



Dr. Ezzeddine Ben Hamida, professeur de sciences économiques et sociales (Grenoble)

## « Caisses sociales : une crise structurelle qui exige des réformes structurelles »

*Interpellé au sujet des déficits des caisses sociales en Tunisie (Cnrps, Cnss, Cnam), Ezzeddine Ben Hamida, professeur de sciences économiques et sociales à Grenoble relève toute l'urgence de dépasser le stade du diagnostic fait et refait par plusieurs spécialistes, praticiens et administrateurs, pour passer à la phase des réformes et de la modernisation de l'appareil de sécurité sociale, menacé de paralysie totale, à défaut d'une vraie stratégie de sauvetage. Interview.*

► **Quelle évaluation faites-vous de la situation des caisses sociales (Cnss, Cnrps, Cnam) ?**

Avant de répondre explicitement à votre question, laissez-moi tout d'abord souligner deux choses :

- Premièrement : il existe une abondante littérature (articles, rapports, ouvrages,...), d'une excellente qualité, faite le plus souvent par des spécialistes (des praticiens et des administrateurs) sur l'architecture et les difficultés de notre régime de sécurité sociale ; une littérature qui a suffisamment analysé et identifié les divers problèmes qui caractérisent notre système. Mieux encore, beaucoup de solutions ont été préconisées, des solutions qui répondent aussi aux exigences des problèmes posés. Il est donc temps, il est même urgent, très urgent, de passer à la phase des réformes et à la modernisation de notre « appareil » de sécurité sociale, sous peine de le paralyser définitivement. Les politiques doivent désormais prendre leurs responsabilités, car il y va de notre cohésion nationale.

- Deuxièmement : le principe de protection sociale, sous sa forme moderne institutionnelle de type contributif, assurantiel, avec une redistribution horizontale, ne date pas d'hier en Tunisie. Il y a même une vieille tradition en la matière ; une solidarité intergénérationnelle, d'inspiration bismarckienne (Otto Von

Bismarck, chancelier allemand entre 1883 et 1889), a été instaurée dans notre pays dès 1898 et portait uniquement sur le secteur public avec la création d'une Société de prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens (SPFET), chargée de gérer les régimes de pension de retraite au profit des fonctionnaires publics. En 1918, un système d'indemnités familiales a même été institué et en 1951, un régime de prévoyance couvrant la longue maladie et les opérations chirurgicales a été créé. Plusieurs autres dates peuvent être retenues, qui montrent le développement progressif de notre couverture sociale. Pour aller vite, soulignons que l'année 1960 marque, tout de même, un tournant important : institution d'un régime de sécurité sociale dans le secteur privé, bénéficiant aux travailleurs salariés de l'industrie, du commerce et des services.

Ce rappel montre ainsi que nous disposons indiscutablement à la fois de l'expérience et des compétences pour gérer la crise que nous traversons. Il convient, en conséquence, à présent, de s'armer de courage et d'entreprendre les réformes nécessaires. Il y a effectivement urgence !

Maintenant, revenons à votre question.

Notre système passe aujourd'hui par une triple crise : une crise de financement, aggravée par une crise d'efficacité, qui se traduit indubitablement par une



montée de la contestation du système. Il y a aussi une crise de légitimité - nous y reviendrons, plus en détails -. Cette triple crise frappe indifféremment les trois organismes (Cnss, Cnrps et Cnam). Chacune de ces trois Caisses souffre quasiment des mêmes maux ; même si actuellement, le cas de la Cnrps est franchement le plus préoccupant : la réserve de couverture est de zéro mois, contre une norme internationale de 36 mois. La Cnss, quant à elle, dispose d'une réserve lui permettant d'honorer ses engagements auprès de ses bénéficiaires pendant encore 12 mois, loin aussi de la norme internationale !

Leur situation est analogue car elles fonctionnent toutes les trois selon les mêmes mécanismes de redistribution (logique d'assurance) et les mêmes principes philosophiques de solidarité. C'est ce mécanisme, cette logique de redistribution horizontale de type assurantiel qui s'essouffle, qui arrive à ses limites. En clair, les cotisations ne suffisent plus pour faire face aux dépenses ! A titre d'exemple, la pension moyenne assurée par la Cnrps est de 840 dinars contre une cotisation moyenne de 240 dinars ! Il s'agit donc d'une crise structurelle qui

exige des réformes structurelles !

### ► Quelles sont les raisons derrière cette situation ?

Plusieurs raisons expliquent cette situation : il y a des facteurs exogènes dont les trois institutions sont victimes, même si le secteur informel pénalise plus la Cnss et la Cnam. Mais il y a aussi des facteurs endogènes à chaque structure.

Facteurs exogènes :

- Le poids grandissant du secteur informel (sous-déclaration, sous-affiliation et sous-immatriculation) : selon certaines études, près de 40% du PIB, c'est-à-dire plus de 30 milliards de dinars de richesses produites ne sont pas déclarées.

- La pression démographique : l'espérance de vie est de 75 ans ; la période de jouissance des prestations est de 20 ans en moyenne ; 60% des retraités sont âgés entre 60 et 80 ans ; entre 2006 et 2011, le nombre des pensionnaires de la Cnrps a connu une hausse de 5%, alors que les cotisations n'ont progressé, pour la même période, que de 2,5%. Il y a un effet de ciseau : une crise de financement !

- Le retard pris pour l'entrée en vigueur de la réforme de 2010, dont les textes sont déjà prêts.

- La conjoncture économique internationale et l'impératif de la compétitivité : les autorités politiques tunisiennes ont toujours cherché à contrôler les coûts salariaux pour ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises tunisiennes et pour, aussi, séduire les entreprises étrangères. Ainsi, les taux de cotisation n'ont pas été réévalués depuis 1985. Pour la branche vieillesse et invalidité, ce taux est de 12,5%, qui se répartit comme suit : 7,76% sont à la charge de l'employeur et 4,73% restent à la charge du salarié. Pour la branche maladie et maternité, le taux global est de 8,24% : 5,08% à la charge du patron et 3,16% à la charge de l'employé.

- La dépréciation du dinar qui aggrave le déficit de la Cnam, car les médicaments importés deviennent plus chers. Notre taux de couverture est à peine de 45%. En effet, les prix des médicaments ont connu,

ces 5 dernières années, une hausse de plus de 20%. A ce propos, je note au passage le silence assourdissant de la pharmacie centrale et son refus de communiquer sur les pratiques des prix ainsi que sur certaines statistiques.

- Les abus et les fraudes : des mots qui reviennent souvent dans la bouche des praticiens et des responsables de ces organismes...

### Facteurs endogènes (spécifiques) à chaque structure :

“ *La crise de financement que traverse notre système de protection sociale menace à terme - ne l'oublions pas - notre cohésion sociale! La question est donc éminemment de nature idéologique, car elle renvoie nécessairement à des considérations d'ordre sociétal. Quel type de société voulons-nous pour demain ? Quel modèle de solidarité ? Quel modèle économique ? Quel rôle pour l'Etat ? Bref, quelle citoyenneté ?* ”

- La Cnam : elle est victime de son propre succès ! Sa création en 2007 a permis d'atteindre un taux de couverture sociale de plus de 80%. Elle assure aujourd'hui plus de 7 millions de personnes. Le nombre des assurés a connu une progression de 5% entre 2008 et 2014. Le nombre de demandes de remboursement des frais en matière des soins a progressé, en 5 ans, de 213% pour atteindre 3 027 208 demandes, fin 2013. Le nombre des bénéficiaires de la prise en charge des maladies lourdes et chroniques est de 770 790 patients, fin 2013.

Entre 2008 et 2013, le nombre de cette population a accru de 275%. Bref, la Cnam a rendu service à une bonne frange de la population tunisienne, même si 48% des dépenses de santé sont toujours supportées par les patients. Elle assure aussi beaucoup d'indigents qui n'ont pas accès aux prestations d'assurances sociales. Il existe donc une composante non assurantielle, qui relève plutôt de l'assistantat (logique de solidarité verticale qualifiée parfois par le modèle beveridgien - haut fonctionnaire et économiste anglais, 1942 - .

Cependant, ce service a un lourd tribut : fin 2013, la branche maladie accuse un déficit de plus de 180 millions de dinars, qui est compensé par les excédents obtenus dans la branche Accidents de travail et maladies professionnelles et la branche Assurance sociale. Au total, la Cnam a pu enregistrer en décembre dernier un excédent de près de 13 millions de dinars. Elle a déboursé en 2013 environ 1,7 milliard de dinars, ce qui représente 2,85% du PIB. En filigrane, l'essentiel de cette enveloppe (60%) a concerné la filière privée (carte jaune) et le système de remboursement (carte verte), alors qu'ils ne représentent que 30% des assurés. Ceux de la filière publique (carte bleue), plus de 2 millions d'individus, n'ont concentré que 40% des prestations et indemnités allouées ! Le système profite donc fondamentalement aux plus aisés, les mieux informés et forcément les plus instruits.

La réforme de 2007 a bouleversé notre système de protection sociale, qui tend à se « dualiser ». En fait, elle a eu les effets inverses des objectifs recherchés, à savoir l'amélioration de la filière publique. Il y a donc une crise d'efficacité !

- La Cnss : le nombre de ses adhérents dépasse les 2 millions et ses prestataires sont environ de 400 mille personnes. Ses recettes ont augmenté ces deux dernières années de 11% ; en même temps, ses dépenses ont connu une hausse de 13%.

Les dépenses se concentrent à hauteur de 93% sur les pensions de retraite. Sa réserve de couverture - comme je l'ai déjà dit - est de 12 mois, contre une

norme internationale de pérennité de 36 mois. Ainsi, la situation de la Cnss n'est pas gravissime comme celle de la Cnrps, que nous verrons plus tard. Cependant, il convient d'ores et déjà d'entreprendre les réformes structurelles qui s'imposent pour se prémunir à temps des menaces qui pèsent sur cet organisme, un organisme clé pour notre cohésion sociale.

L'âge de départ à la retraite doit être revu, le mode de calcul des indemnités retraites, aussi. Ainsi, le calcul se fait sur les 3 ou les 5 dernières années ; une période dont on s'aperçoit, comparé au reste de la carrière, qu'elle se singularise par une « sur-cotisation » ! Etc.

- La Cnrps : c'est vraiment l'enfant malade de notre système de protection sociale. Elle aussi, on peut dire qu'elle est un peu victime de son succès. Elle a en effet réussi à redresser graduellement ses comptes, après les flottements qu'elle avait connus au début des années 1990. Cependant, sa fusion contrainte en 2001 avec la Cregt (Caisse de retraite de l'électricité, du gaz et du transport) - qui était en cessation de paiement - l'a de nouveau déstabilisée financièrement ! Et comme si cela ne suffisait pas, en 2002, la Cnrps a été à nouveau forcée de prendre en charge le coût financier généré par les départs à la retraite des entreprises publiques, dans le cadre de l'assainissement de ces entreprises (Commission d'assainissement et de restructuration des entreprises publiques).

Quelques indicateurs pour s'en convaincre : comme je l'ai déjà évoqué, la réserve de couverture est de zéro mois. Depuis quasiment un an, elle ne reverse plus les cotisations collectées au profit de la Cnam. C'est l'Etat qui intervient chaque fois pour remédier à ce manquement. En 2012, elle accuse un déficit de 121 millions de dinars. La pension moyenne est de 840 dinars, comme je l'ai déjà mentionné, contre une cotisation moyenne de 240 dinars et la quasi-totalité des salariés candidats au départ à la retraite part avec entre 80 et 90% de leur traitement. La Cnrps compte aujourd'hui 700 mille

cotisants et 265 mille pensionnaires.

▶ **Y aurait-il menace sur les retraites ?**

Non ! Je ne le pense pas ! Du moins pas dans l'immédiat, car l'Etat est le garant de notre système de retraite par répartition ! En revanche, il y a une urgence absolue pour l'entrée en vigueur de la réforme de 2010, encore dans les cartons !

▶ **Quelles solutions face au déficit croissant de ces Caisses ?**

Il existe plusieurs choix pour remédier au déficit croissant de ces Caisses ! Beaucoup de rapports, en effet, avaient tenté de répondre à cette problématique. La crise de financement que traverse notre système de protection sociale menace à terme - ne l'oublions pas - notre cohésion sociale ! La question est donc éminemment de nature idéologique, car elle renvoie nécessairement à des considérations d'ordre sociétal. Quel type de société voulons-nous pour demain ? Quel modèle de solidarité ? Quel modèle économique ? Quel rôle pour l'Etat ? Bref, quelle citoyenneté ?

La réponse à toutes ces questions dépend, en fait, des rapports de forces politiques, en présence !

Concernant la Cnss et la Cnrps, les différents rapports sont unanimes sur les recommandations suivantes, prévues d'ailleurs dans la réforme de 2010 :

- Hausse progressive de l'âge de la retraite pour atteindre 65 ou même 67 ans. Cette hausse peut être plus importante (70 ans) pour certains métiers, tels que les enseignants du supérieur ou encore les médecins et les magistrats.

Permettez-moi ici d'apporter une précision d'une importance capitale : ceci ne peut se faire, à mon sens, sans l'amélioration des évolutions des carrières (mobilité intra-générationnelle) et surtout la possibilité aux actifs de changer de métier et de branche d'activité avec la création de passerelles entre les professions et les secteurs (mobilité professionnelle). Il faut donc développer la formation continue.

- Révision des systèmes de calcul des

pensions et des validations des services : les âgés de plus de 60 ans représentent aujourd'hui 10% de la population tunisienne ; en 2030, ils représenteront 30%.

- Hausse des cotisations.

- Lutter fermement contre le secteur informel...

A propos de la Cnam : Il s'agit d'un gros chantier ...

- Cet organisme ne compte pas moins de 2000 salariés ! D'après des responsables de cette même Caisse, il y a un sureffectif avoisinant les 30% ! La charge salariale est colossale, avec des avantages ostentatoires (treizième et quatorzième mois). Un parc automobile pharamineux ! De très nombreuses missions à l'étranger ont été effectuées ces 5 dernières années, des missions particulièrement coûteuses. En clair, il faudrait un audit.

- Il faut donner une priorité absolue, en privilégiant les médicaments génériques : il y a des lobbies pharmaceutiques très forts, de connivence le plus souvent avec des personnalités politiques de premier plan, d'ailleurs. Ces lobbies et groupes de pression cherchent, par tous les moyens, à faire avorter toutes réformes ou tentatives de réformes qui vont dans ce sens ! Il est temps de faire triompher l'intérêt général.

- Les activités privées des médecins devraient s'exercer, en premier lieu, au sein même des hôpitaux ; c'est ainsi que nous pourrions améliorer la qualité du service public.

- Il faut opter pour une carte universelle. Le système actuel, avec ses trois cartes, prête à toutes les cacophonies. Il faut une seule carte - la carte vitale en France, par exemple - avec l'instauration de taux préférentiels, incitatifs.

- Les prescriptions des médecins doivent être plus responsables et économiques. Pour ce faire, il faudrait un organisme de formation médicale continue et la mise en réseaux des cabinets pour faciliter l'accès à l'information.

- Un audit de la pharmacie centrale ! Une urgence absolue ! ◀

**Propos recueillis  
par Imen Gharb**