

« Pour la CNRPS, sans aucune réforme, le gap (déficit) passera de 409 MD en 2015, à 6913 MD en 2020, soit de 0,5 % à 2,4 % du PIB. Pour la CNSS, si aucune réforme n'intervient le déficit passera de 678 MD en 2015 à 5650 MD en 2030, soit de 0,5 % à 1,9%. »

En ce qui concerne cet organisme, la CNRPS, pour optimiser sa situation financière, elle doit *« passer nécessairement par un nouveau paramétrage des règles d'acquisition des droits aux prestations et, tout retard dans ce sens rend toute mesure encore plus douloureuse financièrement pour le budget de l'Etat et plus difficile à être admise socialement. L'ensemble des paramètres s'articule autour des hypothèses suivantes :*

- 1. Recul de l'âge de mise à la retraite à 61 ans à partir de 2019 et à 62 ans à partir de 2020 puis facultativement à 65 à partir de cette date.*
- 2. Majoration de cotisations de 3% en 2018*
- 3. Revalorisation de la pension –taux composite 50% PIB + 25% PC majoration SMIG*
- 4. Révision du salaire de référence pour le calcul de la pension, actuellement basé sur le dernier salaire pour l'étendre à la moyenne des salaires des trois dernières années dès l'année 2018 et à la moyenne des cinq dernières dès 2019,*
- 5. Révision des taux d'annuité en 2020 : 2% année linéaire.*

Les deux mesures 1 et 2 (recul de l'âge de 2ans et une majoration des cotisations de 3% sur deux ans) qui semblent emporter l'adhésion des pouvoirs publics et l'UGTT, sont loin de rétablir l'équilibre financier des régimes de retraite de la CNRPS. »

Contrairement au régime général géré par la CNRPS où aucune réforme ne pourrait rétablir son équilibre financier, celui de la CNSS -RSNA- dispose encore d'une marge de manœuvre qui lui permettrait un retour rapide à l'équilibre financier. Cette dernière concerne à la fois :

- Les conditions de droit à pension, relèvement de cinq à dix années de conditions.*
- Les paramètres de calcul de la pension ; salaire de référence, taux d'annuité, recule de l'âge de retraite, taux de cotisation, abrogation de la retraite anticipée, pour licenciement économique.*
- L'amélioration de la gouvernance du système via l'optimisation du taux de couverture de la population assujettie à 95%. Moins de 75% actuellement. Par un meilleur recouvrement des créances (cinq mille millions de dinars à la fin 2017 avec une évolution de 275 MD sur la période 2010/2015, et puis et surtout par la lutte contre la fraude sociale (sous déclaration des salaires).*
- Étendre la couverture aux populations vulnérables : le socle de protection sociale (SPS) »*

L'urgence pour la réforme de la protection sociale irait au-delà de l'équilibre financier des systèmes contributifs actuels. Instituer un socle de protection sociale destiné aux populations pauvres et démunies sans garanties ou insuffisamment couvertes par les risques inhérents à la vie humaine comme la scolarité, le chômage, la vieillesse et la maladie est une autre urgence.

En effet, selon la proposition du CAE, l'existence de privations importantes et de différences extrêmes entre les ménages risque d'affaiblir tôt ou tard la cohésion sociale du pays. Les inégalités contredisent certains des principes les plus fondamentaux de la justice sociale, à commencer par ceux qui sont inscrits dans la nouvelle Constitution tunisienne et les instruments internationaux que la Tunisie a signé dont notamment la recommandation 202 de l'OIT de Juin 2012. Les fortes inégalités affaiblissent la perspective de développement du pays en entravant le progrès économique, en affaiblissant la vie démocratique et en menaçant la cohésion sociale.

Il s'agit d'introduire une couverture minimum de base ciblée pour ceux qui sont en situation de précarité prononcée et dans l'incapacité de pouvoir subvenir à leurs besoins élémentaires. Le coût qui en résulterait pour l'Etat approcherait les 4% du PIB dans l'hypothèse d'une intégration des 4 garanties et de leur extension à la totalité des personnes pauvres concernées dans chaque garantie : les enfants, les personnes en âge d'activité, les personnes âgées aux horizons de l'année 2025.

Aménager des espaces budgétaires pour financer ce SPS devra en conséquence, compte tenu de ce coût exorbitant, procéder d'une démarche progressive. L'argument selon lequel les dépenses de protection sociale sont très lourdes, est de moins en moins pertinent dans les forums internationaux sur le développement. Ainsi on pourrait financer par exemple au départ la garantie d'un revenu minimum pour personnes pauvres en âge d'activité et selon un take up et un taux d'intégration de ces personnes selon les capacités budgétaires. On peut appliquer selon un taux d'intégration à définir comme on peut toucher une région défavorisée avec un fort taux de chômage pour s'étendre ensuite à d'autres régions en fonction des disponibilités financières. Les réaffectations budgétaires, le redéploiement des programmes existants (PNAFN- Programmes d'emploi, allocations familiales, caisses de compensation) en faveur des populations vulnérables sont autant de possibilités pour un financement.

Systeme contributif

Assurer l'équilibre financier des systèmes contributifs de sécurité sociale pour en diminuer l'impact sur le budget de l'Etat est **une urgence et une priorité** pour le gouvernement. Cela passe nécessairement par un nouveau paramétrage des règles d'acquisition des droits aux prestations et tout retard dans ce sens rend toute mesure encore plus douloureuse financièrement pour le budget de l'Etat et plus difficile à être admise socialement. Garantir la pérennité financière du système et préserver les acquis pour les générations futures s'avère

d'autant plus nécessaire aujourd'hui que le déficit des caisses est devenu insoutenable. Une autre urgence qui semble tout aussi prioritaire c'est celle de lutter contre la pauvreté et la paupérisation. Car une vraie politique de protection sociale irait au-delà de cet équilibre pour repenser tout le système vers plus d'équité sociale en tendant un filet de protection à ceux qui sont exclus des systèmes contributifs actuels. Il s'agit d'instaurer un socle de protection sociale destiné aux populations pauvres et démunies qui se situent au dessous du seuil de pauvreté couvrant les besoins élémentaires des enfants, des personnes en âge d'activité et des populations âgées sans garanties ou insuffisamment couverts par les risques inhérents à la vie humaine comme la scolarité, le chômage, la vieillesse et la maladie.

Assurer l'équilibre financier...une urgence

Les résultats financiers de la Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (CNRPS) et de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ont connu depuis 2005 un déséquilibre qui tend à devenir insoutenable, il a évolué d'une manière exponentielle passant de 30 MD en 2005 à 789 MD en 2015 et devrait s'aggraver en 2016 et 2017 pour atteindre respectivement 911 et 2 511 MD.

Ce déséquilibre est dû principalement à la série de résultats négatifs enregistrés, depuis 2001, par la branche des pensions tant dans le secteur public que privé. Il est à souligner que les ressources et dépenses de la branche des pensions représentent environ 92% des ressources et dépenses totales des deux fonds.

La maturité des régimes couplée avec le marasme économique – le chômage notamment - ont induit une dégradation notable de l'indicateur démographique (rapport démographique) dans les deux secteurs public et privé, il s'agit d'un indicateur parmi d'autres qui permet de renseigner sur la situation financière d'un régime géré par répartition. La baisse notable -de moitié- de cet indicateur a contribué fortement aux pressions sur les soldes financiers des caisses de sécurité sociale. Ce rapport démographique est passé, sur la période 1992-2015, de **6,39** cotisants pour un retraité à **3,25**. A souligner que cet indicateur n'a pris en compte que seulement les deux régimes généraux de sécurité sociale.

Rétentions au sein de la CNAM

Cette accumulation de déficits a érodé les réserves financières des caisses de sécurité sociale et a fait peser de lourdes pressions sur les besoins de liquidités des caisses pour faire face au paiement des prestations qu'elles gèrent et notamment le service des pensions. Ces organismes ont dû recourir, pour face à leurs besoins de liquidité, à la rétention des cotisations au titre de la branche maladie au lieu de les reverser à la CNAM.

Cette situation a affecté la capacité de la CNAM à honorer ses engagements dans les délais vis-à-vis des prestataires de soins (hôpitaux publics, cliniques, pharmacies centrales...etc.) et des bénéficiaires de soins d'où le risque de faire couler tout le système social et sanitaire du pays si aucune action de rétablissement de la situation n'est prise.

Un certain nombre de facteurs structurels a contribué au déséquilibre financier des régimes de retraite. Ces facteurs structurels sont de deux sortes :

- les facteurs exogènes au système : la réduction de l'indice de fécondité, l'amélioration notable de l'espérance de vie, le marasme économique et le taux de chômage à deux chiffres depuis plus de 15 ans ;

- et surtout les facteurs endogènes expliqués par un mauvais paramétrage de la pension puisqu'il est servi une prestation dont le niveau dépasse largement les recettes en cotisations.

Il est à souligner, dans ce cadre, que la **quasi-totalité des régimes tunisiens de retraite sont déficitaires** à cause justement de ce mauvais paramétrage et qu'il est ainsi urgent de les réformer pour assurer leur pérennité. Le diagnostic a révélé que les facteurs principaux qui ont contribué à cette pression financière sont de plusieurs ordres, il s'agit principalement d'une mauvaise gouvernance du système notamment dans le secteur privé, d'un mauvais paramétrage de pensions dans les deux secteurs **public et** privé et au *marasme économique dans une moindre mesure*.

La situation financière de la branche des pensions des régimes généraux (CNRPS & RSNA)

.Le régime général de la CNRPS (salariés et fonctionnaires de l'Etat)

La CNRPS, gestionnaire de deux branches - la branche du capital décès et celle des pensions -, n'a cessé d'enregistrer des résultats financiers déficitaires depuis l'année 2005. Un déficit en exponentiel passant de 32 millions de dinars à 346 millions en 2015 et devrait atteindre 441 en 2016 et 645 en 2017.

La première branche affiche depuis l'année 1994 des résultats excédentaires – 42 millions de dinars en 2015 –, alors que celle des pensions n'a cessé depuis l'année 2005 d'enregistrer des déficits qui risquent de mettre en péril le devenir de cette caisse. En réalité, ce déficit n'est pas nouveau puisqu'il remonte au début des années 1990, quelques années après la réforme de cette branche en 1985, une réforme plutôt sociale effectuée sans étude actuarielle ayant pour seule objectif octroyée une largesse et une générosité des pensions sans précédent.

Les réserves financières dont dispose la caisse ont permis, au départ, de faire face à ces pressions financières jusqu'à épuisement total. Ensuite, la caisse a dû recourir aux avances du

budget de l'État, mais l'ampleur des pressions financières l'a contrainte à retenir les cotisations qu'elle collectait pour le compte de la CNAM, le débit cumulé vis à vis de la CNAM a atteint 1 500 millions de dinars fin 2017.

L'audit de cette situation montre que la cause de cette pression financière trouve ses origines dans les largesses apportées à cette branche en 1985, où la pension est calculée sur :

- la dernière rémunération sinon la meilleure de toute la carrière perçue pendant deux ans au moins ;
- une majoration des taux d'annuité des services pour atteindre 90% au bout de 40 ans de services ;
- des années de services non accomplis effectivement pris en compte gracieusement dans le calcul des pensions sous l'appellation de bonification ;
- des départs à la retraite avant 60 ans sachant que l'espérance de vie à ce même âge n'a cessé d'évoluer pour atteindre aujourd'hui 20 ans - traduisent un service de pension sur une moyenne de 20 ans -.

Si aucune réforme n'intervient dans le futur, le gap financier au titre de branche des pensions de la CNRPS, passera de **409 MD** en 2015 pour atteindre **6 913 MD** en 2030 soit l'équivalent de **2,4%** du PIB contre **0,5%** du PIB en 2015 d'où une multiplication du déficit par 17 sur l'horizon de simulation.

Différentes **options sont proposées** touchant la quasi-totalité des paramètres, elles concernent l'amélioration des recettes par une majoration des cotisations et aussi une réduction des pensions dans le but non seulement d'assurer l'équilibre financier et par là sa pérennité mais aussi dans un souci de mieux paramétrer le système pour limiter une générosité traduite par des prestations largement supérieure aux contributions où le taux de rendement interne de cette branche des pensions dépasse les 11%, une récupération des cotisations par les prestations au bout de 4 ans tout au plus.

Comme présenté dans le graphique ci-dessus, les options plausibles étudiées réduisent sensiblement le gap financier mais ne permettent pas pour autant d'assurer l'équilibre de la dite branche et pour cause, la maturité du régime et la spécificité de l'emploi dans le secteur public induit inéluctablement un rapport démographique – nombre de cotisants par rapport aux bénéficiaires des prestations- en chute libre. Aussi, le régime dispose-t-il d'une marge de manœuvre pour rehausser ce rapport démographique dans le but de générer des recettes supplémentaires capables d'amortir ce choc financier ?

Face à cette tendance négative du rapport démographique, l'Etat employeur ne peut pas être assimilé aux employeurs du secteur privé puisque sa fonction est limitée à assurer un service public (police, militaire, administration et quelques entreprises de service public). Selon les pays, le rapport entre l'effectif des agents de l'Etat et celui de la population nationale varie de 3% à 5% maximum. Ce taux est de l'ordre de 7% en 2016 en Tunisie, il est par contre de 2,95% en France hormis les agents des structures publiques de santé et des collectivités publiques locales. Enfin, si la réforme de tous les paramètres n'arriverait pas à rétablir l'équilibre financier de la branche qu'en est-il de l'option « accord » limitée au recul de l'âge de 2 ans et à une majoration des cotisations de 3% sur deux ans ?

.Le régime général de la CNSS –Salariés du secteur privé non agricole -RSNA-

La CNSS n'échappe pas au constat sus indiqué, un gap financier quasi identique datant depuis plus d'une décennie évoluant en exponentiel. Ce déficit n'a cessé de s'aggraver depuis 2006 pour atteindre 443 MD en 2015 et 485 MD en 2016 malgré de légers excédents ont marqués les années 2009 et 2010, respectivement de 6 et 7 MD.

Les déficits financiers de la CNSS trouvent leurs origines dans les branches de pensions de la quasi-totalité des régimes et notamment le régime général -RSNA-. Le gap financier de branche retraite du RSNA a atteint à 678 MD en 2015 et 746 MD en 2016 alors que celui de l'ensemble des branches des pensions étaient respectivement de 791 MD en 2015 et 837 MD en 2016. Il apparaît que le déficit du RSNA représente 86% du déficit total de la caisse.

Cette situation a érodé les réserves financières du Fonds jusqu'au début de l'année 2016 ce qui a obligé les gestionnaires de la caisse, à compter du mois d'avril 2016, de retenir une partie importante des cotisations à transférer à la CNAM. Cette attitude s'est soldée par un débit vis-à-vis de la CNAM de 1 500 MD à fin 2017.

Parmi les principales causes de cette situation financière alarmante, on peut citer notamment :

- la détérioration de l'indicateur démographique ;
- l'amélioration notable de l'espérance de vie à 60 ans où le bénéficiaire de pension touche en moyenne 20 ans de prestations et ce compte non tenu de la période où la pension est servie aux ayants droit ;
- Gouvernance du système où une part importante de la population assujettie se trouve en dehors du système de couverture sociale -25%-, hormis les sous déclarations des salaires et le sous recouvrement des cotisations pourtant déclarées à la caisse qui a atteint 5 milles MD jusqu'à fin 2017 - une créance moyenne de 270 MD par an sur la période 2010 à 2017- ;
- La réforme intervenue en 1982 - une réduction du stage minimum pour l'ouverture de droit à pension – de 10 à 5 ans-, l'institution d'une pension minimum, l'institution des retraites anticipées qui accaparent à elle seules plus des tiers des charges annuelles en pensions.

Le marasme économique qui prévaut depuis l'année 2010 et le taux de chômage très important ont aussi impacté négativement les recettes du fonds.

Si aucune réforme n'intervient dans le futur, le gap financier au titre de branche des pensions du régime RSNA passera de **678 MD** en 2015 pour atteindre **5 650 MD** en 2030 soit l'équivalent de **1,9%** du PIB contre **0,5%** du PIB en 2015 ce qui traduit une multiplication du déficit par 8 sur l'horizon de simulation.

L'accord non encore officialisé entre le gouvernement et les partenaires sociaux et notamment l'UGTT s'est limité à deux mesures à savoir :

1. le recul de l'âge d'1 année pour les natifs de 1959 et de 2 années pour les natifs de 1960 avec départ volontaire à la retraite à l'âge de 65 ans ;
2. majoration des taux de cotisations de 3% (2% à la charge de l'employeur et 1% à la charge du salarié)

Ces mesures permettraient de réduire sensiblement le gap financier, sans pour autant assurer l'équilibre de la dite branche.

La réforme des régimes de retraite dans le secteur privé présente des caractéristiques particulières notamment au niveau de la couverture de la population assujettie. Si pour le secteur public la couverture est de 100%, elle est largement différente dans le secteur privé. Il convient de souligner à propos de ce paramètre de couverture sociale une gouvernance du système peu efficace puisque seulement 51% de la population assujettie est déclarée pour les 4 trimestres de l'année, 25% déclarée pour moins de 4 trimestres et 25% de cette population assujettie **échappe à cette couverture sociale**. Le manque à gagner en cotisations est estimé à **500MD chaque année**. C'est ainsi que le rétablissement de l'équilibre financier du Régime RSNA passe inéluctablement par une meilleure gouvernance du système. La réforme des paramètres intervient pour équilibrer actuariellement les prestations et les cotisations. Au niveau de la gouvernance, la caisse doit mettre en œuvre une stratégie efficace et opérationnelle pour éradiquer cette fraude sociale et améliorer réellement le taux de couverture de la population assujettie pour atteindre au moins un taux de 95% ;

Elle doit aussi améliorer son taux de recouvrement des cotisations, les créances de la caisse ont plus que doublées depuis 2010 et ont atteint plus de cinq milles MD fin 2017 avec une créance annuelle additionnelle de 280 MD. Il est à préciser que cette créance ne concerne que les employeurs ayant déposé à la caisse une déclaration de salaires avec soit un paiement partiel soit sans paiement de la contribution qui lui est due.

Assurer la pérennité de la branche des pensions du RSNA passe aussi par la prise en compte dans la réforme d'autres paramètres clés qui ont pour rôle d'assurer un bon paramétrage du système tels que :

- la réduction des taux d'annuité –actuellement 80% pour 30 ans et 40% pour les dix premières années- ;
- l'élimination de la retraite anticipée pour licenciement économique qui accapare à elle seule près de 20% des charges et son remplacement par une **assurance perte d'emploi** laquelle est déjà prévue par le contrat sociale de 2013 ;
- le relèvement à 10 sinon à 15 ans du nombre d'années minimum pour l'ouverture de droit à pension, actuellement 5 années de cotisations sont suffisantes pour toucher une pension. Cette modification des paramètres doit être couplée par la mise en place des bonnes pratiques pour une meilleure gouvernance du système.

Les trois bouquets composés de couplage de plusieurs options de réformes permettraient d'assurer l'équilibre financier de la branche des pensions sur l'horizon des simulations (2018-2030).

(Extraits sélectionnés de la note de proposition du CAE relative à la réforme du système de Protection Sociale)

Documentation et choix des extraits : Mohamed Ali Ezzine