قابلة للاستبدال.

ولا تلغي هذه المقاربة فرضية تحديد أو اقتراح ضريبة خاصة من فئة «صندوق خاص للخرينة» يخصص مسبقا لتمويل الأرضية أو لمنافع محددة، غير أن هذه الفرضية لم تعد قابلة للتطبيق على اثر صدور القانون الأساسي للميزانية لسنة 2019 والتي قلصت من حيز تطبيق «الصناديق الخاصة للخرينة» (انظر المؤطر الموالي).

إن دراسة الجدوى المالية للأرضية يجب أن يتم تقييمها من منظار التطور العام للمالية العمومية، كما يجب أن يتماشى تمويل الأرضية مع الاستراتيجية الموضوعية من قبل الحكومة والمتعلقة بالنهوض بالمالية العمومية. ومن الضروري الإشارة إلى أن هذه الدراسة قد أخذت بعين الاعتبار أيضا ضرورة المحافظة على الاستدامة المالية للدولة بمعنى أن كل تعبئة للموارد الاضافية بما في ذلك إعادة النظر في توظيف المصاريف العمومية وجب أن تقيم دون السهو عن ضرورة التقليل من عجز المالية العمومية بشكل يضمن استدامتها على المدى الطويل.

ويمكن الاعتراف أن مفهوم الحيز المالي بقدر ما هو مالي فهو سياسي، ويتضمن خيارات سياسية ولا سيما فيما يتعلق بأولوية مختلف عناصر النفقات. ويستدعي انتهاج أية مقارنة سياسية اقتصادية أساسا الاخذ بعين الاعتبار التأثيرات الاجتماعية والسياسية لضوابط الميزانية. ومن هذا المنظور فان كل السياسات المالية ذات التأثيرات الاجتماعية السلبية تستوجب، بناء على ذلك، تحويل جزء من المدخرات المنجزة لتمويل برامج اجتماعية داعمة تتميز بنجاعة أكبر مقارنة بالكلفة.

لغائدة المنتفعين (أو كلفة الخدمات المسداة بصفة مجانية أو المدعمة بصفة هامة كما هو الحال في العلاج المجاني). وستتضمن الوثيقة في جزئها الاول معلومات مفصلة حول التغطية وكلفة ضمانات الارضية.

وتجدر الاشارة إلى أنه تم عرض الاسقاطات المتعلقة بدراسة التكلفة مقارنة بالنتائج المحلي الخام وذلك قصد تيسير قراءة الجدوى المالية. كما يرمي تحليل خيارات التمويل في الجزء الثاني من الوثيقة الى تقييم وتقدير الحيز المالي المفترض توفره لتمويل ضمانات الأراضية الوطنية للحماية الاجتماعية. وتعتمد المنهجية على تحليل الموارد المحتملة للحيز المالي الذي يمكن تعريفه كالتالي: «ايجاد هامش في إطار ميزانية الدولة يمكن من توفير موارد مالية ترصد لهدف معين، دون المساس بالديمومة المالية للحكومة».

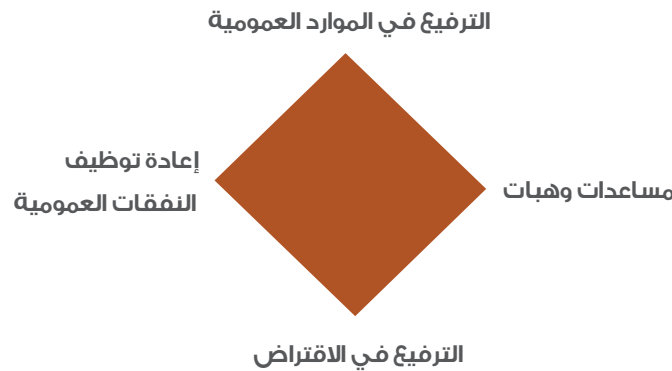
وبالنظر إلى الوضعية المالية الحالية الصعبة التي تعيشها تونس، يعبر الفضاء الجبائي المقترح عن الرؤيا المستقبلية محددًا الموارد الإضافية المتوقعة خلال استشراف المالية العمومية. مما يحيل إلى ضرورة تقييم كل اسهام محتمل خاص بكل مصدر من مصادر التمويل والتي يمكن تجسيدها بالأركان الاربعة للماسة الجبائية (انظر الرسم البياني عدد 4):

- الترفيع في الموارد العمومية الداخلية
- الترفيع في المساعدات (على شكل هبات)
- الترفيع في الاقتراض (المديونية) باعتباره وسيلة لتمويل العجز المالي
- إعادة توزيع وتحسين فعالية النفقات العمومية

تقتصر هذه الدراسة على مدة تتراوح الى حدود 2024 وذلك لأسباب عملية (توفر الاسقاطات الرسمية المتصلة بالمالية العمومية). أما الاسقاطات المستغلة فقد تم اقتباسها من التقرير الأخير لصندوق النقد الدولي حول تونس والصادر في جويلية 2019.

وقد وقع تقدير الكلفة المالية للأراضية الوطنية للحماية الاجتماعية على مدة أطول تمتد الى موفى 2030 مع الأخذ بعين الاعتبار فرضية أن نسبتنا التضخم ونمو الناتج المحلي الخام المتوقعتان سنة 2024 ستحافظان على نفس المستوى في السنوات الموالية.

رسم بياني عدد 4: معين الحيز المالي



المصدر:

Source : Dérivé de Roy R., Heuty, A., et Letouze, E., « 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, 2007.

المؤطر عدد 1: انعكاس رفع الدعم الطاقى على نسبة الفقر ومستوى عيش الأسر

أظهرت المحاكاة المنجزة اعتمادا على بيانات المسح الوطني للإنفاق والاستهلاك وظروف عيش الأسر لسنة 2016، أن غياب إجراءات ترافق التوجه نحو رفع الدعم الطاقى سيخلف ارتفاعا في معدل أثر الفقر بنسبة 2.6 نقطة مئوية.

فبالرغم من أن دعم المواد الطاقية يتسم بالرجعية، بمعنى أنه يعود أكثر بالنفع للأسر الأقل فقرا إلا أنه يرفع أيضا من القدرة الاستهلاكية للأسر الأكثر فقرا.

فمن الناحية المطلقة، سيكون لرفع الدعم الطاقى آثار سلبية أكبر على مستوى معيشة الأسر الفقيرة وذات الدخل المتوسط مقارنة بتأثير هذا الرفع على الأسر الأفضل حالا.

وتبرز المحاكاة أنه في غياب تدابير تعويضية، فإن هذا الإجراء سيقص من معدل الاستهلاك بنسبة 5.5% لدى الفئة العشرية الأولى من السكان (الأكثر فقرا) وبنسبة 5.1% لدى الفئة العشرية الثانية من السكان وذلك مقارنةً بـ 4.2% لدى الفئة العشرية التاسعة والعاشر من السكان (الأفضل حالا).

ويعد الرفع من الدعم الطاقى إجراء لا مناص منه، نظرا إلى حجم الاعتمادات المخصصة له في ميزانية الدولة (2.8% من الناتج المحلي الخام سنة 2018) وحجم العجز في الميزانية (رغم تقلص العجز من 6.3% سنة 2017 إلى 4.6% سنة 2018) (علاوة على الطبيعة التنافسية لتوزيع منافع الدعم وضعف مردوديتها مقارنة بكلفتها (باعتبارها آلية للحماية الاجتماعية).

وبناء على ما سبق، فإن أثر ووقع رفع الدعم على مستوى ظروف الأسر سيكون كبيرا، وخاصة على الأسر الفقيرة والمتوسطة الدخل، مما يستدعي ضرورة إرساء أرضية ملائمة للحماية الاجتماعية.

المصدر:

Coût, impact et financement de l'allocation pour enfants en Tunisie, Oxford Policy Management et Partnership for Economic Policy

تقرير لليونيسيف ووزارة الشؤون الاجتماعية، الصفحات 18-20

- صندوق النقد الدولي، التقرير الإقليمي رقم 19/223، جويلية 2019

المنهجية

تعتمد هذه الوثيقة التوجيهية حول كلفة وتمويل الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية على التحاليل المنجزة في إطار دراستي الجدوى المعمقتين المنجزتين مع تحيين بعض المؤشرات والبيانات المتعلقة بالمحاكات وخاصة في ما يتعلق بإسقاطات المالية العمومية المستغلة لاحتساب الحيز المالي المفترض توفره لتمويل الأرضية.

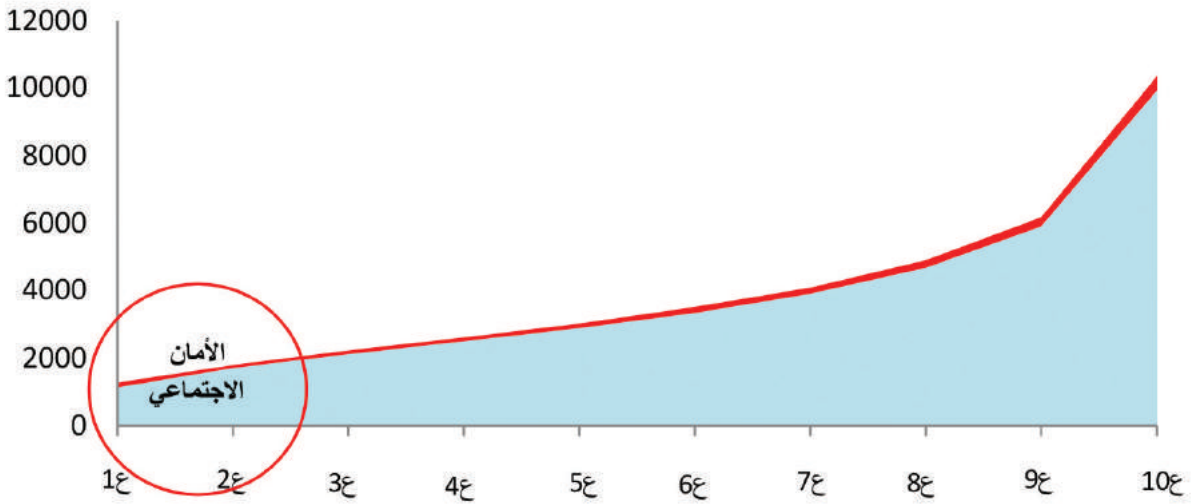
ويتطلب احتساب كلفة إرساء الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية انجاز إسقاطات على الفئات المعنية بالانتفاع بكل ضمانات والمستخرجة من البيانات الديمغرافية والإدارية والمتصلة بالفقر، إضافة إلى تقدير كلفة الأسرة الواحدة أو الفرد المنتفع.

ومن المفترض أن تشمل دراسة كلفة الأرضية، المصاريف الإدارية علاوة على كلفة التحويلات المنجزة

الأسس لدفع النمو الاقتصادي على المدى الطويل. ومن المتوقع أن تواجه العائلات الفقيرة ومتوسطة الدخل تقلصا في مستوى معيشتها نتيجة بعض الإجراءات التعديلية للمالية العمومية ولا سيما الرفع تدريجيا من الدعم وخاصة الدعم الطاقوي. (انظر الاطار عدد 1).

ويعتبر ارساء ارضية وطنية للحماية الاجتماعية متناسقة وناجعة، ضروري وأساسي لحماية مستوى عيش الفئات وداعما للتماسك الاجتماعي. وعليه يجب لهذه الأرضية أن تتجاوز في استهدافها الفئات المعنية ببرنامج الأمان الاجتماعي. وكما هو مبين بالرسم البياني عدد 3، فإن مستوى الاستهلاك الأسري لدى الفئات العشرية المتوسطة لا يبعد كثيرا عن متوسط خط الفقر التقديري مما يجعل هذه الأسر عرضة للانزلاق تحت مستوى هذا الخط في حال الأزمات مثل ما هو الشأن في صورة رفع الدعم الطاقوي. ولقد بينت المحاكات الاحصائية أن رفع الدعم الطاقوي سيسهم في خفض مستوى الاستهلاك الأسري لدى الفئات العشرية 3 إلى 6 بنسبة 4.8 إلى 4.4% وسيزيد من ارتفاع معدل تأثير الفقر بصفة عامة بنسبة 2.6 نقطة مئوية، مخلفا بذلك أثارا جانبية أخرى غير مباشرة (حرمان متعدد الاشكال وتصعد التماسك الاجتماعي).

رسم بياني عدد 3 : معدل الاستهلاك السنوي حسب الفئة العشرية للسكان، لسنة 2018 بالدينار التونسي



يقترح في إطار الجدوى المالية للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية اعتماد استراتيجية تنفيذ تدريجية قادرة على جعل الكلفة الإضافية (مقارنة بالكلفة الحالية للمنظومة غير المساهماتية)، واقعية ومتاحة نسبيا خلال فترة تدعيم المالية العمومية المتوقع أن تمتد إلى سنة 2022.

ومن المتوقع أن توفر الاصلاحات المبرمجة خلال الميزانيات الحالية وبصفة تدريجية موارد مالية جديدة للحيز المالي من شأنها أن تكون كافية لتمويل الارساء التدريجي للأرضية دون المساس بالتوازنات الاقتصادية للبلاد ودون المساس بأولويات أخرى للسياسة العمومية.

رسم بياني عدد2: من المنظومة الحالية إلى الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية: تدعيم وتوسيع وإحداث منافع جديدة



إن السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي في تونس يجعل من الارساء الفعلي للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية ضرورة ملحة تملئها الاحتياجات وتطلعات الفئات الاجتماعية منذ سنة 2011. وعلى هذا الأساس فإن إرساء منظومة اجتماعية، أكثر ادماجا وانصافا تستجيب للاحتياجات والحقوق الأساسية لجميع المواطنين، يعتبر من الأولويات الوطنية الرئيسية.

وقد أخذ العقد الاجتماعي المبرم سنة 2013 بعين الاعتبار التوصية عدد 202 لمنظمة العمل الدولية، وانبنى كذلك على ضرورة ارساء حوار اجتماعي حول مستقبل الحماية الاجتماعية يكون إطارا يكرس مبادئ الكرامة والعدالة الاجتماعية المضمنة في دستور 2014 وخاصة الفصل 38 منه، الذي نص على أن الصحة هي حق لكل مواطن وأكد على ضمان الدولة للحق في التغطية الاجتماعية والرعاية الصحية.

واستدلالا بمخرجات دراسات الجدوى حول الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية، قدمت وزارة الشؤون الاجتماعية رؤيا شاملة لتنسق الارساء الفعلي للضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية يوم 9 ماي 2019 خلال ندوة وطنية نظمت تحت اشراف رئاسة الحكومة ومكنت من عرض وبسط فرضيات ومراحل الارساء التدريجي للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية إلى موفى 2030.

وقد أفرزت مختلف البيانات الاحصائية لسنة 2016 وجود العديد من الفوارق الاجتماعية الهامة والتفاوت الكبير بين الجهات وذلك من خلال التفاوة في نسب الفقر بين الجهات والتي تزداد حدة في المناطق ذات مستوى تنمية منخفض في الوسط الغربي والشمال الغربي. كما تفيد نفس المعطيات أن سدس السكان (15,2%) يعيش تحت عتبة الفقر. ويعد الوضع الاقتصادي الصعب للبلاد مناخا غير ملائم في المدى القصير والمتوسط، مما يزيد من مخاطر تفاقم ظاهرة الفقر والحرمان. ويقترح في هذا السياق التخفيض في النفقات العمومية الاجمالية حتى تستعيد المالية العمومية عافيتها وحتى يتسنى ترسيخ

السياق والمؤيدات

يتبين من خلال تشخيص المنظومة غير المساهماتية للحماية الاجتماعية في تونس المنجز في اطار دراستي الجدوى من محدودية الغطاء الحمائي، أنها لا تزال تشكو عدة نقائص ومكامن ضعف كمحدودية الغطاء الحمائي عبر ارساء عدد من الضمانات ولا سيما تلك المتعلقة في مرحلة أولى بالنفوذ الشامل للصحة وتوفير دخل أدنى لفائدة الاشخاص المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية وغيرها من الفئات الاجتماعية التي لا تزال خارج منظومة الحماية الاجتماعية الحالية. ويهدف هذا التمشي أساسا إلى تقليص الفجوة بين الفئات الاجتماعية وتعزيز قدرات الاستهداف لبرنامج الامان الاجتماعي⁹ الذي يضمن للفئات الاجتماعية الفقيرة ومحدودة الدخل الحق في النفاذ إلى الخدمات الصحية وإلى دخل أدنى عبر الدمج بين البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة وبرنامج العلاج المجاني.

وتتطلب الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية علاوة على ذلك ارساء منافع جديدة لفائدة الفئات الاجتماعية الأخرى على غرار الاطفال والعاطلين عن العمل، فبالرغم من ارتفاع نسبة الفقر لدى الأطفال المقدر بـ 1,12 سنة 2012 (أي ما يعادل الضعف مقارنة بنسبة الفقر لدى الكهول 8.21٪) فإن منظومة الحماية الاجتماعية غير المساهماتية لا توفر برنامجا خصوصا يستهدف بشكل مباشر¹⁰ وعلى نطاق واسع فئة الأطفال. ويشكل هذا الجانب من المنظومة أحد العوائق الرئيسية أمام تكريس حقوق الطفل واتاحة الامكانيات المادية للعائلات الفقيرة للاستثمار في تنمية الرأس المال البشري مما قد ينتج عنه على المدى الطويل تقلص حجم المردودية في مرحلة الكهولة وتدني نسق النمو الاقتصادي على المستوى الوطني. وبالتالي فإنه من الاجدر العمل على تقليص هذه الفجوة من خلال ارساء التدريجي لمنحة لفائدة الاطفال. وإذا ما استثنينا بعض المبادرات بخصوص التعويض عن فقدان مواطن الشغل والمقررة في اطار التحفيز على التشغيل¹¹ وخلق مواطن شغل، فإننا لا نجد ضمن المنظومة الاجتماعية الحالية بفرعها المساهماتي وغير المساهماتي آلية تعنى بالتعويض عن فقدان مواطن الشغل بصفة مستدامة.

يقترح في هذا السياق العمل على ارساء صندوق للتأمين على فقدان الشغل يمول بصفة مشتركة بين مساهمات الأجراء والمؤجرين والدولة. ويعتبر احداث هذا الصندوق عنصرا مستحدثا في اطار النظام المساهماتي واجراءا تكميليا خارج إطار الارضية. ويبين الرسم البياني عدد 2 المنهجية المزدوجة المقترحة لتوسيع وتعزيز المنافع الحالية (برنامج الأمان الاجتماعي) وارساء منافع جديدة لفائدة الأطفال والعاطلين عن العمل.

9 القانون الاساسي عدد 10 لسنة 2019 المؤرخ في 30 جانفي 2019 المتعلق باحداث «برنامج الامان الاجتماعي»
10 تعتبر المنح المدرسية، الممنوحة للأطفال في سن التمدرس والمنتمين للعائلات المسجلة بالبرنامج الوطني للمساعدات لفائدة العائلات المعوزة ومحدودة الدخل، هي المنحة الوحيدة من هذا النوع، و يستفيد منها 2٪ فقط من الأطفال (تتراوح أعمارهم بين 6 و 17) غير انه يتم استبعاد الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و 5 سنوات، مع تحديد سقف ثلاثة أطفال مستفيدين عن كل أسرة. يستفيد حوالي 38٪ من الأطفال من المنح العائلية المسداة في اطار النظام المساهماتي ولاسيما أولئك الذين يعمل أبواهم في القطاع العمومي، وبالتالي فإن نسبة لا بأس بها من الاطفال الفقراء تبقى خارج منظومة الحماية

11 انتفع بهذه البرامج حوالي 25000 شخص من جملة 632500 عاطل عن العمل سنة 2016

المقدمة

الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية

تقدم هذه الوثيقة التوجيهية رؤيا شاملة لكلفة وجدوى تمويل الضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية وذلك بهدف المساعدة على أخذ القرار المتعلق بالإرساء التدريجي لهذه الضمانات حتى يتم استكمالها خلال الفترة الممتدة من 2020 إلى 2030.

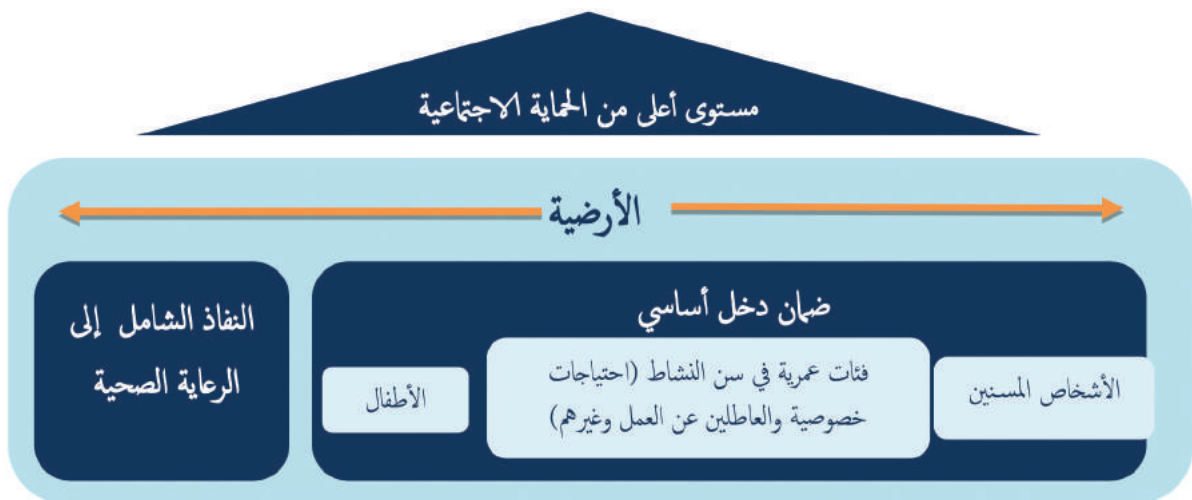
وتحصل هذه الوثيقة التأليفية الفرضيات والخيارات التي سبق انجازها في إطار دراستي الجدوى حول ضمانات الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية⁸.

وللتذكير يندرج إرساء الضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية في إطار التوصية عدد 202 لسنة 2012 لمنظمة العمل الدولية والتي توصي بضمان النفاذ الكلي للرعاية الصحية وضمان دخل أساسي لمجابهة الاحتياجات الضرورية خلال كامل مراحل الحياة بدءا من الطفولة وفترة النشاط (خاصة بالنسبة للأشخاص المعوقين والعاطلين عن العمل) ووصولاً إلى فترة الشيخوخة والتقاعد، كما تقتضي التوصية 202 مراعاة السياق الوطني والموارد المتاحة لكل بلد.

وانطلاقاً من ذلك، تعرف التوصية 202 الأرضية «بحزمة من الضمانات الأساسية للحماية الاجتماعية يتم ضبطها على المستوى الوطني تؤمن حماية بهدف التوقي أو الحدّ من الفقر والهشاشة والتهميش الاجتماعي».

ويستدعي ذلك بداية، توفر قاعدة صلبة من المنافع ذات الطابع الحمائي المسداة في إطار نظام غير مساهماتي، وهو ما يمثل دعامة جوهرية لمنظومة حماية اجتماعية قادرة على توفير آليات أخرى لضمان مستويات حمائية أرفع وذات صبغة مساهماتية. (أنظر الرسم البياني عدد 1).

رسم بياني عدد 1: الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية



8 «دراسة جدوى إرساء الضمانات الثلاث للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية»، مركز البحوث والدراسات الاجتماعية ، أفريل 2019 و« دراسة التكلفة والأثر وتمويل منحة لفائدة الاطفال في تونس » ، مكتب استشارات اوكسفورد لدراسة السياسات ووكالة التعاون في السياسات الاقتصادية ، دراسة لفائدة منظمة اليونيسيف ووزارة الشؤون الاجتماعية، 6 ماي 2019.

قائمة الرسوم البيانية والجداول

- رسم بياني عدد 1 : الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية
رسم بياني عدد 2 : من المنظومة الحالية إلى الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية : تدعيم وتوسيع وإحداثيات منافع جديدة
رسم بياني عدد 3 : معدل الاستهلاك السنوي حسب الفئة العمرية للسكان، 2018 بالدينار
رسم بياني عدد 4 : معين الحيز المالي
رسم بياني عدد 5 : كلفة الإرساء التدريجي للتغطية الصحية المجانية
رسم بياني عدد 6 : توزيع الأطفال المنتفعين وغير المنتفعين بالحماية الاجتماعية
رسم بياني عدد 7 : توزيع منحة لفائدة الأطفال من 0 إلى 17 سنة حسب الفئة العمرية السكانية
رسم بياني عدد 8 : التكلفة المتوقعة من التخفيض بنسبة نقطة من مؤشر فقر الأطفال
رسم بياني عدد 9 : الكلفة الحالية وتقديرات الكلفة الإضافية
رسم بياني عدد 10 : تقديرات نسبة النمو ونسبة الضغط الجبائي (%), 2015-2024
رسم بياني عدد 11 : المديونية وتمويل العجز 2015-2024
رسم بياني عدد 12 : استعمال الحيز المالي المتاح 2020-2024 باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام

- جدول عدد 1 : سكان غير منتفعين بمنظومة التأمين على المرضى، 2016
جدول عدد 2 : خيارات توسيع التغطية الخاصة بالعلاج المجاني على الفئات غير المنتفعة حالياً بالتغطية الاجتماعية
جدول عدد 3 : كلفة خيارات توسيع العلاج المجاني على الفئات الحالية غير المنتفعة بالتأمين على المرضى 2020-2030
جدول عدد 4 : مرحلة تنفيذ الإرساء
جدول عدد 5 : عدد الأطفال المنتفعين وكلفة الإرساء التدريجي (350 دينار للطفل / السنة)
جدول عدد 6 : مراحل تنفيذ ضمانة الدخل الأدنى لفائدة ذوي الاحتياجات الخصوصية
جدول عدد 7 : نسبة التغطية وكلفة ضمانة الدخل الأدنى لفائدة ذوي الاحتياجات الخصوصية
جدول عدد 8 : كيفية إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة الفئات الأخرى المعوزة (غير مسنة وليست من ذوي الاحتياجات الخصوصية)
جدول عدد 9 : تغطية وكلفة إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة الفئات الأخرى النشيطة
جدول عدد 10 : كيفية إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة كبار السن
جدول عدد 11 : نسبة تغطية وكلفة إرساء ضمانة الدخل الأدنى لفائدة كبار السن
جدول عدد 12 : سيناريو التنفيذ التدريجي
جدول عدد 13 : سيناريو الإرساء التدريجي : الكلفة
جدول عدد 14 : موارد السنوات 2016-2024
جدول عدد 15 : النفقات العمومية 2016-2024 باحتساب النسبة من الناتج المحلي الخام
جدول عدد 16 : حجم الدعم الطاقوي، 2018
جدول عدد 17 : حجم الحيز المالي الإضافي مقارنة بسنة 2018
جدول عدد 18 : حجم الحيز المالي المتاح لتمويل الأرضية
المؤطر عدد 1 : انعكاس رفع الدعم الطاقوي على نسبة الفقر ومستوى عيش الأسر
المؤطر عدد 2 : التمويل عبر صندوق خاص بالخرينة العامة

الفهرست

قائمة الرسوم البيانية والجداول	6
المقدمة	7
الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية	7
السياق والمؤيدات	8
المنهجية	11
1. ضمانات الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية: المؤيدات والتغطية والكلفة	14
1.1 النفاذ إلى الصحة الشاملة	14
1.2 منحة لفائدة الأطفال	17
1.3 دخل أدنى لفائدة الفئات النشطة	21
1.3.1 دخل أدنى لفائدة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية	21
1.3.2 دخل أدنى لفائدة فئات أخرى نشطة معوزة	23
1.3.3 منحة البطالة	23
1.4 دخل أدنى لفائدة كبار السن	25
1.5 دراسة الكلفة الجمالية للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية	27
2. آفاق التمويل	30
2.1 الترفيع في الموارد العمومية	30
2.2 الهبات	33
2.3 الاقتراض	33
2.4 إعادة توظيف النفقات العمومية	34
2.5 رؤيا شاملة للحيز المالي المقترح لتمويل الأرضية	37
3. الخاتمة	40

توطئة

ان الحماية الاجتماعية هي حقّ من حقوق الانسان يجب تجسيمة على أرض الواقع ؛ ولا يمكن اعتبارها .كلفة ، إنما هي استثمار في العدالة و السلم الاجتماعيين والتنمية البشرية والنمو الاقتصادي.

وفي هذا الاطار، يعتبر إصلاح المنظومة الوطنية للحماية الاجتماعية من خلال ارساء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية، الذي وقع إدراجه في المخطط الخماسي للتنمية 2016 - 2020 ، من أبرز الاولويات التي عملت عليها وزارة الشؤون الاجتماعية ، بهدف إرساء الضمانات الأساسية الأربع المتمثلة في ضمان النفاذ الشامل إلى الصحة وضمن حدّ أدنى من الدخل للأطفال و الأشخاص في سنّ العمل غير القادرين على كسب دخل كاف والمسنين.

إن ضمان دخل أساسي و النفاذ إلى الصحة الشاملة لمختلف شرائح السكان خلال كامل مراحل الحياة بدءاً من الطفولة وخلال فترة النشاط ووصولاً إلى الشيخوخة هو تعبير عن الحق في الكرامة وتكريس لحقوق الإنسان.

وقد أخذ العقد الاجتماعي المبرم سنة 2013 بين الحكومة والأطراف الاجتماعية بعين الاعتبار هذه الحقوق كما نص عليها الدستور التونسي لسنة 2014 و تضمنتها الاتفاقيات والمواثيق الدولية و خاصة التوصية 202 لسنة 2012 لمنظمة العمل الدولية و برنامج التنمية المستدامة 2030 وأهدافه.

ويجب أن يركز تنفيذ هذا الإصلاح على مبادئ الشمولية والإنصاف من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة، الملائمة و المستدامة حتى لا يتخلف أحد عن الركب « No one left behind » . كما ينبغي أن يضمن الاصلاح الانتقال من مقاربة علاجية مبنية على المساعدات إلى مقاربة وقائية، شاملة و مبنية على الحقوق.

و في هذا الإطار تولت وزارة الشؤون الاجتماعية إعداد هذه الدراسة لتقديم الجدوى الفنية والمالية للضمانات الأربعة للأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية وفق السياق الوطني و بهدف تعزيز مكتسبات المنظومة الحالية و معالجة النقائص التي تشكو منها.

واقترحت الدراسة سيناريوهات للتنفيذ التدريجي للأرضية و قدمت تحليلاً للحيز المالي الممكن اتاحته لتمويل هذه الضمانات يمكن اعتمادها خلال تنفيذ هذا الإصلاح.

محمد الطرابلسي

وزير الشؤون الاجتماعية

وزير الشؤون الاجتماعية
محمد الطرابلسي





ضمانات الأرضية الوطنية للمحماية الاجتماعية: الجدوى والكلفة والتمويل

الوثيقة التوعوية

أوت 2019



الجمهورية التونسية
وزارة الشؤون الاجتماعية

ضمانات الألفية الوطنية للحماية الاجتماعية: الجدوى والكلفة والتمويل الوثيقة التوجيهية



unicef



Organisation
internationale
du Travail