



Analyse budgétaire : la protection sociale de l'enfant en Tunisie, période 2010-2021

Messages Principaux

- Pour cette analyse, la protection sociale est définie comme l'ensemble des systèmes mis en place pour soutenir et aider les individus devant les risques majeurs de l'existence (chômage, maladie, vieillesse, famille). Le système tunisien de protection sociale est fondé sur des systèmes contributifs qui assurent un soutien aux revenus des personnes âgées, l'assurance maladie et les primes d'invalidité. Le système d'assistance sociale tunisien reste dominé par les subventions à l'énergie, aux produits alimentaires et au transport.^{1,2}

- **Si l'on exclut les subventions, qui sont peu efficaces en tant qu'instrument de protection sociale, les dépenses de protection sociale sont restées assez faibles au cours de la dernière décennie.** Les dépenses nominales, subventions incluses, dans le secteur de la protection sociale, ont atteint un peu plus de TND 6 milliards en 2020. Cependant, les subventions forment plus de la moitié des dépenses du secteur de la protection sociale (52 pour cent en 2021).

Pourtant, la part qu'occupent les subventions dans les dépenses totales enregistre une tendance à la baisse depuis 2017. Entre 2019 et 2021, la part des subventions s'est réduite de 76 pour cent à 52 pour cent. Cette baisse illustre la transition engagée par la Tunisie, qui tente de dégager une marge budgétaire pour financer, conformément à ses plans, les programmes de protection sociale projetés, tels que le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) qui a reçu 19 pour cent des dépenses totales dans le secteur de la protection sociale en 2020 et 14 pour cent en 2021.

- **En 2021, la protection sociale a reçu 3,8 pour cent du PIB et 13 pour cent des dépenses totales de l'Etat,** faisant de la protection sociale le second secteur social le plus important (après l'éducation).

¹ L'identification des dépenses de la protection sociale est donc similaire à d'autres études, telle que la Revue des Dépenses Publiques (Banque Mondiale, 2020).

² Cette analyse est limitée en tant qu'elle ne permet pas de classer les dépenses par domaine ou par droit (Santé, Nutrition, Participation etc). Ces domaines sont analysés séparément dans d'autres notes budgétaires.

La part du budget allouée à la protection sociale a augmenté entre 2010 et 2019, de 11 pour cent en 2010 à 20 pour cent en 2019. Ceci démontre que le gouvernement tunisien accorde une priorité de plus en plus importante aux dépenses de protection sociale dans son budget.

- **Des dépenses de protection sociale ciblées vers les enfants sont essentielles pour surmonter la pauvreté infantile en Tunisie.** Cependant, les estimations ici suggèrent que seulement 2 pour cent des dépenses dans la protection sociale bénéficient *directement* aux enfants. On peut l'expliquer par la grande part qu'occupent dans les dépenses totales les subventions, qui sont peu efficaces pour éradiquer la pauvreté.³ Cependant, depuis 2019, les dépenses directes pour les enfants augmentent considérablement : de TND34 millions en 2018 jusqu'à TND2,441 millions en 2020, puis une diminution en 2021 jusqu'à TND1,681 millions.⁴ On pourrait y voir la volonté d'éradiquer en priorité la pauvreté infantile dans les politiques récentes. Il est important que la Tunisie envisage d'augmenter les interventions de protection sociale qui ciblent directement les enfants afin de lutter contre les niveaux relativement élevés de pauvreté des enfants.

- Les dépenses du Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN), le principal programme de transfert en espèces de la Tunisie, ont compris presque la moitié des dépenses du ministère des affaires sociales. Pendant la pandémie de COVID-19 (2019-2020), les dépenses nominales vers le PNAFN ont augmenté de 48 pour cent. Cependant, ceci ne représente qu'une petite partie des dépenses de protection sociale totales compte tenu de la prédominance des subventions dans le budget de l'État (environ 7 pour cent en 2018). Lors des mesures d'adaptation pendant la COVID-19, le PNAFN n'a pas uniquement bénéficié les familles pauvres. Les aides sociales exceptionnelles COVID-19 ont été octroyées aussi bien aux familles pauvres et à faibles revenus et aux demandeurs d'aides sociales COVID-19 (istimara) ne bénéficiant pas du programme AMEN SOCIAL et aux salariés des entreprises économiques touchés par la pandémie.

- **Afin de créer un secteur de protection sociale plus efficace, on pourrait envisager de diminuer les subventions, qui sont peu efficaces en tant qu'instrument de protection sociale,**⁵ ou de mieux cibler les bénéficiaires afin d'orienter davantage les dépenses vers des groupes ciblés, y compris les enfants.

- Malgré la difficulté politique que représente la réduction des subventions, certains pays y sont parvenus, par exemple l'Iran, l'Inde, la Jordanie et la République dominicaine. Ces pays ont choisi une approche dans laquelle des transferts directs en espèces ont été fournis pour compenser la hausse des prix de l'énergie. Les transferts compensatoires d'énergie (TCE) permettent aux ménages, surtout aux pauvres et aux personnes vulnérables, d'absorber le choc et de réaffecter leurs ressources en fonction de leurs besoins. En supprimant l'arbitrage entre les prix subventionnés et les prix du marché, les TCE peuvent également réduire la corruption, améliorer la distribution et inciter à une utilisation efficace de l'énergie.⁶ De plus, la Tunisie pourrait ainsi mieux allouer les ressources des subventions grâce au ciblage du PNAFN et l'AMEN Social afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. **Tant que ces aspects ne seront pas améliorés, il sera difficile d'atteindre l'équité, l'efficacité et l'efficience dans l'exécution des budgets alloués aux bénéficiaires de la protection sociale.** Toutefois, il est nécessaire d'étudier plus précisément les effets socio-économiques de cette alternative.

- Finalement, **il est important de reconnaître l'impact multisectorielle de la protection sociale.** La protection sociale est au centre du développement durable et équitable. Les dépenses envers la protection sociale sont, par nature, liées aux autres secteurs sociaux et sont essentiels pour réduire les inégalités, promouvoir l'accès équitable aux systèmes de l'éducation, de la santé, et du WASH. Si les dépenses dans la protection sociale sont insuffisantes, cela se répercute sur tous les autres secteurs sociaux et met en péril l'atteinte des objectifs de développement.

³ 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.

⁴ Analyses des auteurs.

⁵ 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.

⁶ Mukherjee et Gelb, 2022. "Will Countries Ever Learn How To Do Fuel Subsidy Reform Well?" Center for Global Development



Cette note budgétaire est l'une des cinq notes ciblées sur les enfants qui explorent dans quelle mesure le budget de la protection sociale répond aux besoins des enfants de moins de 18 ans en Tunisie. La note analyse la taille et la composition des allocations budgétaires approuvées pour la protection sociale qui concernent les enfants au cours des exercices 2010 et 2021 et offre un aperçu de l'efficacité, de l'efficacité, de l'équité et de l'adéquation des dépenses passées. Les principaux objectifs sont de synthétiser des informations budgétaires complexes afin qu'elles soient facilement compréhensibles par les parties prenantes, de proposer des recommandations pratiques qui peuvent informer et faire en sorte que les processus de prise de décision financière répondent mieux aux besoins des enfants et des ménages pauvres. Les données proviennent de la base BOOST (2010-2019) et des données additionnelles fournies par le Ministère des Finances. Les années supplémentaires 2020-2021 ont été prises en compte mais, en raison des nouvelles réformes budgétaires et des classifications des dépenses basées sur les objectifs, l'analyse de ces dernières années a parfois été limitée. Les résultats pour 2021 restent provisoires, car ils sont dérivés des données fournies par les lois de finances. Les analyses sous-nationales n'ont pas pu être réalisées à cause des données désagrégées par gouvernorat étant insignifiantes. Les auteurs principaux de ces rapports sont Dr Lucia Corball, Hannah Rowett, Tomas Lievens (Genesis Analytics) et Dr Marwen Hkiri. Ces auteurs sont très reconnaissants du soutien continu de l'UNICEF Tunisie et de l'engagement des parties prenantes pour la réalisation du projet.

INTRODUCTION

La protection sociale et la protection de l'enfance sont fondamentales pour favoriser la résilience des enfants, des ménages et des communautés, promouvoir l'équité et soutenir un développement durable et équitable. De plus, la protection sociale peut générer une croissance économique par le biais des investissements dans le développement du capital humain. Au niveau mondial, la protection sociale est reconnue comme un moyen important de réduire la pauvreté, la vulnérabilité et la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. La protection sociale prend une place importante dans les Objectifs de Développement Durable (ODD), une importance qui n'a fait que croître au cours de la pandémie de COVID-19.⁷

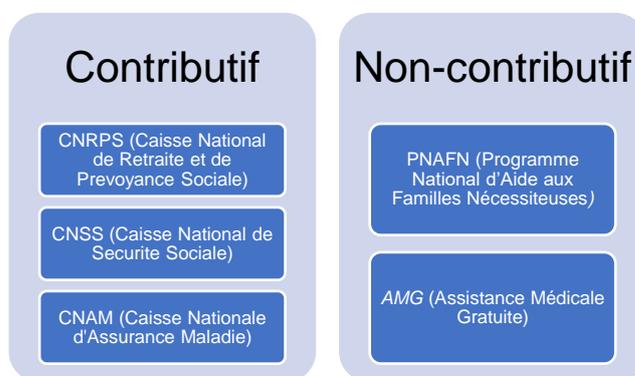
En Tunisie, la protection sociale des enfants est particulièrement cruciale compte tenu des taux de pauvreté élevés. Les estimations de la pauvreté en Tunisie (2015) montrent qu'un pourcentage d'enfants (22 pour cent) plus élevé que celui de la population générale (15 pour cent) vit dans la pauvreté.⁸ Le système de protection sociale en Tunisie devrait donc viser à être sensible aux enfants, équitable et durable, ce qui contribuera à réduire la pauvreté et la vulnérabilité dans l'ensemble de la population.

Le système de protection sociale tunisien est l'un des plus complets de la région MENA.⁹ Il comprend des prestations contributives et non contributives, ainsi que des politiques du marché du travail. La sécurité sociale est depuis longtemps une priorité nationale en Tunisie. Le système non contributif de la Tunisie est sous le mandat du ministère des Affaires Sociales. Les programmes d'assistance sociale sont mis en œuvre par le ministère des Affaires Sociales en coopération avec les ministères de l'Éducation et de la Santé.¹⁰

La protection sociale tunisienne est essentiellement étatique et composée de deux piliers : contributif et non contributif. Le système contributif comprend trois régimes : i) CNRPS (Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale), pour le secteur public, couvrant les prestations de vieillesse, d'invalidité, de décès et de famille ; ii) CNSS (Caisse Nationale de

Sécurité Sociale) ; iii) CNAM (Caisse Nationale d'Assurance Maladie) couvre pour sa part la maladie, l'accident et la maladie professionnelle pour les cotisants du secteur public et du secteur privé. Le pilier non contributif comprend le PNAFN (Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses), et l'Assistance Médicale Gratuite (AMG) avec une exemption complète des frais dans les centres de santé (AMG1) et des subventions de frais réduits (AMG2).¹¹ Depuis la loi de l'AMEN social n 10 de 2019, le Ministère des Affaires Sociales vise à fusionner ces programmes.¹² L'AMEN social a eu un effet particulièrement important lors de la pandémie de COVID-19, où plus de 890 mille familles pauvres et à revenu limité ont reçu une aide de 300 dinars.¹³

Figure 1: Cadre stratégique du secteur de la protection sociale



Aperçu des développements récents et des perspectives¹⁴

Taux de pauvreté et pauvreté infantile

La Tunisie a fait des progrès considérables dans la lutte contre la pauvreté. En 2010, le taux de pauvreté (mesuré par la ligne de pauvreté nationale tunisienne) était estimé à 20,5 pour cent. En 2015, ce ratio est tombé à 15,2 pour cent.¹⁵ Cela place la Tunisie dans une position similaire à celle des autres pays de la région. La figure ci-dessous compare les taux de pauvreté avec l'écart de pauvreté et l'incidence de pauvreté à 3,2 \$ par jour (PPA 2011).¹⁶ Les taux de

⁷ Il existe une vaste littérature sur l'impact de la protection sociale. Par exemple: OECD (2019), "Measuring the impact of social protection on inclusive growth", in Can Social Protection Be an Engine for Inclusive Growth?, OECD Publishing, Paris. ILO (2022) "Social Protection" Disponible en ligne: <https://www.ilo.org/global/topics/social-security/lang--en/index.htm>

⁸ INS. 2020. Carte de la pauvreté en Tunisie.; ILO (2020) "World Social Protection Report 2020-2022"

⁹ International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2018. *Non-contributory social protection through a child and equity lens in Tunisia*

¹⁰ International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2018. *Non-contributory social protection through a child and equity lens in Tunisia*

¹¹ Hagerman, K. 2015. *Social Protection and Safety Nets in Tunisia*. Institute of Development Studies, Centre for Social Protection, World Food Programme.

¹² La loi de l'Amen social dote la Tunisie d'une référence juridique en matière d'aides sociales (Trabelsi)

¹³ Webdo Tunisie. 2021. *Amen Social: Plus de 850 mille familles démunies ont reçu l'aide de 300 dinars*

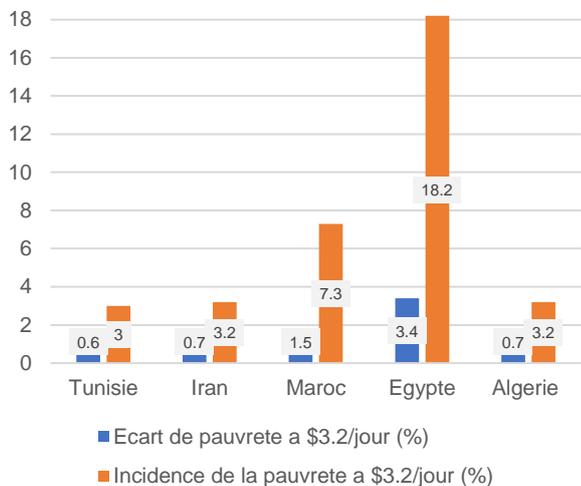
¹⁴ Pour plus d'information sur le contexte macroéconomique, veuillez considérer les autres rapports dans cette série de livrables, tels que la note budgétaire nationale et le rapport sur les dépenses en faveur des ODD.

¹⁵ World Bank Data. 2021.

¹⁶ L'incidence de la pauvreté mesure le nombre de personnes se situant en dessous du seuil de pauvreté par rapport à la population

pauvreté de la Tunisie ressemblent à ceux de l'Iran, du Maroc et de l'Algérie et sont nettement meilleurs que ceux de l'Égypte.¹⁷

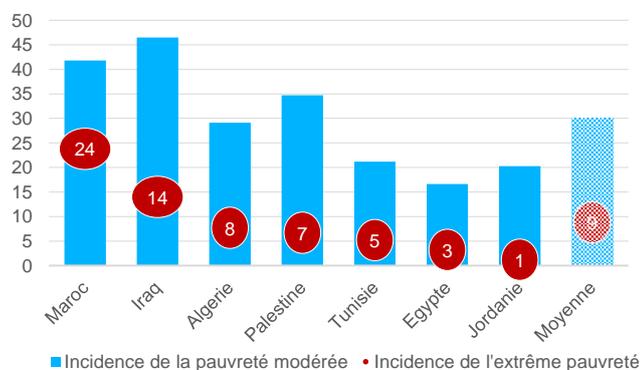
Figure 2: Taux de pauvreté à \$3.2/jour (pourcentage), en PPP 2011.



Source : Ensemble de données de la Banque mondiale. Données 2015 pour tous les pays afin de permettre une comparaison. Des données internationales plus récentes n'étaient pas disponibles pour la Tunisie.

Les taux de pauvreté des enfants en Tunisie sont également comparables à ceux des autres pays de la région, avec 21 pour cent de niveau de pauvreté modérée parmi les enfants et 5 pour cent de pauvreté sévère. La Tunisie se situe en dessous de la moyenne de la pauvreté d'une sélection de pays de la région.¹⁸ Néanmoins, la pauvreté reste un défi important pour la Tunisie et notamment la pauvreté des enfants. En effet, le taux de pauvreté des enfants est sensiblement plus élevé que celui de la population générale (22 pour cent contre 15 pour cent).¹⁹

Figure 3: Taux de pauvreté des enfants dans la région MENA



totale. L'écart de la pauvreté estime la distance entre le seuil de pauvreté et le revenu médian disponible de la population pauvre. Ainsi, il estime à quelle sévérité la population pauvre est touchée par la pauvreté.

Source : Auteurs en utilisant les données de l'UNICEF, 2018. *Child Poverty in the Arab States: Analytical Overview*.

Taux d'emploi et de participation de la population active

Les politiques du marché du travail sont une composante importante des systèmes de protection sociale, dans la mesure où elles permettent de protéger les travailleurs contre les divers problèmes du marché du travail et les chocs économiques. L'emploi précaire est un indicateur utile de la qualité de l'emploi sur un marché du travail, et de l'importance subséquente des mécanismes de protection sociale. Les employés en situation d'emploi précaire sont moins susceptibles de bénéficier de contrats de travail formels, de bonnes conditions de travail, d'une sécurité sociale adéquate et d'une représentation par des syndicats. Des taux élevés d'emploi précaire dans les pays sont généralement le signe de secteurs informels importants, où les travailleurs sont moins susceptibles d'avoir un emploi qui leur permet de gagner suffisamment pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. C'est dans ces pays que des régimes de protection sociale solides sont les plus nécessaires.

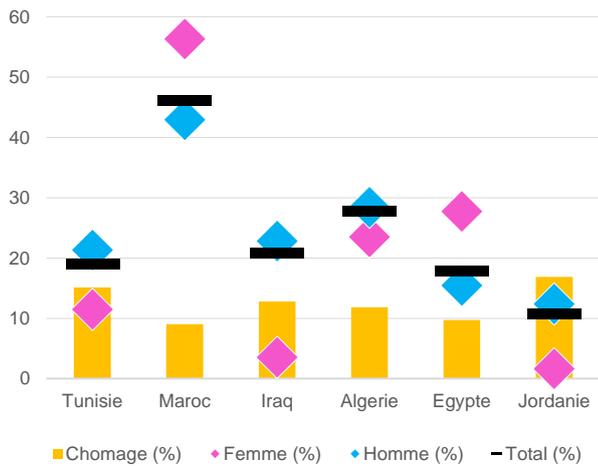
La Tunisie fait légèrement mieux que la moyenne des pays considérés dans la figure 3, avec un taux d'emploi précaire de 21 pour cent et 11 pour cent pour les hommes et les femmes, respectivement. Dans la plupart des pays considérés, y compris la Tunisie, l'emploi précaire des femmes est considérablement plus faible que celui des hommes. Même si cela peut indiquer que les femmes employées bénéficient d'une plus grande sécurité de l'emploi que les hommes, il est important de reconnaître les disparités significatives dans la participation au marché du travail entre les hommes et les femmes dans de nombreux pays de la région MENA (figure 4).

¹⁷ World Bank Data. 2021.

¹⁸ Auteurs en utilisant les données de l'UNICEF, 2018. *Child Poverty in the Arab States: Analytical Overview*.

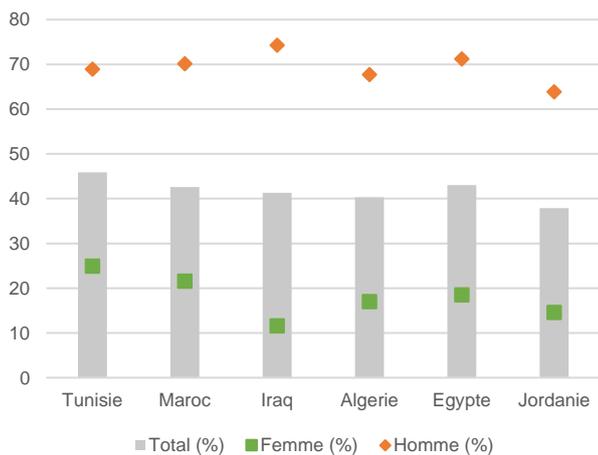
¹⁹ INS, 2020. "Carte de la pauvreté en Tunisie, Septembre 2020"

Figure 4: Emploi précaire par genre, données plus récentes disponibles (pourcentage d'employés dans des emplois précaires)



Source : Base de données de la Banque mondiale, 2019. Estimation de l'OIT modélisée

Figure 5: Taux de participation à la population active par sexe dans certains pays de la région MENA (pour cent de la population totale)



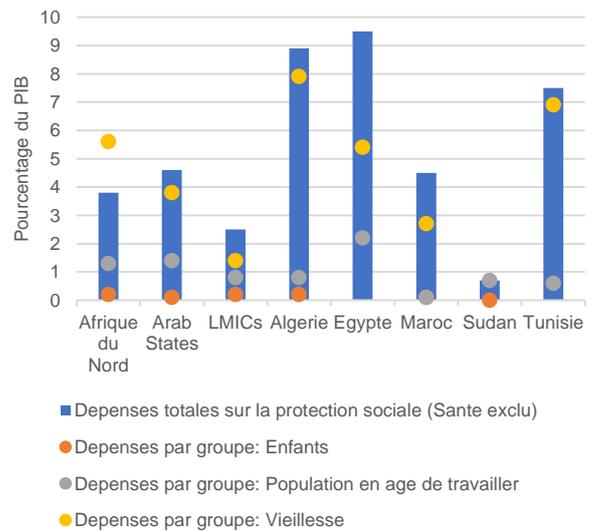
Source : Base de données de la Banque mondiale, 2019. Estimation de l'OIT modélisée

Couverture et dépenses de protection sociale

Par rapport aux moyennes des États arabes, de l'Afrique du Nord et des autres pays à revenus moyens de la tranche supérieure, la Tunisie surpasse largement ses pairs en termes de dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB. Parmi les pays considérés ici, seuls l'Égypte et l'Algérie dépensent plus en termes de dépenses totales de protection sociale. Dans tous les pays considérés ici et dans les groupes de pays concernés, la majorité des dépenses de protection sociale est systématiquement allouée aux personnes âgées. Alors que les pays à revenu moyen inférieur, en

moyenne, répartissent leurs dépenses entre différents groupes cibles (enfants, population en âge de travailler et personnes âgées), la majorité des dépenses de protection sociale de la Tunisie est destinée aux personnes âgées avec 7 pour cent du PIB, comparé à 8 pour cent du PIB pour les dépenses totales sur la protection sociale.

Figure 6: Dépenses sur la protection sociale (en pourcentage du PIB) par groupes de la population, pour une sélection de pays MENA et la moyenne des pays à revenu moyen inférieur (LMICs)²⁰

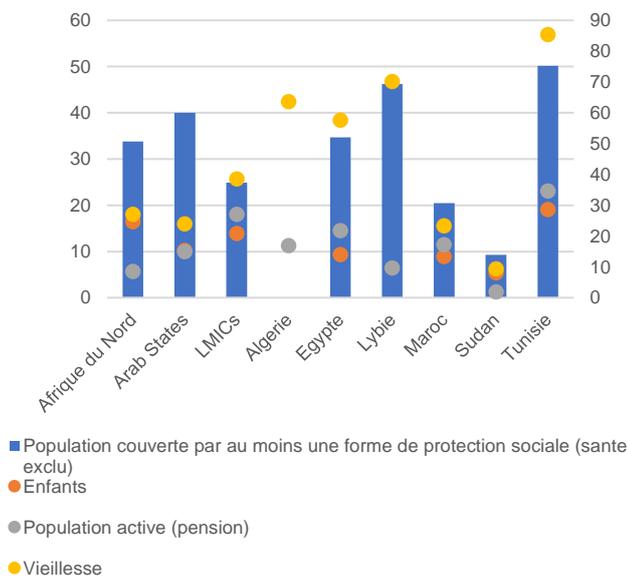


Source : Auteurs en utilisant les données de l'OIT, 2020. *World Social Protection Report 2020–22*

En ce qui concerne la couverture effective de la protection sociale, la Tunisie surpasse également ses voisins. On estime que 50 pour cent de la population tunisienne est couverte par au moins une forme de protection sociale, contre 40 pour cent pour les autres états arabes. Par rapport aux pays examinés ci-dessous, la Tunisie atteint le taux de couverture le plus élevé pour les personnes âgées, soit 85 pour cent. En Tunisie, les dépenses pour la population en âge de travailler et pour les enfants sont légèrement supérieures à celles des autres pays et des groupes de pays concernés. D'autre part, le taux de couverture pour les personnes âgées est plus élevé en Tunisie que dans les autres pays considérés ici.

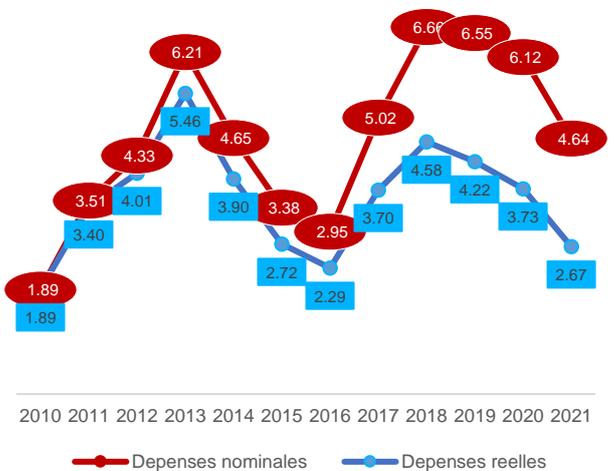
²⁰ Pays choisis selon disponibilité des données.

Figure 7 : Couverture effective de la protection sociale, 2020 ou dernière année disponible (pourcentage du groupe de population concerné) pour des pays dans la région et la moyenne de pays à revenu moyen inférieur (LMICs)



Source : Auteurs en utilisant les données de l'OIT, 2020. *World Social Protection Report 2020-22*.
Note: LMIC

Figure 8 : Tendances des dépenses budgétaires du secteur de la protection sociale en valeurs nominales et en valeurs réelles, 2010-21 (milliards de Dinars).



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

Note : Estimations pour la période 2010-2020. Les taux d'inflation pour chaque année ont été estimés à partir de l'indice d'inflation publié par le FMI, dans la base de données des World Economic Outlook (WEO) (2021) (l'année de base est 2015).

TENDANCES DE DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE

Dépenses totales

En 2021, les dépenses nominales allouées à la protection sociale ont atteint un peu plus de 5 milliards de dinars, ce qui représente une baisse nominale de 24 pour cent par rapport à 2020. Depuis 2010, les dépenses nominales de protection sociale ont augmenté dans l'ensemble malgré quelques variations. Entre 2010 et 2013, les dépenses nominales de protection sociale ont augmenté rapidement, passant de 1,9 milliards de dinars à 6,21 milliards de dinars. Les dépenses ont connu une baisse considérable entre 2013 et 2016 d'environ 50 pour cent. Cependant, entre 2016 et 2018, la Tunisie a marqué des progrès et les dépenses de protection sociale ont augmenté en termes nominaux et réels. Ces deux dernières années, il convient de noter une baisse nominale et réelle.

En 2021, la protection sociale a reçu 13 pour cent des dépenses totales. La protection sociale est donc au deuxième rang des priorités des dépenses en faveur des secteurs sociaux, après l'éducation qui a reçu 26 pour cent des dépenses totales en 2021. La part du budget allouée à la protection sociale a augmenté régulièrement et légèrement jusqu'en 2019, passant de 11 pour cent en 2010 à 17 pour cent en 2020. Cependant, une diminution de 34 pour cent comparée aux 20 pour cent alloués en 2019. Cela reflète le fait que le gouvernement tunisien a accordé une plus faible priorité aux dépenses **totales** (les subventions inclus) de protection sociale dans son budget ces deux dernières années. Par contre, il est intéressant d'examiner la composition de ces dépenses totales dans la section suivante.

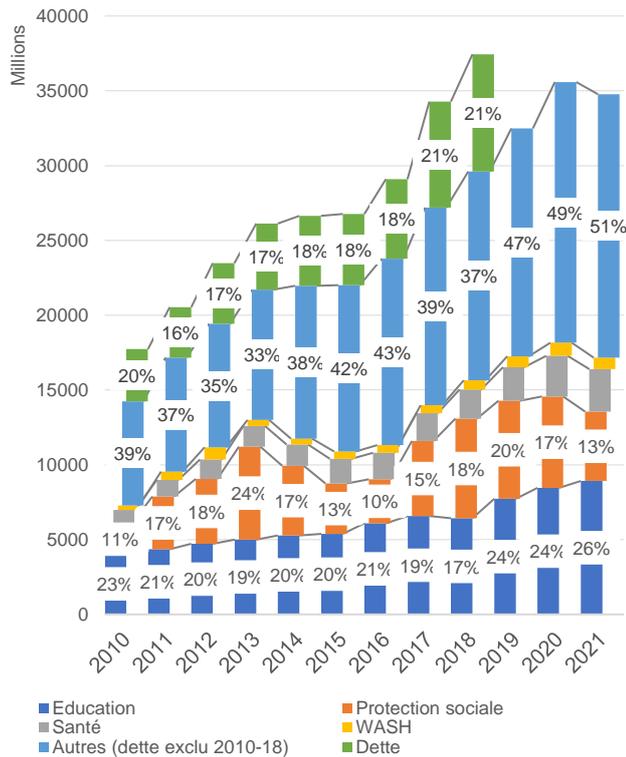
Les dépenses de remboursement de la dette sont importantes : elles comptent pour une moyenne de 18 pour cent jusqu'en 2018.²¹ Selon le Ministère des Finances, les dépenses en termes de services de la dette publique sont toujours élevées ces dernières années, atteignant 34 pour cent du budget de l'Etat en 2021.^{22,23}

²¹ Données directement disponibles selon la classification ADMIN2 de BOOST.

²² Ministère des Finances, 2022. *Service de la dette publique*. <http://www.finances.gov.tn/fr/les-indicateurs/depenses>

²³ Jusqu'en 2018, les données de la service de la dette publique sont directement disponible dans BOOST, sous la classification ADMIN2. Les statistiques sur la dette n'étant plus disponibles sous ADMIN2 ces dernière années, cette catégorie est omise de ce

Figure 9: Dépenses dans la protection sociale (pourcentage des dépenses réelles totales de l'État)



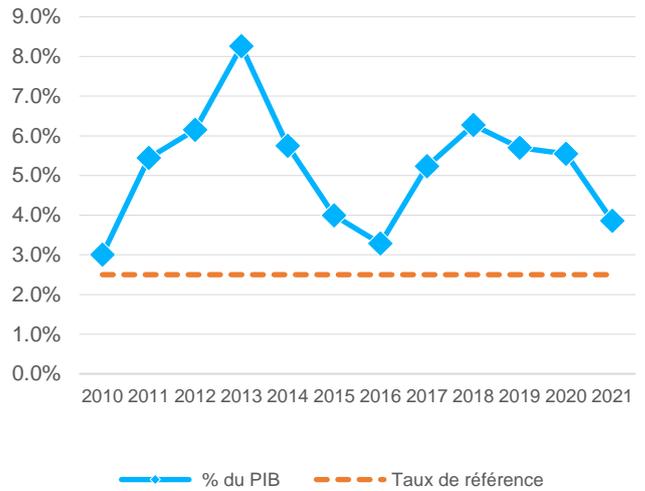
Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

L'engagement de la Tunisie en matière de protection sociale apparaît plus clairement dans la figure 10 ci-dessous. La Tunisie dépasse de manière continue et significative la moyenne de son groupe de revenu, les pays de revenu moyen de la tranche supérieure.²⁴ Cela illustre la volonté politique de la Tunisie de réduire l'insécurité économique des populations vulnérables. Bien que la Tunisie surpasse ses pairs, les fluctuations importantes des dépenses au cours de la dernière décennie sont préoccupantes. Le développement d'une base solide et favorable à la protection sociale est entravé par l'instabilité des allocations budgétaires.

graphique pour ne pas présenter les données de deux sources différentes dans le même graphique. Les dépenses envers la dette sont donc comprises dans la classification "autres".

²⁴ D'après le *Rapport Mondial de la Protection Sociale 2020-22* de l'OIT où la moyenne pour les pays à revenu faible de la tranche supérieure est de 2.5 pour cent

Figure 10: Dépenses vers la protection sociale et base de référence, 2010-21 (pourcentage du budget national).



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

Note : Les données du PBI proviennent de la base World Economic Outlook (WEO) (IMF, 2021). La cible de référence provient de l'OIT *Rapport Mondial de la Protection Sociale 2020-22*, où la moyenne pour les pays à revenu faible de la tranche supérieure est de 2.5 pour cent

COMPOSITION DES DÉPENSES DE LA PROTECTION SOCIALE

Les subventions

Les subventions constituent une part importante des dépenses de protection sociale en Tunisie, malgré certaines limites, car les subventions ont tendance à être régressives.²⁵ Une analyse récente estime que le décile le plus pauvre reçoit juste 6,1 pour cent de la valeur totale des subventions énergétiques contre 16,4 pour cent pour le décile le plus riche. D'autre part, les subventions alimentaires sont distribuées de manière presque uniforme entre déciles, et sont donc plutôt neutres.²⁶

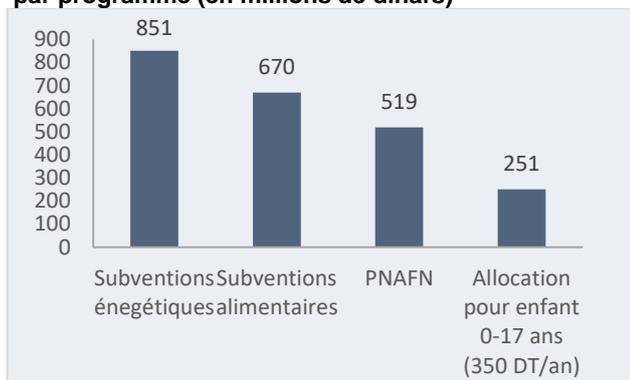
En effet, les transferts sociaux sont désormais beaucoup plus efficaces, par rapport au coût, que les subventions pour combler la pauvreté et les inégalités. Le coût de la réduction d'un point de pourcentage de l'incidence de la pauvreté infantile est estimé à 851 millions de dinars pour les subventions énergétiques, à 670 millions de dinars pour les

²⁵ International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2018. *Non-contributory social protection through a child and equity lens in Tunisia*

²⁶ 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.

subventions alimentaires, contre 519 millions de dinars pour les transferts sociaux du PNAFN.²⁷

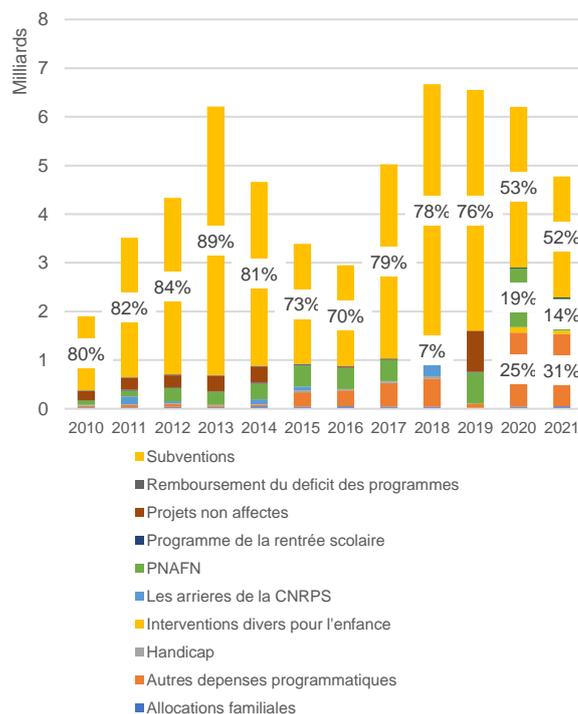
Figure 11: Coût de réduction d'un point de pourcentage de l'incidence de la pauvreté infantile, par programme (en millions de dinars)



Source : Hodges et El Lahga (2019), d'après les données de l'EBCNV 2016.

La figure 11 ci-dessous montre les dépenses en subventions, en pourcentage des dépenses totales de protection sociale. Les subventions constituent systématiquement la majorité des dépenses de protection sociale, avec une moyenne de 77 pour cent sur la période. La part des dépenses consacrées aux subventions a toutefois diminué depuis 2013 afin de dégager une marge budgétaire pour les programmes de protection sociale lancés en 2015. En 2013, les subventions constituaient presque 90 pour cent des dépenses totales dans la protection sociale. En 2021, cette part s'est réduite jusqu'à 52 pour cent, soit une réduction de 30 pour cent par rapport à 2019. Bien que ceci représente toujours une part importante, la tendance est prometteuse, si la réduction des subventions permet d'allouer des dépenses plus larges aux programmes de protection sociale.

Figure 12: Tendence des dépenses dans la protection sociale, en millions de Dinars et en pourcentage des dépenses sur la protection sociale par année, 2010-21 (milliards de Dinars).



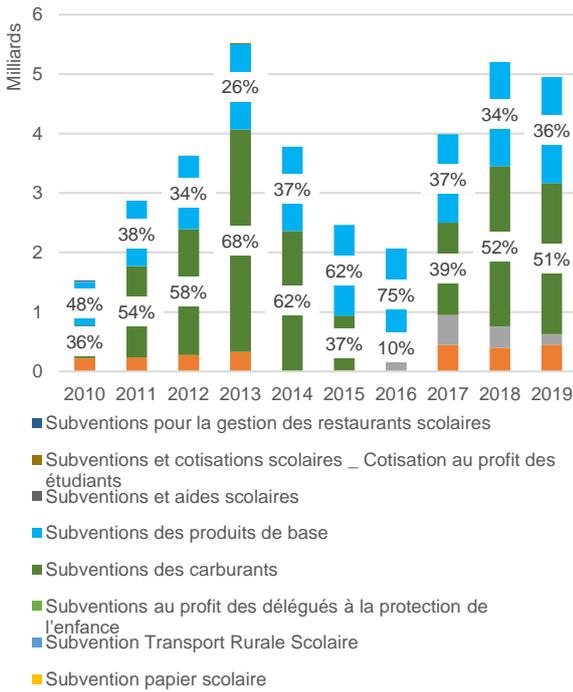
Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

La subvention la plus importante est celle du carburant qui constitue en moyenne 50 pour cent des dépenses relatives aux subventions, suivie par les subventions sur les produits de base avec 39 pour cent. En moyenne, le transport est le troisième plus grand bénéficiaire des subventions, avec une moyenne de 6.6 pour cent sur la période. Les autres subventions, y compris les subventions pour l'équipement éducatif, ne représentent que de très faibles parts des dépenses totales de protection sociale.

²⁷ 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.

Figure 13: Tendence des dépenses dans la protection sociale, en millions de Dinars et en pourcentage des dépenses sur la protection sociale par année, 2010-19 (milliards de Dinars)



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

Note : désagrégation des subventions uniquement disponibles avant la nouvelle nomenclature

Dépenses par ministère

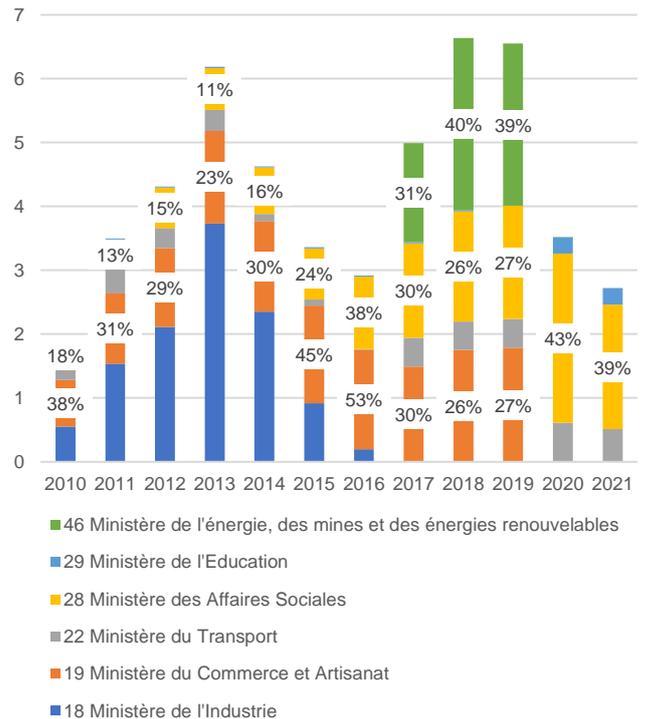
Compte tenu de la nature multisectorielle de la protection sociale, un grand nombre de ministères contribuent au secteur au cours de la dernière décennie : soit 43 ministères. Cependant, la plupart de ces ministères ne dépensent qu'une très petite part des dépenses totales : 38 de ces ministères contribuent en moyenne pour moins d'un pour cent. En effet, la plupart des dépenses dans la protection sociale sont effectuées par six ministères illustrés dans la figure ci-dessous.

Étant donné le niveau élevé des dépenses relatives aux subventions, le Ministère de l'Énergie, Ministère de l'Industrie et le Ministère du Commerce sont de grands contributeurs aux dépenses de protection sociale. Entre 2015 et 2019, ces trois ministères étaient responsables pour près de 60 pour cent des dépenses totales. En 2020, en revanche, les contributions de ces derniers diminuent pour atteindre 22 pour cent. Cette baisse est attribuée à la réduction considérable des dépenses vers les subventions, pendant que la Tunisie transite progressivement vers des programmes d'assistance sociale.

²⁸ Les dépenses récurrentes sont les dépenses régulières ou répétitives, comme les salaires.

Depuis 2014, les dépenses du Ministère des Affaires Sociales augmentent de manière continue. En 2020, le Ministère des Affaires Sociales est responsable de 43 pour cent des dépenses totales – une augmentation de 57 pour cent par rapport à l'année précédente. La tendance continue en 2021 où 39 pour cent des dépenses viennent du Ministère des Affaires Sociales. Ceci illustre les efforts du gouvernement Tunisien et du Ministère des Affaires Sociales pour combattre les effets négatifs de la pandémie de COVID-19, et les efforts entrepris pour réduire la focalisation sur les subventions.

Figure 14: Répartition des dépenses de protection sociale par institution, exercice 2010-21 (en milliards de dinars et en pourcentage du budget sectoriel).



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

Lorsque l'on analyse le budget par classification économique, les dépenses récurrentes²⁸ constituent la plus grande part des dépenses de protection sociale avec une moyenne de 98 pour cent au cours de la période étudiée. La majorité de ces dépenses se présentent sous forme de coûts récurrents, avec une très faible part (moyenne de 3.65 pour cent) consacrée aux salaires. Ce chiffre est nettement inférieur à celui des autres secteurs sociaux, où la masse salariale est typiquement la principale composante des dépenses.²⁹ Cependant, presque aucune part du budget n'est consacrée aux dépenses de développement.

²⁹ Voir les autres notes budgétaires sectorielles.

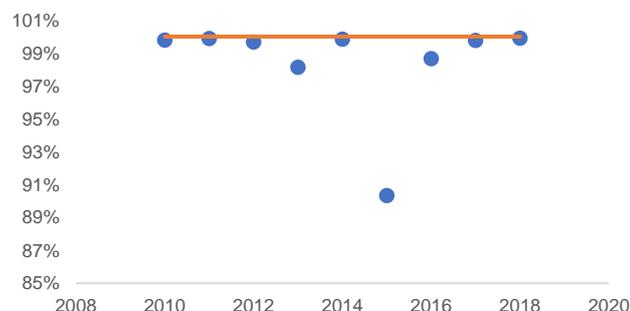
Les déficits des caisses

Chaque année, la Tunisie alloue une portion des dépenses dans la protection sociale à la CNSS, CNRPS et la CNAM pour combler les déficits des caisses de ces programmes. Au cours de la dernière décennie, la Tunisie a dépensé une moyenne de TND 79 millions, soit 2 pour cent des dépenses totales dans le secteur de la protection sociale.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La précision de la budgétisation et de l'exécution budgétaire est généralement élevée pour les années comprises entre 2010 et 2018.³⁰ Le taux moyen d'exécution du budget est de 98 pour cent. À l'exception de 2015, où le taux d'exécution du budget a atteint son niveau le plus bas (90 pour cent), les taux d'exécution se situent entre 98 et 100 pour cent.

Figure 15: Taux d'exécution budgétaire, 2010-2018 (pourcentage).



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

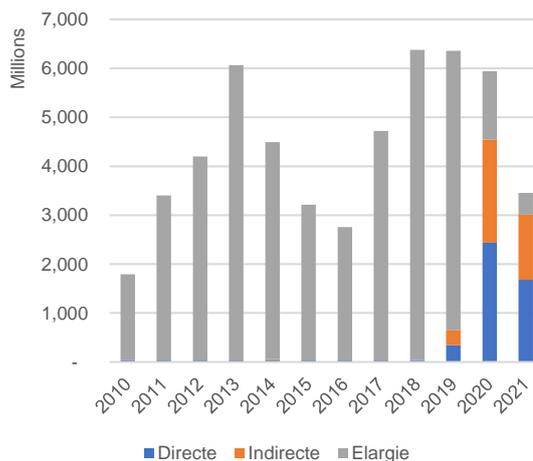
Dépenses en faveur des enfants

Des dépenses de protection sociale ciblées aux enfants sont essentielles pour surmonter les tendances de pauvreté chez les enfants en Tunisie. La figure ci-dessous montre les dépenses de protection sociale qui profitent directement aux enfants, celles qui profitent indirectement aux enfants par le biais de transferts reçus par des personnes en contact étroit avec les enfants (mères, parents et soignants), ainsi que les dépenses élargies qui bénéficient à une portion de la population dont les enfants forment une part importante. La protection sociale est un secteur qui bénéficie aux enfants surtout de manière élargie, comme les dépenses familiales.

Jusqu'en 2019, une partie très faible des dépenses bénéficie *directement* aux enfants ou les cible (en moyenne moins de 2 pour cent des dépenses totales bénéficiant aux enfants). Jusqu'en 2019, la grande majorité des dépenses bénéficient aux enfants de

manière élargie. Cependant, depuis 2019, les dépenses directes pour les enfants augmentent considérablement : de TND34 millions en 2018 jusqu'à TND2,441 millions en 2020, suivies par une diminution en 2021 jusqu'à TND1,681 millions. Cette augmentation illustre les efforts de la Tunisie pour soutenir les populations vulnérables et les enfants pendant la pandémie de COVID-19.

Figure 16: Dépenses dans la protection sociale, exercice 2010-20 (en milliards de dinars et en pourcentage du budget sectoriel).



Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données BOOST.

DÉPENSES PAR PROGRAMME

Programme National D'aide Aux Familles Nécessiteuses (PNAFN)

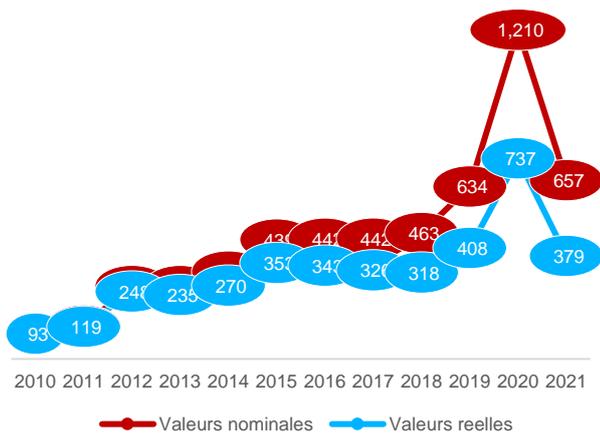
Le principal programme de transferts monétaires de la Tunisie est le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN). Fondé en 1986 en tant que programme mensuel de transferts monétaires inconditionnels, il cible les personnes qui sont incapables de travailler à cause de maladie ou de vieillesse et qui ne bénéficient pas du soutien de leur famille. Le PNAFN fournit une aide financière mensuelle inconditionnelle, attribue des cartes de soins de santé gratuits et, depuis 2007, un transfert monétaire supplémentaire de 10 Dinars par mois et par enfant scolarisé (et à la limite de trois enfants) est attribué aux ménages PNAFN ayant des enfants en âge scolaire de l'indemnité au titre des enfants et où l'enfant handicapé bénéficie de 20 Dinars. Les valeurs du PPAS de cette indemnité sont incluses dans les valeurs du PNAFN présentées ici.

³⁰ Les données pour calculer le taux d'exécution étaient seulement disponibles jusqu'à 2018.

Les valeurs du PPAS sont incluses dans les valeurs du PNAFN présentées ici.

En termes nominaux, les dépenses vers le PNAFN ont augmenté régulièrement jusqu'en 2019 avec une forte augmentation en 2020 de 90 pour cent. En réponse aux chocs sévères de la pandémie de COVID-19 sur les familles nécessiteuses, les dépenses vers le PNAFN ont augmenté fortement entre 2019 et 2020 pour atteindre 1 million 210 mille dinars, soit presque le double de l'année précédente (les dépenses totales de la crise COVID ont touché les familles pauvres ainsi que les familles à revenu limité). En termes réels, l'augmentation est moins impressionnante mais reste toutefois positive. En 2021, les dépenses envers ce programme ont diminué pour retrouver les niveaux d'avant la pandémie.

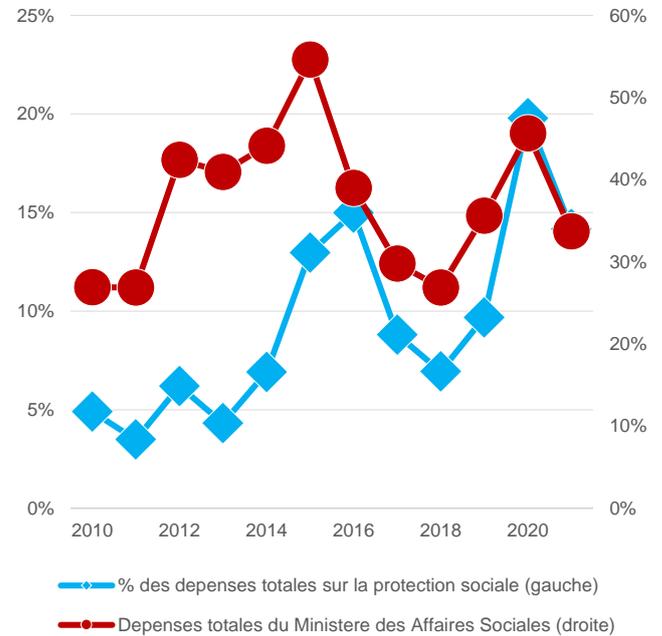
Figure 17: Dépenses sur le Programme National d'Aide Aux Familles Nécessiteuses, valeurs nominales et réelles, millions TND



La figure ci-dessous donne une indication de la hiérarchisation des priorités budgétaires, montrant les dépenses pour le PNAFN en pourcentage des dépenses totales de protection sociale et des dépenses totales du Ministère des Affaires Sociales. La mise en priorité du PNAFN a varié au cours de ces dernières années. Depuis 2015 et 2018, la part du PNAFN dans les dépenses totales de protection sociale et dans les dépenses totales du Ministère des Affaires Sociales a diminué. Ceci reflète une révision des priorités du budget du Ministère des Affaires Sociales vers d'autres interventions. En revanche, entre 2018 et 2020, le PNAFN a regagné de l'importance dans les dépenses de protection sociale. En 2020, presque la moitié des dépenses du Ministère des Affaires Sociales était dédiée au PNAFN, et presque 20 pour cent des dépenses totales de protection sociale ont été alloués au PNAFN. En 2021, la part a diminué pour retrouver les niveaux d'avant la pandémie. Toutefois, les tendances au cours de toute la période montrent la

part très importante qu'occupe le PNAFN en tant que programme dans le secteur de la protection sociale.

Figure 18: Dépenses sur le Programme National d'Aide Aux Familles Nécessiteuses, en pourcentage de dépenses totales

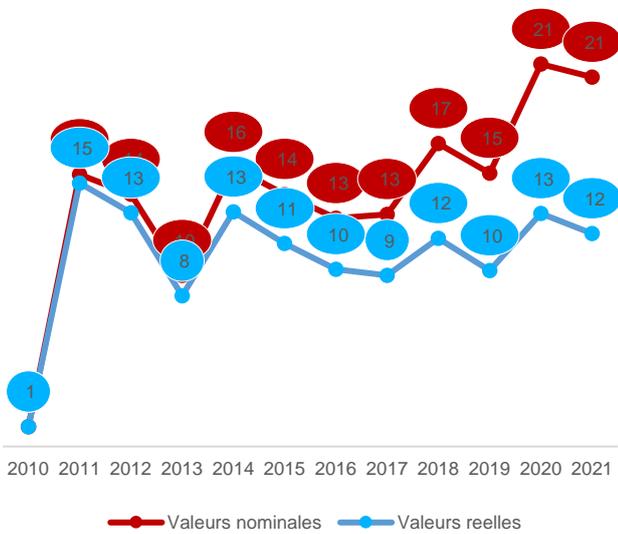


Programme De Rentrée Scolaire Et Universitaire

Le Programme de Rentrée Scolaire et Universitaire fournit des transferts en espèces aux ménages ayant des enfants en âge scolaire et des jeunes fréquentant l'université. Les dépenses en faveur de ce programme ont été variables tout au long de la période considérée.

En 2021, les dépenses nominales en faveur de ce programme ont atteint 20.5 millions dinars, illustrant une stabilité entre les années 2020 et 2021. Entre 2019 et 2020, les dépenses nominales envers ce programme ont augmenté de 40 pour cent. En valeur réelle, cependant, cette augmentation atteint 12 millions de dinars en 2021 : presque l'équivalent du niveau des dépenses de 2014 en termes réels.

Figure 19: Dépenses sur le Programme de Rentrée Scolaire et Universitaire, valeurs nominales et réelles TND millions



La figure ci-dessous donne une indication de la hiérarchisation des priorités du budget, en montrant les dépenses en faveur du Programme de Rentrée Scolaire et Universitaire en pourcentage des dépenses totales de protection sociale et des dépenses totales du Ministère des Affaires Sociales. Si on les compare au PNAFN, les dépenses en faveur du Programme de la Rentrée Scolaire et Universitaire sont beaucoup plus faibles.

En 2021, les dépenses en faveur du Programme de Rentrée Scolaire et Universitaire représentaient 0,34 pour cent des dépenses totales de protection sociale et 1,05 pour cent des dépenses totales du Ministère des Affaires Sociales. La mise en priorité de ce

programme a atteint un pic en 2011, après quoi les dépenses ont été variables. Entre 2015 et 2019, la priorité accordée au Programme de Rentrée Scolaire et Universitaire a diminué, reflétant la priorité budgétaire accordée à d'autres programmes. Malgré une augmentation du pourcentage dépensé vers ce programme en tant que part des dépenses totales dans la protection sociale, ce pourcentage reste faible à 0,44 pour cent en 2021.

Les dépenses en faveur de ce programme ne représentent qu'un faible montant (moins de 1 pour cent sur l'ensemble de la période) du total des dépenses de protection sociale. En termes de part du budget du Ministère des affaires sociales, ce programme a reçu une moyenne de 1,4 pour cent au cours de la dernière décennie.

Figure 20: Dépenses sur le Programme de Rentrée Scolaire et Universitaire, en pourcentage de dépenses totales

