

Maghreb-Machrek

Revue trimestrielle

Rédacteur en chef:

Manon-Nour TANNOUS, Université de Reims.

Directeur de la revue:

Jean-François DAGUZAN, FRS, Paris.

Rédacteur en chef adjoint:

Jean-Yves MOISSERON, IRD, Paris.

Directeur de la publication:

Serge KEBABTCHIEFF, Editions ESKA, Paris.

Comité éditorial:

Ali BENSAAD, IREMAM, Aix-en-Provence ; Riccardo BOCCO, IHEID, Genève ;
Brigitte DUMORTIER, université de la Sorbonne Abou Dhabi; Nada MOURTADA
SABBAH, université américaine de Sharjah ; Stéphane VALTER, université du Havre;
Yahia ZOUBIR, Euromed, Marseille.

Conseil scientifique:

Ghislaine ALLEAUME, AFEMAM, Aix-en-Provence; Pierre-Noël DENIEUL, IRMC,
Tunis; Denis BAUCHARD, IFRI, Paris; Jean-Philippe BRAS, IISMM, Paris; François
BURGAT, IFPO, Damas; Blandine DESTREMAU, LISE (CNAM-CNRS), Paris; Alain
DIECKHOFF, CERI, Paris ; Baudoin DUPRET, CJB, Rabat; Philippe FARGUES,
Collège d'Europe, Florence ; Alain GRESH, *Le Monde diplomatique*, Paris ; Gilles
KEPEL, IEP, Paris ; Jean LAMBERT, CEFAS, Sanaa ; Henry LAURENS, Collège de
France, Paris ; Jean LECA, IEP, Paris ; Bruno LEVALLOIS, Inspecteur général de
l'Éducation nationale, Paris ; Pierre-Jean LUIZARD, EPHE, Paris ; Olivier ROY,
Collège d'Europe, Florence; Ghassan SALAMÉ, IEP, Paris.

Conseil consultatif international:

Dick DOUWES, ISII, Leyde ; Hartmut ELSSENHANS, université de Leipzig; Laura
GUAZZONE, Institut des affaires internationales, Rome ; Gudrun KRAEMER,
université libre de Berlin ; Bernabé LOPEZ-GARCIA, université autonome de Madrid
; Tuomo MELASUO, université de Tampere ; Tim NIBLOCK, université d'Exeter ;
Roger OWEN, université d'Harvard; Madawi AL-RASHEED, université de Londres ;
Eugene ROGAN, université d'Oxford; Abdallah SAAF, Centre d'études et de
recherches sociales, Rabat; Mustafa Kamil AL-SAYYID, faculté d'économie et de
sciences politiques, Le Caire; Seteney SHAMI, SSRC, Amman; Mohamed TOZY,
université Hassan II, Casablanca.

Maghreb-Machrek

Editions ESKA

12, rue du Quatre-Septembre - 75002 Paris

Tél.: 01 42 86 55 65 - Fax: 01 42 60 45 35

Site : www.eska.fr

Sommaire

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation des ressources aux fondements de l'émergence du terrorisme en Libye : Comment le Fezzan est-il devenu un sanctuaire de Daech ? <i>Rafaa TABIB</i>	5
La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels <i>Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON</i>	27
La diplomatie économique africaine du Maroc : Un nouvel outil d'influence <i>Lamia NEJJAR</i>	77
Reconstruire en contexte de conflit : la politique urbaine de reconstruction à Damas au prisme de la ville informelle <i>Valérie CLERC</i>	85
EU–Mediterranean policies in the field of industry in Egypt <i>Jean-Yves MOISSERON, Selma FAZZANI and Khaled GUESMI</i>	109
Promouvoir l'économie sociale et solidaire dans la région MENA : enjeux et contraintes <i>Philippe ADAIR, Vladimir HLASNY, Mariem OMRANI et Kareem SHARABI ROSSHANDLER</i>	157
Les obstacles au financement des femmes entrepreneurs dans la région MENA (2013-2019) : auto-sélection et discrimination <i>Imène BERGUIGA et Philippe ADAIR</i>	171
<i>Résumés</i>	189
<i>Abstracts</i>	193
<i>Bulletin d'abonnement ou de réabonnement</i>	196
<i>Recommandations aux auteurs</i>	xx

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation des ressources aux fondements de l'émergence du terrorisme en Libye : Comment le Fezzan est-il devenu un sanctuaire de Daech ?

Rafea TABIB

Introduction :

La genèse de l'Etat en Libye
et la géopolitique de la fragmentation du territoire

La Libye occupe une position stratégique dans l'Afrique du Nord, se situant au croisement des routes terrestres entre l'Est et l'Ouest, d'une part, et de la Méditerranée et le Sahel, d'autre part. Le désert, qui couvre 90 % du territoire, sépare les différentes parties du pays. Une zone semi-désertique de 800 km sépare les centres de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque. Une distance encore plus longue dissocie ces deux centres de la province méridionale du Fezzan. Décivant la fragmentation géographique et tribale du pays, M. Djaziri a écrit : « *Cette distance omniprésente entre les espaces a pour conséquence l'existence d'entités régionales distinctes, une réalité accentuée par la multiplicité des tribus* » (Djaziri, 2009).

Historiquement, la Libye actuelle était divisée en trois régions distinctes : La Cyrénaïque représente une zone de passage entre Alexandrie et Kairouan. La Tripolitaine s'intègre dans la zone d'influence de Tunis (Al Naas, 2018) et est intégrée à partir de la moitié du XVI^{ème} siècle à l'Empire Ottoman dont elle va subir profondément l'influence. Enfin, le Fezzan au sud, a été progressivement rattaché à la Libye. Cette composition à partir de la réunion des trois provinces aux destins distincts a été décrite par M. Nouschi en ces termes : « La Libye actuelle doit sa configuration à la domination Ottomane établie au XVI^{ème} siècle » (Nouschi, 1990).

Il convient de signaler que l'autorité Ottomane a concédé une large part d'autonomie pour les tribus arabes qu'elle n'a jamais réussi à dominer ou à

Maghreb-Machrek, n° 250-251

6 Rafea TABIB

vassaliser. Les Ottomans ont toléré l'émergence du mouvement Sénoussi qui a détenu le vrai pouvoir dans la région, principalement au Fezzan et dans la Cyrénaïque (Bechri, 2001). Cette présence ottomane a laissé en Libye, plus

d'un siècle après son déclin, une profonde influence qu'il convient d'identifier pour comprendre l'architecture politique spécifique de ce pays.

Entre 1906 et 1910, des accords fixant les frontières entre la Libye et les territoires colonisés par les Français ont été adoptés. Pendant cette même période, la Grande Bretagne, l'Allemagne et l'Italie avaient exprimé les mêmes ambitions expansionnistes que la France envers la Libye. Mais l'Italie a fini par s'imposer et signa le 18 octobre 1912, le traité de Lausanne d'Ouchy qui a consacré la prééminence de l'Italie et a évincé la Turquie de son dernier territoire africain. La dissipation de la présence ottomane a donné naissance à une Libye délimitée avec des frontières définies et un début d'unité politique dans le pays (Bechri, 2001).

Durant la première guerre mondiale, ces caractéristiques géographiques ont fait de la Libye, de nouveau, un enjeu de concurrence entre les grandes puissances coloniales pour le contrôle de l'espace méditerranéen et l'accès vers l'Afrique (Martel, 1991). Il est édifiant de rappeler à ce propos, que depuis l'Antiquité jusqu'au déclin des Ottomans, la Libye n'a pas connu un gouvernement issu authentiquement du pays et de sa profondeur tribale. De même, la colonisation italienne allait encore reporter l'émergence d'une Libye souveraine et viable où le pouvoir serait assumé par les Libyens eux-mêmes (Al Houny, 2017). Dès 1922, une révolte générale se déclenche dans l'ensemble des trois provinces libyennes sous occupation italienne et s'est poursuivie jusqu'en 1931, année de son écrasement par la violence débridée de l'armée fasciste. A la suite de cette défaite de l'insurrection et en 1939, les Italiens intègrent la Libye à leur territoire national. Après l'effondrement du fascisme lors de la seconde guerre mondiale, la France et le Royaume Uni administrent le pays (Ouannès, 2013).

Le 24 décembre 1951 le roi Idriss I^{er} déclare à Benghazi, que la Libye est un pays indépendant. Le nouveau roi accepte le fédéralisme comme forme de gouvernement d'un pays encore disparate (Al Houny, 2017). Au début des années 1950, la Libye, avec un million d'habitants, demeure encore un pays pauvre dont le développement est tributaire de l'aide des puissances occidentales. Faiblesse qui amène le nouvel Etat à signer des conventions bilatérales avec le Royaume Uni. Ce dernier installa plusieurs bases stratégiques et des aéroports à partir de l'année 1953. De même, les États-Unis édifient près de Tripoli la base de Wheelus Field en 1951, l'une des pièces maîtresses de la stratégie américaine en Méditerranée et au Moyen-Orient. Ces accords sont le pari de la survie économique et de la stabilité politique de la Libye. Ce pays n'entre dans une nouvelle ère d'Indépendance économique qu'après la découverte des gisements pétroliers en 1959 (Beblawi, 1987).

En 1963, dans le cadre d'une réforme constitutionnelle pour l'unification de la Libye, les trois provinces autonomes de Tripolitaine, Cyrénaïque et Fezzan sont remplacées par dix provinces, cependant avec beaucoup moins de prérogatives. Cette réforme n'est en fait qu'un moyen pour gérer la

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 7

manne pétrolière qui allait opérer des mutations radicales dans la société et l'économie (Al Houny, 2017).

En 1969, le colonel Mouammar Kadhafi a conduit un coup d'État pour instaurer en premier temps une république socialiste. Mais en 1977, il proclame la Jamahiriya arabe, populaire et socialiste. Quelques semaines après le renversement de roi Idris 1^{er}, le nouveau régime révolutionnaire décrète la prise de contrôle de 51 % du capital des banques étrangères, lance sa première tentative d'union arabe. Quelques mois plus tard, il met fin à la présence des troupes britanniques et américaines, décrète la nationalisation des biens étrangers sur le sol libyen et prend le contrôle des sociétés pétrolières. Il crée aussi des institutions à la manière Nassérienne, principalement les structures d'un futur parti unique *hégémonique* (Djaziri, 2009). Le nouveau régime a, de ce fait, opté pour des relations d'intimité avec l'Occident, lesquelles ont conduit à une confrontation par intermittence avec les pays occidentaux. Les changements socio-économiques causés par les découvertes pétrolières depuis 1959, combinés à l'énorme influence exercée par l'Égypte ont fortement façonné la politique de Kadhafi (Zoubir, 2012).

Début 2011, un soulèvement populaire ébranle le régime dans le sillage du printemps arabe. Les manifestations se propagent dans certaines localités de la Libye et sont suivies par une intervention militaire massive de l'alliance atlantique. La fin des événements coïncide avec l'épisode du lynchage et l'exécution de Kadhafi.

Depuis, loin de connaître une accalmie, le pays a sombré dans une situation chaotique. Un contexte géopolitique complexe a engendré une guerre civile sanglante sur le territoire libyen, lequel devient un enjeu d'interférence d'intérêts d'acteurs extérieurs dont l'action a été relayée par des milices et des partis inféodés à leurs influences respectives (Lacher, 2014).

Il convient ici de rappeler, qu'avant l'unification de la Libye à la suite de l'indépendance en 1951, ce pays rassemble sous une seule couronne trois régions aux destins et aux parcours politiques très divers, à savoir, la Tripolitaine, la Cyrénaïque et le Fezzan. Ces trois régions ont longtemps vécu de manière isolée et dans une certaine autonomie, aussi bien géographique, culturelle qu'historique. De ce fait et malgré l'unification du pays, dès qu'une crise politique prenait naissance dans la région, les identités historiques diverses des trois espaces émergeaient de nouveau sur la scène. Cette fragmentation éludée et qui émaille à chaque tournant historique a fait dire à F. Thual : « (...) *que la question centrale de la géopolitique interne de la Libye a été et demeure celle de son unicité politique* » (Thual, 1996). Cette déclaration puise sa véracité dans l'Histoire ancienne de ce pays. L'Etat libyen uni issu de la déclaration d'indépendance, n'a pas joui d'une profondeur historique. De même, le régime monarchique n'a pas instauré le pluralisme politique et n'a jamais accepté les différences manifestes qui existent entre les trois expériences politiques inhérentes à chaque province. Le successeur du roi, le colonel Kadhafi a aussi adopté la même politique de déni des particularismes. La conséquence de cette

8 Rafaa TABIB

forme de gouvernement par la négation des différences a suscité un vide institutionnel et dans les pratiques du pouvoir. A la chute de Kadhafi, la

béance laissée par la concentration des pouvoirs au sommet de l'Etat s'est révélée très difficile à combler (Ouannès, 2013).

Le pays a tendance à revenir à une forme de gestion politique héritée du passé tribal, fondée sur la fragmentation territoriale et la segmentarité. L'absence d'une culture pacifique dans la passation du pouvoir entre les Libyens rend difficile l'accord entre eux autour d'une conception participative à la gestion de l'Etat. L'Histoire et la culture nomade d'une partie importante du peuple libyen émerge à la surface dès que l'autorité centrale s'effondre. Il est entendu par « nomade », dans ce propos, le refus des tribus arabes bédouines et celui des sédentaires oasiens d'être soumis à une autorité centrale et tout autant lointaine. A ce dilemme historique, culturel et social s'ajoute une transformation socio-économique relative à la découverte des énormes réserves d'hydrocarbures, laquelle a généré une société rentière et a intégré un autre enjeu à la problématique libyenne (Tabib, 2016).

Malgré les tentatives aussi brouillonnes que contradictoires menées par Kadhafi pour réformer la société libyenne dans une perspective progressiste, c'est le modèle promu par les monarchies conservatrices rentières et foncièrement rétrogrades qui a emporté la bataille des idées en Libye. A la veille de l'insurrection de 2011, les quartiers populaires dans les villes libyennes étaient tenus et encadrés par les salafistes dont la référence n'était pas à Tripoli, mais à Ryad. Clairement, la Jamahiriya s'était effondrée idéologiquement avant de rendre l'âme sous les bombardements de l'alliance atlantique. C'est dans cet échec de l'action réformatrice que s'est incrustée la fissure idéologique et doctrinale et que s'est faufilée, progressivement à l'ombre du désengagement de l'Etat, la sédition islamiste (Bayoudhy, 2021).

Fragmentation et tribalisme dans la société libyenne

Les sociétés segmentaires ont été étudiées et théorisées par les anthropologues (Gellner 1969). Il faut insister sur ce point car, il y a là une spécificité libyenne dans le monde arabe contemporain et qui explique en grande partie la situation actuelle : une situation de profonde fragmentation.

La structure de la société libyenne était et demeure principalement tribale et même si les processus démographiques, l'urbanisation et le développement de la Libye avaient érodé peu à peu ce caractère, il a été réactivé par le régime de Kadhafi tout en étant transformé et redevenu une réalité depuis 2011. Le référent essentiel de la vie collective est la famille, le clan, la tribu lesquels assurent à l'individu protection, ressources et supports contre d'autres clans. C'est d'autant plus vrai dans des périodes de profonds conflits quand il n'existe plus de système de sécurité collectif et quand les individus doivent se replier sur leurs groupes sociaux respectifs, voire les réactiver de manière plus ou moins mythique, car ils sont les seuls susceptibles d'apporter les ressources nécessaires à la survie (Ouannès, 2013).

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 9

Traditionnellement, entre les tribus, régnait un « régime d'hostilité permanent » basé sur des systèmes complexes d'alliances et d'oppositions qui pouvaient se décliner à plusieurs niveaux et dans la longue durée. Il était

possible pour un groupe ou une portion de tribu d'être en opposition avec un autre groupe sur des problèmes d'accès à des ressources locales mais en même temps, allié à ce même groupe pour défendre des intérêts collectifs moins locaux face à des tribus plus éloignées. Le système d'alliance en Libye est multiscalaire, évolutif, fragile, en perpétuelle recomposition. La violence est permanente, sous-jacente, constitutive même du système. Elle s'incarne par un jeu de vengeance entraînant des représailles sur tous les territoires de l'alliance. La devise de Hobbes : « *La guerre de tous contre tous* » pourrait s'y appliquer à la réserve qu'il ne s'agit pas des individus mais de groupes sociaux en processus constant de « scission » et de « fusion ». Les acteurs sont donc tout autant des figures charismatiques, des chefs de guerre, ayant la capacité de consolider leur groupe ou d'empêcher d'autres groupes de prospérer que les groupes eux-mêmes dont les contours et les modes de légitimation peuvent varier d'une période à l'autre. Ces dynamiques donnent toute leur pertinence aux analyses en termes de recomposition des élites même s'il faut intégrer les analyses d'acteurs dans une analyse structurale et géographique. Cela permet de comprendre la dynamique de scission territoriale en cours, son caractère durable alors même qu'il pouvait être anticipé avant même la chute de Kadhafi (Moisseron & Belalimat, 2012).

Plusieurs instances limitent la portée de la violence et la cantonnent dans des limites rendant la vie supportable. C'est d'abord et avant tout l'habitude et la pratique de la négociation pour ajuster sans cesse les alliances ou décider de leurs ruptures. C'est surtout aussi l'acceptation d'une instance supérieure à qui chacun reconnaissait un rôle d'arbitrage ou de redistribution des ressources. Cette instance était jouée par la confrérie soufie sénoussi ou d'autres confréries avec la figure charismatique de « Saints » ou de « Sheikhs ». Les communautés tribales conservent des capacités de contrôles territoriaux tandis qu'à de nombreuses reprises, les chefs de tribus prennent l'initiative de résoudre des conflits, d'atténuer des tensions, d'échanger des prisonniers voire même de conclure des cessez-le-feu. Avec l'avènement de la Jamahiriya, Kadhafi a instauré une série de procédures d'arbitrage et de redistribution de la rente pétrolière sans toucher aux structures tribales coutumières (Djaziri, 2009). Les gouvernements de la période post-insurrectionnelle ont perpétué le même système avec des pratiques discriminatoires, dont l'effet a été la radicalisation des clivages et la prééminence des milices et de leurs chefs issus généralement des strates les plus modestes au sein des tribus (Khosso, 2015).

La découverte du pétrole n'a pas donné lieu à un changement au niveau de la structuration du pouvoir et n'a pas permis la création d'institutions centralisées susceptibles de jeter les bases d'un Etat moderne. Kadhafi, en lieu et place d'un Etat viable, a élaboré un tout autre système et a instauré une gouvernance mêlant l'instabilité, la redistribution inégale de la rente et la délégation des pouvoirs à des groupes fractionnés. Le « Guide » a pu ainsi se placer au milieu d'un jeu complexe de négociation et de violence

10 Rafaa TABIB

arbitraire pour contrôler l'ensemble du pays. Ce faisant, il a réactivé les dynamiques segmentaires de la société Libyenne.

L'effondrement de la Jamahiriya n'a pas conduit à la réactivation du rôle de stabilisation et de conciliation des confréries soufies, dont la fonction de « médiateur externe » a été très importante dans la première période de construction de l'Etat indépendant en raison de leur caractère sacré, et n'a pas été suivi par l'émergence d'un embryon d'Etat moderne qui deviendrait le détenteur unique de la violence légitime (Tabib, 2016). L'islam traditionnel libyen fondé sur les traditions soufies est précisément disputé sur son terrain par les groupes djihadistes qui se réclament d'une toute autre source d'inspiration religieuse (Bayoudhy, 2020).

La société libyenne est pour ainsi dire retournée à ses « démons fragmentaires ». Cette dimension fragmentaire qui s'est manifestée par la multiplication des milices autonomes a pris une dimension politique à l'échelle des trois grandes régions de la Libye. Ici encore, la géographie des espaces impose ses logiques structurelles : la Libye est un pays composé historiquement de trois régions distinctes : la Tripolitaine à l'ouest, historiquement orientée vers la Tunisie ; l'ancienne Ifriquiya, la Cyrénaïque, historiquement et culturellement liée à l'Egypte et au Moyen-Orient, et enfin le Fezzan au sud, qui a de tout temps été un pont entre les échanges nord-africain et sahélo-sahariens. Le Fezzan est historiquement orienté vers le sud et constitue la plus africaine des régions libyennes. Les espaces désertiques entre ces régions expliquent qu'elles ont été très longtemps séparées et les tentations de scissions n'ont pas tardé à se faire sentir après l'effondrement de la Jamahiriya.

La rente pétrolière impose cependant sa logique car tout groupe qui cherche à utiliser des ressources d'hydrocarbures doit pouvoir contrôler d'une manière ou d'une autre l'ensemble de la chaîne d'exploitation, des champs pétrolifères aux terminaux pétroliers. Il faut aussi contrôler les pipelines pour éviter qu'ils ne soient détruits. Bref, la nature même de l'exploitation des hydrocarbures suppose un certain niveau de centralisation, faute de quoi le minimum de ressources ne peut plus être partagé par les groupes sociaux.

La Libye post-insurrectionnelle et l'Internationalisation d'un bourbier régional

L'action de l'OTAN, à la suite de la résolution 1973 votée par le Conseil de sécurité, le 17 mars 2011, a sonné le glas de la fin du régime de Kadhafi. Il a été avancé au début, que cette intervention était menée dans l'objectif de protéger la population libyenne de la répression du régime, alors qu'en réalité, les planificateurs de cette action militaire n'ont eu pour finalité que la chute et l'effondrement de la Jamahiriya. A la suite de cette agression et en fin de compte, les puissances qui ont conduit l'intervention n'ont pas réussi la stabilisation du pays et plus de dix ans après, le pays est toujours en proie à l'anarchie milicienne (Boussifi, 2018).

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 11

Un Etat failli aux prises avec une transition difficile et une résurgence des fragmentations sociales et territoriales

La guerre civile à épisodes intermittents en Libye s'est déclenchée depuis la fin de l'année 2014, engendrant une crise humanitaire aux effets déstabilisateurs pour l'ensemble de la région. Une situation chaotique dans les domaines économiques et politiques a marqué la vie dans le pays depuis plus d'une décennie. A ce chaos, s'ajoute une atomisation sociale. Comme l'indique A. Dolamari : « *Tenter de comprendre la Libye en faisant l'économie de la réalité tribale qui y transcende la société est une entreprise impossible, tant cette dernière participe de la caractérisation du système politique libyen* » (Dolamari, 2009).

Pris entre le marteau de l'absence d'un appareil étatique et l'enclume de la lutte pour le pouvoir des factions libyennes, le pays est menacé d'être qualifié « d'Etat failli ».

Le 29 Octobre 2014, Bernardino Léon chef de l'UNSMIL,¹ considérait que : « (...) *la Libye est très proche du point de non-retour* ». Cette déclaration résumait la situation en Libye et l'inquiétude envers cette crise aux coquenes déstabilisatrices dans l'espace sahélo-maghrébin. L'intensification des violences, l'escalade perpétuelle de la guerre civile et la division politique des protagonistes de l'intérieur alimentent la thèse de l'Etat failli². Dans le cas libyen, l'Etat est incapable de s'assurer la loyauté des citoyens envers la nation et la majorité des symptômes de l'Etat failli sont rassemblés dans les réalités.

Le 6 février 2021, la Libye entame une nouvelle tentative de transition après l'élection d'un nouvel exécutif uni qui a mis en place un gouvernement afin de préparer le scrutin national fixé au 24 décembre 2021 et mettre fin à une décennie de chaos. Selon ce processus, la rivalité entre l'Est et l'Ouest doit laisser la place aux nouveaux dirigeants issus des trois provinces de la Libye, lesquels devront tenter de réunifier les institutions d'un pays miné par les divisions. Ce processus appelé à conduire le pays vers des élections a été salué dans le monde entier. Le secrétaire général des Nations unies Antonio Guterres y voit : « *Une très bonne nouvelle dans notre quête de la paix et de la stabilité* ». L'Allemagne, l'Italie, la France, les États-Unis et le Royaume-Uni ont toutefois souligné qu'un « long chemin » restait à parcourir.³

1. Bernardino Leon a été le représentant spécial des Nations Unies en Libye et chef de la mission des Nations Unies en Libye (UNSMIL) depuis le 1er septembre 2014 jusqu'au 4 Novembre 2015.

2. Ce concept désigne un État dans lequel rien ne fonctionne correctement, qui n'arrive pas à remplir ses missions régaliennes essentielles en matière d'ordre public, de police, de justice et renvoie donc à la notion d'échec structurel. Les symptômes de la faillite de l'Etat découlent de l'absence d'un contrôle minimal de l'espace politique et économique. Ainsi, l'Etat ne parvient pas à s'opposer aux troubles internes, aux crises politiques ou ethniques, provoquant l'exode de certaines populations, voire le déclenchement des guerres civiles.

3. Jeune Afrique, Libye : Après l'élection d'un Premier ministre intérimaire, une nouvelle phase de transition le 6 février 2021.

Cependant, cette planification politique a été élaborée sans compter avec les profondes divergences d'intérêts entre les protagonistes internationaux

et leurs valets de l'intérieur ainsi que l'instabilité dans les périphéries territoriales du pays. Le scrutin a été annulé sans fixer une autre date pour sa tenue dans la consternation générale des électeurs libyens et le désintérêt complice des puissances régionales et internationales.

La suspension du processus électoral, la marginalisation violente des élites locales susceptibles d'accéder au pouvoir par les urnes et le retour en force des seigneurs de la guerre sur la scène politique grâce au soutien des puissances étrangères ont conforté la position des factions islamistes dont les thèses refusent le suffrage populaire et appellent au rejet de toute participation démocratique. A ce propos, l'un des leaders tribaux de la Tripolitaine et candidat aux élections législatives, M. Abou Bakr Al Kossary a déclaré : « *Il n'y a certainement pas eu de vainqueur à la sortie des urnes et les Libyens ont été frustrés de leur droit d'élire leur président, à l'instar de toutes les autres nations libres. Mais, dans le mutisme apparent de ces élections, il y a eu un cri déchirant, celui du triomphe des terroristes* »⁴.

Les dynamiques d'effritement milicien du territoire

Dans un pays aux enjeux pétroliers considérables, le régime de Kadhafi laisse la place à un système tribal particulièrement complexe et fragmenté. Lors de l'insurrection armée en 2011, un Conseil National de Transition a été créé dans le but d'assumer la conduite du pays. Dix mois après, en 2012, un Congrès National élu prend le pouvoir, mais il échoue dans le contrôle de l'Etat. Tribus et milices lourdement armées se sont très vite partagées les richesses et le territoire libyen. De plus, l'incompétence des élites venues aux affaires a ouvert la voie aux groupes extrémistes qui se sont propagés dans le pays, semant le chaos. En juin 2015 l'organisation Etat Islamique prend pied à Syrte. Parallèlement, le groupe terroriste Ansar al-Chariaa s'installe à Derna et à Benghazi.

Bien que, le gouvernement de concorde nationale, dirigé par M. Fayaz Sarraj s'impose sur la scène politique grâce à sa reconnaissance par une partie de la communauté internationale, notamment les Nations Unies, à la suite de la résolution 2259 adoptée par le Conseil de Sécurité, en date du 23 décembre 2015, il se heurte à la coalition regroupée autour du Maréchal Khalifa Haftar, largement engagée dans la lutte armée contre les groupes terroristes dans le pays. De ce fait, le maréchal Haftar a pu gagner un poids politique et une sorte de légitimité en se présentant comme un acteur de premier plan dans la lutte contre les groupes radicaux. De plus, il a démontré, grâce aux victoires remportées sur le terrain, qu'il est capable de rassembler autour de lui une bonne partie de l'opinion publique libyenne, laquelle craint une main mise sur le pays des extrémistes, notamment en Cyrénaïque, région riche et dotée de la plus grande partie des ressources énergétiques.

4. Déclaration à la Télévision Al Wataniya en date du 26 décembre 2021.

Depuis le 11 septembre 2016, les forces du Maréchal Khalifa Haftar contrôlent le Croissant pétrolier, ce qui renforce son autorité et son poids

politique ainsi que le soutien qui lui est apporté par certaines puissances régionales et étrangères. A partir de cette date, l'ANL sous le commandement de M. Haftar gère les terminaux pétroliers qui assurent l'exportation de la plupart du brut libyen. Cette victoire dans le Croissant pétrolier qui voit transiter les trois quarts de la production pétrolière du pays constitue une avancée politique pour M. Haftar, qui a pu alors, exiger une révision des rapports de force dans le pays et un partage plus équitable des prérogatives entre les provinces du pays. En effet, M. Haftar vise un rôle de commandement qui ne se limite pas à la seule région de la Cyrénaïque, mais cible la mission de protecteur national de la sécurité du pays, y compris la magistrature suprême.

Cependant, il serait fallacieux et réducteur de circonscrire la rivalité en Libye entre le premier responsable à Tripoli, qu'il soit M. F. Serraj ou M. A. Debayba, d'un côté et M. Haftar, d'un autre côté. En effet, même les groupes armés qui prétendent être sous le contrôle de l'un ou l'autre ne le sont pas vraiment, ou du moins, pas de la manière la plus claire possible. La présence de plusieurs milices aux idéologies et objectifs divers rend la situation extrêmement compliquée. A titre d'exemple, la Force Radaa (Forces de dissuasion spéciale FDS) composée de 1500 hommes, principalement basée à Tripoli et obéissant aux ordres du ministère de l'intérieur, est accusée de vouloir imposer *chariaa* par la force et de pratiquer la torture sur des prisonniers. Un autre groupe armé, les Madkhalis de tendance salafiste et qui s'oppose à la démocratie, est soutenu et financé par l'Arabie Saoudite. Cette faction soutient aussi bien l'armée de M. Haftar en Cyrénaïque que certaines unités de la police à Tripoli. Une obédience multiple et souvent contradictoire qui renseigne sur les allégeances complexes des milices islamistes dans un pays fragmenté.

Il importe aussi de souligner que dans un contexte d'évolution et de transformation des alliances entre les différentes factions, il est peu probable de voir une seule faction l'emporter militairement sur les autres et unifier le pays sous son contrôle. De même, malgré le système d'alliance qui a permis à MM. Serraj et Debayba d'accéder simultanément au poste de premier ministre, le Conseil Présidentiel et toute autre autorité issue des pourparlers à l'échelle régionale, ne semblent même pas en mesure de contrôler la région de Tripolitaine dans laquelle ils sont basés. Un certain nombre de milices, telles que celles dirigées par Haythem al-Tajouri, Abdul Ghani al-Kikli, Abdel Raouf Kara, de même, la brigade Nawassi ou celle de Bachir Al Bogra, et plusieurs autres milices venues de Misratha et présentes dans la capitale, semblent agir de manière clairement autonome vis-à-vis du gouvernement installé dans la capitale. De ce fait, les conditions de sécurité à Tripoli se détériorent graduellement et les réseaux de la contrebande ou de la prédation des ressources parviennent souvent à imposer leur domination territoriale.

Dans le Sud, la fragmentation politique et ethnique domine. L'ordre tribal historique a été renversé et la tribu Qadhadhfa, qui dirigeait la région sous

14 Rafaa TABIB

le régime de Kadhafi, a soudainement laissé la place à d'autres groupes. Le bouleversement de l'ordre politique et tribal a provoqué des vagues

successives de conflits entre les tribus Tebu, Awlad Sulaiman, Warfalla et Touareg, toutes impliquées dans une compétition d'accaparament du contrôle des trafics illicites. Grâce à cette fragmentation du champ politique et milicien, les factions islamistes armées, dont les phalanges composées des survivants de Daech à Syrte, sont parvenues à reconstituer des sanctuaires dans l'immensité désertique du Fezzan et nouer des alliances avec certaines parties du conflit régional en tirant profit de la porosité des frontières méridionales de la Libye et l'afflux de combattants issus des pays du Sahara-Sahel (Grifa, 2014).

Parallèlement à la reconstitution des factions islamistes armées dans le Fezzan, certaines cellules de Daech qui ont fui Syrte, se sont implantées dans les régions difficiles d'accès dans le centre du pays en profitant de la déliquescence de l'alliance qui les a défaits dans la ville portuaire. En effet, les affrontements qui eurent lieu à Tripoli au courant du mois de septembre 2017 ont éludé les profonds bouleversements dans le paysage milicien en Libye et principalement, l'affaiblissement des factions originaires de Misratha, lesquelles ont constitué l'ossature militaire de Bounyan Al Marssous, la coalition qui a libéré Syrte (Bayoudhy & Tabib, 2020). La Brigade 301, jadis stationnée dans la périphérie Sud de la Capitale a été défaite et s'est retirée de cette position stratégique sous la pression des actions de guérilla menées par les forces dépêchées sur les lieux par la puissante tribu de Tarhouna. Il est à rappeler que la Brigade 301 n'est autre que la milice de Khalbouss, originaire de Misratha et a constitué une des principales forces ayant combattu Daech. Son éviction signifie, dans le jeu des rapports de forces entre les milices, la suspension des soldes aux hommes armés de ladite milice. En d'autres termes, les miliciens sont désormais livrés à eux-mêmes, ce qui peut se traduire par des défections massives dans les rangs de la faction armée ou le retournement des alliances et des allégeances.

Parallèlement à l'effondrement de la Brigade Khalbouss, la défaite de l'autre grande milice originaire de Misratha, à savoir la Katiba Al Soumoud commandée par S. Bady, a contribué à affaiblir le poids des factions armées de la ville qui avait été jusque-là, la citadelle invincible de la Libye post-inurrectionnelle (Makni, 2021).

Il importe de souligner à cet effet, que ces deux factions sont les principales pourvoyeuses d'hommes armés engagés dans les rangs de Bounyan Al Marssous, la coalition victorieuse à Syrte face à Daech durant l'hiver 2016. Les défaites à Tripoli et les coupes sombres opérées dans les contributions qui leur étaient réservées par le gouvernement de Tripoli ont affaibli la structure militaire de l'ensemble des factions engagées contre Daech. Par conséquent, les unités de Bounyan Al Marssous stationnées à Syrte et ses environs, ont été fragilisées et leur emprise sur les territoires situés dans les alentours de la ville stratégique, s'est considérablement affaiblie (Bayoudhy, 2020).

Profitant de cet affaiblissement et surtout de la défection de plusieurs centaines de miliciens originaires de Misratha, les cellules de Daech se sont

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 15

remises à rassembler les éléments qui avaient fui Syrte et à reconstituer un sanctuaire dans les régions situées au sud de la ville. Un triangle couvrant

près de 7500 km², reliant les marges sahariennes de la localité de Chouiref au sud de Syrte et à la lisière des oasis centrales de Wadden – Hoûn, semble être devenu le refuge sécurisé pour les terroristes de Daech. Ce sanctuaire n'est pas connu pour l'implantation de grandes tribus armées malgré l'importance que revêt sa position stratégique aux portes du Croissant pétrolier et sur les voies menant vers le Fezzan, la riche province méridionale et terre de refuge pour les terroristes (Tabib, 2020).

Des centaines de terroristes pourchassés en intermittence par les drones

L'étude des frappes aériennes, seul moyen de lutte contre Daech institué par les Américains, depuis la libération de la ville de Syrte, renseigne sur l'implantation des terroristes sur l'ensemble du territoire libyen, ou du moins sur les régions que les occidentaux voudraient soustraire au chaos afin d'y préserver leurs intérêts stratégiques et économiques. Les frappes menées par les drones relevant de l'Africom, n'ont certainement pas affaibli de manière sensible la structure de l'organisation terroriste, mais elles ont révélé la résurgence des activités insurrectionnelles de Daech en Libye.

Les analyses de la géographie des frappes indiquent que les terroristes agissant sur l'ensemble des sanctuaires disséminés sur l'immensité territoriale de la Libye seraient au nombre de 700 à 800 hommes convenablement armés et jouissant d'une excellente connaissance de la région et de ses multiples configurations géomorphologiques (Makni, 2021).

Affrontements miliciens et scission dans les provinces

A partir de l'automne 2014, date du déclenchement de la bataille pour le contrôle des aéroports à Tripoli et le retour de l'armée libyenne sur la scène des opérations, le pays a opéré une profonde scission par la reconstitution aussi bien politique, armée que territoriale, de deux grandes alliances qui vont s'opposer durablement au point de remettre en cause l'unité même du pays (Moisseron & Tabib, 2016).

Pour établir l'unité de chacune des deux alliances et c'est le propre de toute société segmentaire, il est nécessaire d'avoir un ennemi commun aux membres de chacune des deux factions, tout en veillant à élaborer un mythe identitaire reposant sur des modes de légitimation. Ce qui fait le ciment de l'alliance tripolitaine, c'est la Cyrénaïque et ses tribus unies autour de la revendication sur les ressources pétrolières majoritairement situées sur leurs territoires. De même, le ciment de l'alliance Cyrénaïque, c'est la Tripolitaine et le sentiment de frustration politique face à cette province de l'ouest, plus densément peuplée, mais faiblement dotée de richesses. La polarisation devient donc un élément de cohésion interne à chacune des grandes alliances. L'option de la paix, revient pour les élites de chaque

16 ^{Rafaa TABIB} alliance, c'est dans une certaine mesure, prendre le risque de perdre sa cohérence et se dissoudre en accélérant la scission interne (Zaabiya, 2014 et Al Naas, 2018).

Dans cette division territoriale entre l'est et l'ouest libyens, le Fezzan peine à devenir une région autonome et structurée. La province méridionale a été, pendant les années 2014 et 2018, le lieu d'affrontement des deux

grandes alliances. Ces dernières ont cherché à établir des alliances locales et à entretenir des réseaux de clientèle avec les tribus du sud. Cependant, l'armée commandée par K. Haftar est parvenue à s'imposer dans la plupart des villes et localités du Fezzan et à chasser les quelques milices affiliées au gouvernement de Tripoli. Ce succès sur le terrain a laissé de très vastes zones sahariennes hors de tout contrôle et s'est transformé en territoire de sédition terroriste en extension du corridor de Syrte, de trafic, de contre bande et de circulation des factions armées. Désormais, Daech est parvenue à disposer d'un sanctuaire sécurisé et d'un couloir hautement stratégique de jonction avec les profondeurs du Sahel (Mnig'ha, 2019).

La présence de Daech au Fezzan est un catalyseur de troubles au sein des communautés marginalisées ou en rupture de ban avec les gouvernements centraux à Niamey, N'djamena et Bamako. Ces groupes, souvent dotés de milices armées, n'ont pas tardé à investir les marges méridionales du désert de Rebyana, du massif du Tibesti et du triangle frontalier de Salvador. Cette implantation milicienne a contribué à allumer des foyers d'affrontements importés des zones de conflits des autres contrées du Sahara-Sahel et à créer les conditions idoines d'un profond et durable chaos susceptible de faire perdurer la présence de Daech dans le Fezzan. L'arrivée des factions issues du Sahel constitue une aubaine pour les terroristes et une opportunité d'alliance stratégique et objective puisque les groupes armés du Tchad, du Niger, du Darfour ou du Mali n'ont strictement aucun intérêt à l'émergence d'un projet national unitaire libyen destiné à réunifier le territoire national et à contrôler les frontières. Autant de dispositions qui œuvrent à entraver la mobilité des groupes insurgés et à les éloigner des ressources que drainent les actions de prédation (Tabib, 2020).

L'Emirat à l'assaut du Maghreb :

Daech plante son étendard en Libye

La constitution de Daech en Libye remonte à l'année 2014. Elle était alors baptisée sous le nom de Majles Choura Chabab Al Islam (Conseil consul tatif de la jeunesse islamique). A la suite de la « guerre des aéroports », conflit qui a profondément fragmenté le territoire du pays, Le Conseil a fait allégeance à l'État islamique et à son calife autoproclamé Aboubakr

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 17

Al Baghdadi ⁵, le 3 octobre 2014 en présence d'un émissaire dépêché de Mossoul ⁶.

Les premières cellules du Majles Choura ont été fondées au printemps 2014, au lendemain des retours massifs des terroristes tunisiens et libyens des fronts de Syrie, où ils constituaient l'essentiel des hommes armés de la katiba Al Battar. Cette brigade connue pour ses exactions a été créée en 2012 à la suite d'une scission au sein de Jaïch Al Oumma (armée de la nation) fondée par le Libyen d'origine irlandaise, M. Al Haraty avec le soutien financier et logistique des renseignements turcs (Bayoudhy, 2020).

Paradoxalement, l'annonce de l'allégeance à Daech a précipité le déclin de l'organisation qui a choisi de faire partie intégrante d'un projet régional. En effet, alors que l'organisation contrôlait une importante partie de la ville de Derna, y disposait d'une mosquée, d'un tribunal islamique et d'une police ainsi que d'un bon millier de combattants, elle engage des batailles contre les autres milices locales djihadistes le 10 juin 2015, principalement les katibas d'Abou Slim proches d'Al Qaïda. Au bout d'une dizaine de jours de combats, Daech est chassé du centre de Derna et ses combattants se réfugient dans les montagnes qui cernent la ville. Mais à la fin du mois de juillet, après des revers importants et des défections dans ses rangs à la suite d'une série de règlements tribaux, les derniers foyers sont investis par une coalition locale et l'émir du groupe est pendu sur la place publique de la ville. Les quelques rescapés se dirigent vers un sanctuaire situé dans la région limitrophe d'Al Fateyeh où ils ont affronté quelques mois après, pour un dernier combat, les troupes de l'armée de Haftar qui a libéré la ville de toute présence djihadiste et milicienne (Bayoudhy, 2020).

L'autre foyer de Daech à Syrte a connu en août 2015, un soulèvement contre la présence de l'organisation terroriste⁷. Une coalition tribale locale,

5. La direction de la branche libyenne de Daech a été souvent dominée par des émissaires étrangers issus du Levant, du Golfe et d'Iraq. Ainsi, depuis 2014, l'organisation terroriste a envoyé Abou Nabil Al Anbari, originaire de Mossoul en Irak. Sa mission était de mettre sur pied les organes du futur émirat sur le sol libyen. Il décède quelques jours après avoir été la cible d'une attaque au drone en date du 14 novembre 2015. Un autre iraquien, issu de la même région lui a succédé pendant quelques mois. Abou Ali Al Anbari, qui s'est rendu en Libye par bateau depuis la Syrie à la fin de l'année 2015 a été dénoncé par les chefs locaux pour ses pratiques jugées brutales, notamment les exécutions sommaires des chefs spirituels des communautés soufies. Son « mandat » a été écourté et il a été rapatrié au début de l'année 2017. L'envoyé le plus illustre et qui a su se maintenir malgré la succession des défaites, est le Bahreïnien le Cheikh Tourki Moubarak Al Binali, connu sous le nom d'Abou Soufian (Bayoudhy, 2020).

6. L'annonce de la déclaration d'allégeance a été faite le 31 octobre 2014 et le serment accepté et portant le sceau d'Al Baghdadi a été rendu public le 13 novembre 2014.

7. La ville de Syrte a été l'un des bastions fidèles à Kadhafi et a fait montre de loyauté au « Guide » tout au long de l'insurrection de 2011. A cause de cet alignement, la ville portuaire a subi d'intenses bombardements de la part de la coalition atlantique. Après l'effondrement de la Jamahiriya, Syrte est systématiquement

18 *Rafaa TABIB*

issue essentiellement des lignages fidèles à la Jamahiriya et à l'armée de Haftar, qui ont attaqué le complexe Ouagadougou où Daech a installé son quartier général et principalement son tribunal religieux ainsi que la prison où étaient maintenus en détention la plupart des chefs coutumiers de la ville. Les combats se sont soldés par plusieurs victimes et ont tracé des lignes de fracture dans la cité, puisque l'organisation terroriste a aligné des membres des tribus locales face à leurs frères et cousins en veillant à retirer ses combattants étrangers ou issus des autres régions de la ligne de front⁸. Après l'arrêt des hostilités, Daech a dépêché des troupes qui étaient stationnées dans les environs de Nouwfelya, localité située à 150 kilomètres

à l'est de la cité pour ratisser les quartiers soupçonnés d'avoir soutenu le soulèvement. Les combattants de Nouwfelya, en majorité des étrangers, se sont livrés à des actes de répression qui ont été perçus comme autant d'actes d'agression que la société tribale ne saurait admettre. Daech, par cette erreur stratégique, s'était définitivement coupé de la population locale, laquelle avait accueilli ses combattants, quelques mois auparavant, comme des libérateurs (Al Naas, 2018).

Il y a lieu de rappeler que la ville de Syrte a été livrée, sans combats, par les milices proches des frères musulmans regroupées au sein de Deraâ Al Wessta (Bouclier de la région centrale), au début du mois de février 2015. A partir de ce moment, l'organisation terroriste organise des parades armées instituant la cité comme la « Capitale occidentale du Califat » et *Ardh Miâad* (Terre d'accueil et d'affluence des moujahidines) pour tous les combattants d'Afrique subsaharienne et du Maghreb. Cependant, les premières katibas recrutent principalement dans les rangs de la jeunesse locale⁹.

Après avoir réussi à étendre son emprise territoriale sur les environs de la ville en occupant la localité de Nouwfelya en 2015 et la base aérienne de Gardhabiya ainsi que le village situé sur la route des exploitations d'hydrocarbure de Hawwarah, l'organisation terroriste décide de s'attaquer au Croissant pétrolier (Bayoudhy, 2020).

marginalisée et perd, de ce fait, toute influence politique alors qu'elle est située à l'entrée du croissant pétrolier (Collombier, 2015).

8. Au sein de Daech en Libye et à Syrte en particulier, on compte un nombre significatif d'étrangers, surtout des Tunisiens. Ces derniers constituent plus de la moitié des effectifs des combattants étrangers qui sont issus d'Algérie, d'Égypte, du Mali, du Maroc et de la Mauritanie ainsi que des pays du Sahara - Sahel. Selon un rapport de l'Institut de Washington pour la politique au Proche-Orient publié en janvier 2018, les Tunisiens étaient au nombre de 1500 dans les rangs de l'organisation terroriste alors que le reste des nationalités ne dépassait pas un total de l'ordre de 700 combattants.

9. Daech a réussi, lors des premiers mois de présence à Syrte à faire de nombreux émules dans les rangs des tribus de la ville, lesquelles avaient été marginalisées par les autorités post-insurrectionnelles en raison de leur loyauté envers la Jamahiriya. La plupart des leaders tribaux ont cru que l'alliance avec Daech constituait une occasion pour prendre une revanche sur les factions « révolutionnaires », principalement celles de Misratha, la cité voisine et rivale.

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 19

A l'aube du 4 janvier 2016, les légions de Daech, composées en majorité de Tunisiens et de Tchadiens avançaient à l'est en direction des terminaux pétroliers de Sedrah, Ras Lanouf et Al Bregha et lancent des embarcations sur le port de Zuwaïtina. La campagne a été un échec cuisant et les leaders de l'organisation terroriste décidèrent de procéder à une série d'exécutions sommaires de commandants de *mafrazas* (unités) et *Jahafal* (légions) soupçonnés d'avoir refusé de se battre contre les leurs ou d'avoir livré des *ansar* (combattants étrangers) à l'ennemi (Al Naas, 2018).

A partir de cette campagne désastreuse à l'est, les défaites de Daech se sont multipliées et la première semaine de juin 2016 a vu la reprise du port

de Syrte par les milices dépêchées de toutes les régions du pays. Les katibas de Misratha regroupées au sein de la coalition de Bounyan Al Marssous ont occupé le port et les quartiers situés à l'est de la cité alors que l'armée et les brigades de défense des installations pétrolières, principalement des membres de la tribu des Megharba, ont investi les faubourgs ouest. Les bombardements assurés par les drones américains ont semé le chaos dans la bataille et il a été très difficile d'identifier les parties visées par cette intervention étrangère. Le 5 décembre 2016, les derniers terroristes se rendent et Daech reconnu sa défaite après six mois d'intenses combats. Cet épisode des affrontements n'a pas donné lieu à une clarification du dénouement de la guerre, puisqu'à la suite de sa défaite à Syrte, Daech, dont les forces sont estimées à près d'un millier d'hommes, est parvenue à essaimer ses cellules sur l'ensemble du territoire libyen, principalement dans le Fezzan, Jbel Al Hourouj, Al Hamada Hamra (Makni, 2021).

Dans leurs sanctuaires éloignés, les cellules de Daech ont revendiqué, pendant la période entre 2017 et 2018, quelques attaques dispersées dans le temps et dans l'espace sans parvenir à créer un réel foyer de sédition ou à constituer une menace stratégique pour l'armée libyenne. Mais à partir de la moitié de l'année 2018, les attaques de Daech commencent à prendre une certaine ampleur grâce à sa profonde réorganisation entamée à la suite de la défaite à Syrte et le recrutement de nouveaux combattants issus du Tchad, portant ainsi les effectifs de terroristes, notamment dans le Fezzan à près de 800 hommes¹⁰. Cette reconstruction de l'organisation n'a certes pas permis de recomposer l'entité territoriale désormais perdue et difficilement

10. La question des effectifs a souvent fait l'objet de désaccords entre les diverses sources. Les données collectées auprès des vétérans de Bounyan Al Marssous en 2018, à l'instar du chef d'une katiba de Misratha, le Commandant Hamza Al Tourayky, assurent que le nombre des terroristes ayant fui Syrte serait de l'ordre de 4 000 combattants. Ce chiffre est revu à la baisse par le Département d'État des États-Unis, qui estime en mars 2015 que Daech ne compte que moins de 3 000 combattants dans l'ensemble du pays, dont une bonne moitié serait à Syrte. Une estimation est soutenue par l'ONU qui a élaboré une note stipulant en novembre 2015, que les forces de l'organisation terroriste comptent entre 2 000 et 3 000 hommes en Libye, dont 1 500 concentrés dans la zone de Syrte. Cependant, après la défaite à Syrte, les chiffres ont connu une évolution portant les effectifs à 6000 hommes selon les déclarations du général Rodriguez en 2018.

20 *Rafaa TABIB*

récupérable, mais a orienté Daech vers les actions sporadiques. Ainsi, le 2 mai 2018, l'organisation terroriste a revendiqué l'attentat meurtrier contre la Haute Commission Electorale à Tripoli qui s'est soldée par un carnage avec 14 morts et une cinquantaine de blessés. Deux mois après, soit le 4 juillet 2018, mettant à profit un profond désaccord entre les parties libyennes à propos de la redistribution de la rente, quatre terroristes de Daech attaquent à la grenade et aux explosifs le siège de la compagnie nationale du pétrole, la NOC. Le nombre des victimes est estimé à une dizaine de personnes (Makni, 2021).

La hijra des rivages méditerranéens vers le Sahara :

les sanctuaires de Daech au Fezzan

Au Fezzan, région charnière entre un Maghreb en pleine effervescence révolutionnaire marquée par un activisme salafiste soutenu par les monarchies du Golfe d'un côté et un Sahel dont les territoires sont progressivement mités par la sédition terroriste, Daech n'arrive pas en terrain vierge et peut compter sur un vivier important de combattants mobilisables. La province méridionale de la Libye représente pour Daech, après ses défaites dans les villes du nord, un territoire de substitution pour des conquêtes, un front alternatif et un sanctuaire pour reconstituer son émirat perdu. Les premières réactions dans les villes du Fezzan à l'égard de l'installation de Daech ont été marquées par une certaine indifférence. L'implantation des premiers noyaux de l'organisation terroriste dans les périphéries des villes, majoritairement habitées par des populations de migrants subsahariens, leur conférait un statut de force exogène faiblement ancrée dans les réalités des alliances et des fragmentations locales. Pendant les premières années de leur arrivée dans le Fezzan, Daech demeurait une entité marginale qui ne recrutait que dans les strates les plus modestes du corps tribal et rencontrait d'énormes difficultés pour accéder aux ressources (Khosso, 2021).

Cependant, Daech a su s'adapter aux configurations spécifiques du Fezzan et a, à l'inverse des autres organisations terroristes ou miliciennes, adopté des procédés de gouvernance évolutive, dont l'intégration au sein de secteurs hybrides de prédation des ressources implantés dans les marges des pouvoirs légaux et coutumiers.

La situation particulière du Fezzan n'est pas similaire à celle des régions arabes sunnites de l'ouest irakien ou de la Bédya syrienne et Daech n'a pas réussi à reproduire dans cette province méridionale de la Libye sa stratégie inclusive qui a fait son triomphe au Levant entre 2014 et 2017. En effet, Daech n'est pas parvenue à tirer profit des tensions tribales et à instrumentaliser la dimension confessionnelle inexistante dans la région. De même, les loyalistes à la Jamahiriya ont refusé toute forme d'alliance avec l'organisation terroriste après l'amère expérience à Syrte et surtout pour des considérations d'ordre territorial, puisque Daech n'a jamais renié son projet d'édification d'une entité autonome sur des terres âprement disputées par les lignages locaux (Khosso, 2021).

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 21

Sur un autre plan, les factions tribales armées dans le Fezzan ont toujours une appréhension relative à la présence de Daech dans leur province, à savoir celle des connexions que l'organisation terroriste entend mettre en œuvre avec les pays du Sahara-Sahel limitrophes. En effet, une installation durable de Daech dans les immensités sahariennes de Rebyana et dans le massif du Tibesti, met inévitablement l'organisation au voisinage immédiat avec le vivier des djihadistes du Sahel, de ceux de Boko Haram, mais aussi des jeunes issus de la tribu des Gorâanes, lesquels ont rejoint en masse les entreprises de sédition dans l'ensemble de la région qui s'étend du Kanem jusqu'à la Cyrénaïque (Al Amamy, 2021) et (Khosso, 2021).

En intégrant les filières des trafics dans ses activités et principalement l'organisation des migrations clandestines qui transitent par le Fezzan en

provenance du Sahel, Daech s'est distingué par ses « offres » adaptées aux catégories les plus démunies de migrants en leur proposant une traversée vers le littoral méditerranéen de l'Europe en échange d'une participation provisoire aux actions armées de l'organisation (Tabib, 2021).

Les tribus face à l'hybridation des menaces sécuritaires et à Daech

Le Fezzan s'illustre, depuis l'insurrection de 2011, à la fois comme un espace de transition et de base arrière pour les groupes en rupture de ban avec les États voisins et comme un terrain de lutte entre les milices tribales, d'une part et les cartels de narcotrafiquants qui s'emploient à ouvrir des corridors sahariens, d'une autre part (Dinand, 2016)¹¹. Dans ce contexte, les milices se disputent le contrôle des pistes où elles œuvrent à maintenir leur domination face aux réseaux des narcotrafiquants qui percent inlassablement des passages sur leurs territoires tribaux. Cette lutte est plus destinée à l'imposition d'un droit de passage à verser aux milices par les cartels qu'à une opposition à la nature de ce trafic. Depuis le verrouillage des frontières algériennes à la suite de l'attaque du site gazier d'In Amenass¹², les Toubous, les Touaregs et quelques tribus arabes de Sebha proposent désormais leurs services pour sécuriser les convois qui remontent vers le Nord de la Libye en longeant la frontière avec l'Algérie (Al Mayyass, 2019).

Cette incursion des cartels de la drogue intervient dans un contexte qui prend son origine, du moins dans ses configurations miliciennes, à la suite de la guerre en Libye. Cette guerre a bousculé l'équilibre géopolitique de

11. Produit pur ou préalablement coupé, en pains, en bonbonnes, en sachets ou capsules, en poudre ou liquide en provenance d'Amérique latine ou d'Asie du Sud Est, la drogue change de forme ou de cache une fois arrivée en Afrique de l'Ouest pour remonter par camions sur de nombreux axes, dont la plupart passent par la province méridionale de la Libye.

12. Localité du sud algérien ayant été le théâtre d'une attaque terroriste revendiquée par des membres de la brigade Al-Moulathamoun (les voilés), une brigade se réclamant de la mouvance jihadiste. L'attaque a eu lieu le 16 janvier 2013 contre la base de vie du site d'exploitation située sur près de Tiguentourine (à 45 km à l'ouest d'In Amenass). L'action s'est soldée par la prise en otages d'une quarantaine d'employés occidentaux de nationalités diverses et des victimes.

toute la région qui s'étend de la Mauritanie aux rivages de la Mer rouge. Des ethnies et des tribus, jadis soumises aux restrictions de la marginalisation y ont trouvé une occasion pour revendiquer leurs droits sur leurs territoires coutumiers et principalement, les Toubous (Gardhabou, 2018). Ces derniers ont pu, à la faveur de l'effondrement de l'Etat libyen, élargir la gamme des trafics d'armes et autres narcotiques à d'autres secteurs. Des hydrocarbures aux êtres humains, le Fezzan est devenu une terre disputée entre des factions qui se sont imposées comme les détentrices des réseaux et des créneaux de la contrebande ainsi que de la prédation des ressources, selon une double logique d'exploitation ; coutumière et entrepreneuriale (Mnig'ha, 2019). Or, la situation de cette région au carrefour des voies empruntées par les groupes terroristes de Daech, installés dans le massif de H'rouj et le mouvement de Boko Haram, qui tend, depuis sa défaite dans le nord du Nigéria à se replier vers les marécages du Lac Tchad, aux confins avec les

frontières entre le Niger, le Cameroun et le Nigéria, confère au Fezzan soumis au chaos milicien, le statut d'aire potentielle de contact et de jonction spatiale ou en réseau entre les groupes terroristes sur un axe nord – sud et un couloir est – ouest de repli possible en cas déroute des factions terroristes au Mali¹³.

Daech et les milices au Fezzan

Dans les interstices des guerres tribales, le terrorisme jihadiste et principalement Daech, a tenté de jeter les fondations d'une présence pérenne dans le Fezzan. À partir de l'été 2012, les factions Touboues qui avaient la charge du contrôle des frontières méridionales du pays ont été soumises à d'importantes pressions sécuritaires de la part des factions terroristes (Kadino Baddy, 2020). Ces dernières recevaient un appui important en hommes et en matériel de la part de l'un des piliers du pouvoir à Tripoli, l'ancien commandant du Groupe Combattant Libyen et le nouveau chef des brigades de la Garde Nationale, Abdelwahab El Gaïed¹⁴. Des escarmouches

13. Il y a lieu de rappeler que le jihadisme post-insurrectionnel au Fezzan n'est pas une situation absolument nouvelle et un précédent existe déjà dans l'Histoire. Il faut revenir en 1914 dans le contexte de Première Guerre Mondiale. L'Allemagne de Guillaume II a poussé les Ottomans à se rebeller contre les puissances coloniales ennemies comme la France, l'Italie ou la Grande-Bretagne. Le Sultan Ahmed a organisé la rébellion dès 1914 à l'aide de la Confrérie Sénoussie qui a pris forme dans le Fezzan libyen. Le chef de la révolte est le touareg Kaoussen qui a organisé la rébellion face à la France et a essayé d'enlever Charles de Foucauld, ancien officier français devenu ermite. L'opération tourne mal et ce dernier meurt assassiné le 1er décembre 1916. Déjà à cette époque, l'enlèvement est une méthode de pression utilisée par les insurgés se revendiquant du jihad. Pour reprendre la situation en main l'armée française a envoyé le général Laperinne entre 1917 et 1919. Kaoussen, lâché par les Ottomans, tombe dans une embuscade et fut pendu au début de l'année 1919 (Morisset, 2016).

14. Rappelons à ce propos qu'Abdelwahab El Gaïed n'est autre que le frère d'Abou Yahya Al Liby qui a été le plus important des chefs d'Al Qaïda en Afghanistan après Aymen Az Zawahiri. Il est par ailleurs originaire de Wadi Atba, un village du Fezzan situé non loin de la ville d'Oubari

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 23

ont éclaté à plusieurs endroits entre les factions Touboues affectées dans les postes frontaliers et des bandes se revendiquant de la mouvance d'Al Qaïda. Cependant, c'est avec le retour en 2013 et 2014 des factions jihadistes défaites dans l'Azawad et leur recrutement par des commandants de Daech dans le Fezzan, que les rapports de force ont connu un retournement important. En effet, les unités Touboues et leurs alliés les Zentanes, affectées au contrôle des frontières méridionales, ont dû rassembler leurs hommes à la fin de l'été 2014, pour les diriger vers la capitale où la guerre de l'aéroport faisait rage, réduisant ainsi leur présence militaire dans les postes frontaliers et les champs pétroliers du Fezzan. Saisissant cette opportunité sur le terrain, les factions terroristes ont entrepris d'attaquer les postes frontaliers dans la région dite du triangle de l'Anaï qu'ils ont contrôlée de manière intermit tente, du printemps 2015 à l'été 2019. Toutefois, cette présence terroriste s'apparente, pour une majorité de la population locale, à une occupation étrangère, du fait que la plupart des éléments armés sont

originaires du Mali ou sont issus des lignages modestes des tribus locales (Bayoudhy, 2020).

Plusieurs attaques contre la présence des groupes relevant de la nébuleuse de Daech ont été enregistrées depuis l'été 2015, notamment au voisinage des champs pétroliers et des frontières algériennes. La population qui affronte les bandes terroristes et soutient l'action des factions tribales locales estime que Daech foment des problèmes avec les pays frontaliers et met en péril la sécurité et l'intégrité de leurs territoires et par la même, leurs trafics. De même, plusieurs unités terroristes ont commencé à s'adonner à des activités criminelles contre les tribus qu'elles jugent réticentes à leur projet en attaquant leurs terres, volant leur bétail et en ouvrant des pistes de trafic soustrayant, de la sorte, des ressources importantes tirées grâce à l'occupation par les armes des territoires tribaux (Chaffai Mahjoub, 2018).

Contrairement à d'autres régions de la Libye, les thèses et les pratiques de Daech n'ont pas réussi à gagner les faveurs des populations locales au Fezzan. Les divers groupes tribaux considèrent que ces factions rigoristes ne sont pas porteuses d'un message religieux, mais des cellules au service d'intérêts régionaux dont l'objectif est de remodeler la configuration des territoires (Al Mayyass, 2019). La plupart des leaders locaux indiquent que ces terroristes ne respectent pas les valeurs tribales ancestrales et enveniment les rapports entre les gens et les régions, du fait que pour ces nouveaux arrivés dans le Fezzan, la population ne compte que des déviants. Par conséquent, les liens tribaux et les lois coutumières sur les territoires n'ont aucune valeur aux yeux de ces jeunes recrutés par Daech (Khosso, 2021).

Il importe de situer l'avènement du terrorisme et de Daech en particulier dans le Fezzan dans un contexte plus global, celui de la prolifération des activités de prédation des ressources et de la dissémination des activités criminelles à grande échelle dans la province. En effet, à partir du début 2012, la contrebande a connu une expansion sans précédent avec une implication directe et massive des factions armées (Al Amamy, 2021). Celles-ci ont commencé à organiser des réseaux de migration clandestine drainant des milliers de personnes par jour, à exporter massivement les armes vers

24 *Rafaa TABIB*

les pays de la région et à édifier des alliances avec des groupes tribaux ou criminels dans l'ensemble du Sahara-Sahel. Le Fezzan s'est illustré, par rapport au reste de la Libye, par une certaine « spécialisation ». Grâce aux vastes réseaux dont jouissent les factions armées tribales de Sebha, lesquels s'étendent des marges sahariennes du Maghreb jusqu'au Sinaï, au Yémen et au Tchad, la contrebande du Fezzan s'est fortement liée aux conflits armés qui secouent cette « bande de feu ». Ainsi, les réseaux terroristes implantés au Fezzan convoient des armes et des biens de contrebande vers le Mali, le Niger et le Nigéria. Rappelons à ce propos, que les événements survenus dans le Nord du Mali ont mis en lumière le rôle du Fezzan et ses réseaux armés comme pourvoyeurs d'armes et de combattants dans l'insurrection sur les terres de cette partie du Sahel. La plupart des chefs de guerre possèdent de solides attaches dans le sud

libyen (Kadino Baddy, 2020).

**Dans les interstices de la guerre civile,
Daech à la recherche d'alliances**

Le champ politique libyen post-insurrectionnel se caractérise par une pléthore de pouvoirs locaux qui participent à la fragmentation du territoire en un archipel de fiefs tribaux qui concourent à consolider la difficulté de l'émergence d'une autorité centrale susceptible d'hériter la Jamahiriya. Cette fragmentation se conjugue également avec la résurgence ou la reconstruction d'identités segmentaires notamment tribales, des revendications identitaires ethniques et des tendances centrifuges régionales. L'inscription de ces dynamiques tribales centrifuges au sein de réseaux transnationaux et de stratégies étrangères dans la perspective d'asseoir une certaine légitimité, augmente et complique le niveau de conflictualité des rivalités sur les territoires. La forte polarisation sur les centralités locales et régionales laisse par ailleurs des pans entiers de territoire dans une sorte de zones grises qui demeurent en dehors de tout contrôle et qui sont autant d'interstices pour des déstabilisations territorialisées, dont principalement le terrorisme.

Cette fragmentation du champ politique et des territoires ont balisé la voie, dans un premier temps, aux forces politiques islamistes et principalement aux Frères Musulmans et aux salafistes madkhalistes, puis ce fut aux factions de Daech d'investir ces « creux de l'Etat ». Cependant, les islamistes, notamment ceux issus de la confrérie des frères musulmans, n'ont jamais été en mesure de remplir l'ensemble de l'espace laissé vacant par la disparition de la Jamahiriya, d'autant qu'ils ont eux-mêmes subi de sérieux revers. Leurs « frères » en Egypte ont subi un échec retentissant dans le pays même qui a vu naître l'organisation en 1928, pays où ils ont été chassés du pouvoir, puis de l'espace politique, avant d'être marginalisés dans l'espace social et religieux.

De son côté, le salafisme a progressé rapidement sur les plans politique et milicien, avant d'être à son tour victime de ses contradictions internes et d'exploser en plusieurs courants durablement brouillés entre eux.

La fragmentation des territoires, les trafics et la prédation... 25

Mettant à profit les clivages inextricables qui fragmentent les territoires et sépare les factions politiques et armées, Daech a entrepris l'édification de son projet territorialisé à Syrte et à Derna avant de connaître une défaite militaire. Sa *hijra* (migration) vers les terres lointaines au Fezzan, dans le but de constituer un sanctuaire, a certes connu quelques prémisses de résilience de l'organisation, mais s'est rapidement retrouvée face à des factions tribales puissantes opposées au projet territorial de Daech.

Cependant, l'immensité territoriale de la Libye, ses innombrables ressources et la persistance de la guerre fratricide entre les diverses parties et régions du pays ainsi que l'existence de connexions ethniques et spatiales avec des groupes de sédition dans le Sahara-Sahel, constituent autant de préalables au repositionnement stratégique de Daech sur la carte des clivages de la région et à son insertion future aux réseaux des trafics et

de prédateurs des ressources. Ces réseaux sont actuellement les pépinières où éclosent toutes les entreprises de la déstabilisation de la région. Une déstabilisation financée et mise en application par les acteurs transnationaux qui œuvrent à l'hybridation des menaces et à la mise en synergie d'une multitude d'apports, dont le terrorisme de Daech.

Bibliographie

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels

Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON

Introduction

Cet essai ambitionne de survoler toutes les principales étapes ayant ponctué l'évolution du système de protection sociale¹ notamment depuis l'accès de la Tunisie à son indépendance en 1956. Il s'agit de reconstituer d'une manière exhaustive la genèse du système de protection sociale et en fine toute l'histoire de la protection sociale en Tunisie en couvrant ses deux composantes contributive et non-contributive. Une recherche qui recèle un grand intérêt en permettant de situer le positionnement de la protection sociale en tant que composante majeure des transferts sociaux aux effets

*University de Paris Cité.

**Université de Paris Cité, IRD.

1. Les concepts de protection sociale et de sécurité sociale sont selon le BIT (ILO, 2011) largement interchangeable. Selon la définition retenue dans cette article, la protection sociale (ILO, 2000) couvre l'ensemble des dispositifs de prestations, en espèces ou en nature, visant à garantir une protection contre, notamment: (1) l'absence de revenu tiré du travail ou son insuffisance, imputable à l'un des facteurs suivants: maladie, invalidité, maternité, accident du travail et maladie professionnelle, chômage, vieillesse, décès d'un membre de la famille; (2) le manque d'accès ou l'accès inabordable aux soins de santé; (3) l'insuffisance du soutien familial, en particulier pour les enfants et les adultes à charge; et (4) la pauvreté et l'exclusion sociale en général.

De ce fait, la définition de protection sociale adoptée tout le long de cette recherche couvre à la fois les régimes assurantiels contributifs (régimes de sécurité

sociale en Tunisie) et les programmes assistantiels non-contributifs de lutte contre la pauvreté

Maghreb-Machrek, n° 250-251
28 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

redistributifs majeurs, parmi toute la panoplie des politiques de développement mises en œuvre par les pouvoirs publics en Tunisie ; elle permettra également de faire ressortir son rôle de premier plan dans la lutte contre les différents phénomènes de pauvreté et d'informalité.

En effet, la Tunisie a toujours fait de la protection sociale l'un des piliers majeurs de sa politique de développement économique et social. La politique sociale adoptée par l'Etat, dès l'indépendance, a eu pour objectif ultime d'assurer une amélioration rapide et généralisée des indicateurs de performance des secteurs de l'éducation et de la santé, une distribution plus équitable des revenus et in fine l'émergence d'une classe moyenne large, stable et résiliente et ancrée à un modèle de politique familiale progressiste basé sur la maîtrise du croît démographique. En d'autres termes, l'Etat tunisien qui a été à l'avant-garde dans la région arabe en matière de réalisation d'investissements colossaux dans des infrastructures sociales, a pu enregistrer des résultats probants en matière de développement humain et de réduction de la pauvreté absolue particulièrement au cours de la période 1960-2000.

Les efforts menés par les autorités publiques en matière d'extension des régimes assurantiels de sécurité sociale à l'économie informelle ont permis de faire reculer l'emploi informel à des taux relativement acceptables notamment au cours de la première décennie des années 2000.

D'où l'idée de développer une reconstitution pertinente des différentes mesures et réformes prises dans le cadre de l'extension horizontale des régimes assurantiels à l'économie informelle.

Toutefois, cette recherche ne se limiterait pas seulement au simple récit de la genèse de la protection sociale en Tunisie.

Des ponts seront établis avec les choix économiques et sociaux ayant marqué l'histoire économique contemporaine de la Tunisie ; la protection sociale étant un instrument de politique économique qui concourt à la réalisation d'objectifs globaux énoncés et soulignés dans les différents plans quinquennaux de développement économique et social. Ce qui nous ramène au domaine de l'économie politique de la protection sociale tout en mettant l'accent sur les motivations des autorités publiques qui sous-tendaient l'extension des régimes assurantiels aux différentes catégories professionnelles notamment dans le secteur privé.

Il en va de même aussi pour les programmes non-contributifs d'assistance sociale qui sont de leur côté censés cibler les populations indigentes et couvrir certaines populations vivant au sein de l'économie informelle. Les taux des populations effectivement couvertes par les régimes assurantiels contributifs se sont toujours situés en dessous des taux de couverture théorique légale.² Cette sous-couverture serait imputable à diverses raisons,

2. On fait généralement la distinction entre le taux de couverture légale, c'est à-dire la population active occupé au sens de l'OIT qui est légalement couverte par

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 29

parmi lesquelles on pourrait citer, l'inadaptation de la législation par rapport aux spécificités et contraintes inhérentes à certains emplois ainsi que les incitations perverses engendrées essentiellement par des dysfonctionnements au niveau du ciblage des principaux programmes non-contributifs d'assistance sociale, en l'occurrence le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) et le Programme de Soins à Tarifs Réduits (AMGII). Les déficiences identifiées au niveau de la qualité de ciblage des programmes sociaux, seraient parmi les principales causes expliquant les comportements informels et le contournement de la sécurité sociale par de larges franges de la population occupée dotées de capacités contributives (Ben Cheikh et Khmiri 2017).

Pour les besoins de cet article, nous avons fait recours essentiellement à deux sources d'information cruciales qui sont censées conférer au récit reconstitué de l'histoire de la protection sociale en Tunisie et ses différentes péripéties la robustesse et la cohérence requises pour ce genre d'exercice. Il s'agit, en premier lieu, de la toute la panoplie du cadre légal et réglementaire des programmes contributifs et non contributifs de protection sociale en Tunisie, assis sur les lois et décrets publiés dans le journal officiel de la République Tunisienne et bien d'autres documents – circulaires entre autres – publiés par les administrations publiques compétentes (Ministère des Affaires sociales, la CNSS³ et puis la CNRPS).

On a fait aussi recours à toutes les publications de Nöe Ladhari (1990), ancien directeur général de la sécurité sociale (1960-1986), considéré unanimement comme étant le père fondateur des régimes assurantiels de la Tunisie après son accès à l'indépendance, qui ont été consultées pour les besoins de cet essai.

De même, le remarquable livre de A. Guelmami (1996) « *La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours* » nous a été d'une aide précieuse et pareillement pour certaines recherches publiées par Destremau (2010) se rapportant à la protection sociale en Tunisie.

Comme il importe d'accompagner et d'étayer notre récit par des évidences statistiques, on a fait recours, dans un deuxième lieu, à la confection de séries historiques retraçant l'évolution des prestations de protection sociale et de l'effectif des personnes cotisant à des régimes de sécurité sociale par rapport à la population occupée totale sur la période 1961-2019. A ce propos, force est de mentionner que ces séries absolument inédites confèrent une certaine originalité pour cette recherche historique car les statistiques officielles de la comptabilité nationale et des caisses sociales remontent au tout début des années 80. Néanmoins, les données officielles,

des programmes assurantiels de protection sociale (en % de la population active occupée) du taux de couverture effective qui consiste à reporter le nombre de travail leurs régulièrement affiliés à des régimes de retraite à l'ensemble de la population

active occupée pendant l'année considérée.

3. CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale ; CNRPS : Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale

30 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

particulièrement celles relevant de l'estimation du taux de couverture sociale effective, soulèvent de notre part un nombre de réserves qui seront exposées dans notre argumentaire développé plus loin dans cet article. Ces séries ont été compilées à partir de plusieurs sources de données et d'anciennes ressources documentaires du Ministère de la planification qui remontent aux premières années post-indépendance de la Tunisie. Une section entière sera dédiée à une description détaillée de l'approche embrassée pour produire et compiler ces séries historiques.

Présentation générale

Depuis les années 1950, l'approche universaliste de la protection sociale a guidé l'action des gouvernements tunisiens en faveur d'une société plus juste et plus inclusive. A ce titre, la Tunisie a longtemps été présentée comme étant l'un des rares pays de la région Afrique du Nord Moyen Orient (MENA) à disposer d'un système de protection sociale performant assurant une couverture légale pour la grande majorité de la population active occupée, prenant en charge la plupart des risques mentionnés dans la convention 102 de l'OIT (1952) se rapportant aux normes minimales de sécurité sociale⁴(BIT 2011). Ce constat s'appuyait sur les performances réalisées en matière d'extension verticale et horizontale de la couverture légale de la sécurité sociale en faveur d'une grande partie des catégories socioprofessionnelles. Les régimes de sécurité sociale qui ont été créés d'une manière progressive en réponse à cette extension prenaient en considération aussi bien les capacités contributives des affiliés potentiels ainsi que les différentes formes d'emploi qu'ils occupaient.

Mise en perspective du système de protection sociale tunisien par rapport aux pays de la région MENA

Les efforts menés par la Tunisie en termes d'extension horizontale de la couverture sociale aux différentes catégories socio-professionnelles évoluant sur le marché du travail sont bien reflétés à travers l'indicateur de couverture légale⁵ des neuf branches de sécurité sociale énoncés par la

4. La Convention n° 102 précise le niveau minimum des prestations de sécurité sociale et les conditions de leur attribution ainsi que les neuf branches principales dans lesquelles la protection est garantie: soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, prestations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivant.

5. L'étendue de la couverture légale pour la vieillesse à titre d'exemple est définie comme étant la proportion de la population active occupée (ou alternativement la population active) assujettie par loi à des régimes obligatoires de sécurité sociale, fournissant des prestations périodiques en espèces une fois que l'âge légal de la retraite ou un autre âge éligible est atteint. La population couverte est estimée en en

utilisant les statistiques disponibles en matière de démographie, d'emploi et autres pour quantifier la taille des groupes couverts comme spécifié dans la législation

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 31

convention n°102 de l'OIT (1952). Afin d'évaluer les performances réalisées par la Tunisie, une approche comparative sera déployée tout le long de cette section par rapport à des pays de la région MENA et d'autres pays comparateurs à l'exemple de la Tunisie. A cet effet, on a fait recours à des données collectées fondamentalement à partir des bases de données en ligne de l'OIT⁶ et de nos estimations. Il importe de noter que les données de l'OIT sont actuellement mobilisées dans le cadre des efforts de plaidoyer en faveur de la cible 1.3 de l'ODD 1 qui consiste à *mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient.*

Il s'agit aussi d'assurer le suivi de l'indicateur 1.1.3 qui retrace les efforts menés par les Etats en matière de protection sociale à l'aune de la proportion de la population bénéficiant de socles ou systèmes de protection sociale, par sexe et par groupe de population (enfants, chômeurs, personnes âgées, personnes handicapées, femmes enceintes et nouveau-nés, victimes d'un accident du travail, pauvres et personnes vulnérables).

Une comparaison internationale

à l'aune de l'indicateur de couverture légale

Au niveau mondial, les progrès accomplis en matière d'extension de la couverture légale du risque vieillesse se sont accélérés depuis plus de deux décennies au niveau mondial, ce qui a permis de porter le taux de couverture légale à 68,3%. Toutefois, les écarts demeurent importants entre les régions et les pays. A ce propos, en affichant un taux de l'ordre de 94.9%, la Tunisie se positionne en tête de la quasi-majorité des pays arabes où la moyenne s'établit aux environs de 80% (Voir Tableau 1).

La protection de la maternité s'est placée au fil des années au cœur des politiques transformatives de protection sociale. Il s'agit de prestations en espèces qui permettent de garantir une sécurité de revenus pour les femmes enceintes, des mères et leurs familles. Au niveau mondial, le niveau de couverture légale se situe actuellement aux alentours de 43.8%. Toutefois, le constat d'écarts remarquables entre les régions et les pays s'impose d'une manière nette. La législation nationale en Tunisie permet de couvrir 94% des femmes lors des congés de maternité contre seulement 58,9% en Algérie, 74% en Egypte et 34% au Soudan.

nationale. La couverture réelle et effective est souvent nettement inférieure que la couverture légale lorsque les lois ne sont pas pleinement mises en œuvre ou appliquées. Il s'agit des problèmes de sous-couverture de certaines catégories

socio-professionnelles qui évoluent dans l'informalité en l'absence de contributions de sécurité sociale.

6. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32>

32 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Tableau 1 : Taux de couverture légale (en % de la population active occupée) dans les pays du monde arabe et la zone MENA

Estimations pour 2018	Arabie saoudite	Émirats arabes unis	Qatar	Yémen	Liban	Jordanie	Israël
Monde	68,3	43,8	52,6	43,1	52,0	55,1	28,9
Monde arabe	80,1	66,9	83,0	46,4	74,0	80,1	5,2
Afrique	45,4	35,3	44,4	11,6	32,0	42,7	17,8
Tunisie	94,9	94,1	100,0	61,0	61,3	94,9	60,4
Algérie	88,3	58,9	60,4	60,0	60,4	88,3	0,0
Maroc	32,2	0,0	0,0	0,0	0,0	41,2	9,3
Egypte	89,2	74,1	23,3	61,3	61,3	89,2	0,0
Jordanie	72,5	74,1	72,5	85,3	85,3	72,5	0,0
Liban	59,8	0,0	0,0	0,0	59,8	59,8	59,8
Soudan	83,5	34,1	28,6	0,0	83,5	83,5	0,0
Oman	93,2	84,1	93,6	0,0	93,6	93,6	0,0

Source : Compilations des auteurs à partir de la base de données en ligne de l'ILO : <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>

Quant à la couverture contre le risque de maladie, toute la population active occupée en Tunisie est légalement couverte contre 60.4% en Algérie, 23.3% en Egypte, 93.6% au Sultanat d'Oman et 72.5% en Jordanie.

Les régimes de protection contre le chômage apportent généralement un soutien financier aux travailleurs qui se sont trouvés au chômage suite à la perte de leurs emplois, en leur offrant un revenu de remplacement pendant une période déterminée. Ces prestations permettent aussi d'imprimer plus d'efficacité aux politiques de lutte contre la pauvreté et à prévenir l'avancée

de l'informalité sur le marché du travail.

Dans le monde, seulement 43% des occupés sont légalement couverts par des régimes de protection contre le chômage. Le niveau moyen enregistré dans le monde arabe se situe légèrement en dessus de la moyenne mondiale, soit 46.4% contre seulement 11.6% pour le continent africain. La Tunisie affiche un taux remarquablement élevé par rapport à la moyenne régionale, soit 61% contre 85.3% pour la Jordanie et 61.3% en Egypte.

Le tableau 1 illustre aussi d'une manière claire les acquis législatifs réalisés pour les branches des accidents de travail et des maladies professionnelles, de l'invalidité et des allocations familiales.

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 33

Couverture effective dans les pays de la zone MENA et lacunes constatées

En dépit de l'importance des systèmes assurantiels de protection sociale, les niveaux constatés de couverture effective varient considérablement entre les régions et les pays. En effet, les gaps de couverture sociale concernent, notamment pour le cas des pays en développement, de larges segments de la population, où les marchés de travail seraient marqués par une forte informalité. A cet effet, la question de la mesure de la couverture effective a toujours suscité l'intérêt des spécialistes⁷ et des organismes internationaux afin de pouvoir esquisser des politiques à même de lutter efficacement contre la poussée de l'informalité et prévenir la pauvreté parmi les personnes âgées. D'où l'intérêt de l'analyse de ces différentes problématiques à travers le prisme des ODD et particulièrement de l'ODD 1.3.

Le suivi de cette cible sera assuré à travers une batterie d'indicateurs qui reflètent les niveaux de couverture effective atteints non seulement pour les différentes branches de la protection sociale contributive, mais aussi pour les programmes assistantiels non-contributifs. Ces indicateurs seraient aussi de première importance pour les décideurs car en indiquant l'étendue des déficits de couverture à combler pour ces différentes branches, la réponse en termes de politiques à déployer serait plus efficace car basée sur des évidences.

Le dernier rapport annuel sur la protection sociale de l'OIT (2017) nous fournit des éclairages très pertinents à propos de l'ampleur des gaps constatés de couverture sociale.

A ce titre, on constate que seulement 29% de la population mondiale serait couverte par un système complet de protection sociale qui comprend une gamme complète de prestations tout au long du cycle de vie, allant des allocations pour enfants aux pensions de vieillesse.

Le tableau 2 permet de positionner la Tunisie par rapport à un nombre de pays arabes concernant les niveaux atteints de couverture sociale effective. En effet, les indicateurs mesurant l'étendue de la couverture effective permettent de renseigner sur le niveau de mise en application du cadre légal et réglementaire de l'offre de protection sociale, contributive et non

contributive.

Dans la région arabe, les écarts sont parfois très remarquables en termes de couverture des personnes âgées par une pension. Il importe de noter que cet indicateur couvre à la fois les pensions des systèmes contributifs ainsi que les pensions sociales. Comparés aux autres pays de la région arabe, l'Algérie, la Jordanie et la Tunisie se distinguent par des niveaux de couverture relativement élevés, soit respectivement des taux de l'ordre de 63.6%, 57.3% et 57.1%.

7. Une sous-section sera consacrée plus loin dans cet article au traitement de questions méthodologiques et techniques relevant de l'estimation statistique des indicateurs de couverture sociale effective.

34 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Tableau 2: Etendue de la couverture sociale effective dans les pays arabes (2015-2017)

Pays	ODD 1.3.1 : Proportion des personnes âgées bénéficiant d'une pension	Cotisants actifs à une pension de retraite, en % de la main d'œuvre	ODD 1.3.1 : Proportion des personnes vulnérables couvertes par des socles de protection sociale (%)	ODD 1.3.1 : Proportion de la population protégée par au moins un domaine de protection sociale (en %)	% de la population affiliée à une assurance maladie
Algérie	63,6	41,0			100,0
Egypte	37,5	53,6		36,9	55,0
Jordanie	57,3	52,5	16,6	35,2	40,9
Liban	9,8	25,6	33,6	41,3	67,5
Maroc	39,8	30,2			48,9
Oman	46,9	21,5	3,3	18,5	
Soudan	9,4	4,0	7,5	9,3	55,5
Tunisie	57,1	74,9	21,3	50,2	62,5

Source : Compilations de l'auteur à partir de la base de données en ligne de l'ILO : <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19>

Une autre variante de cet indicateur serait plutôt focalisée sur la proportion des personnes ayant dépassé l'âge légal de départ à la retraite bénéficiant

d'une pension servie par des régimes contributifs. Le graphique 1 illustre les progrès accomplis par plus de 160 pays en termes d'extension de la couverture par des pensions de vieillesse aux personnes âgées entre l'année 2000 et les chiffres les plus récents enregistrés au cours de la période 2010-2016.

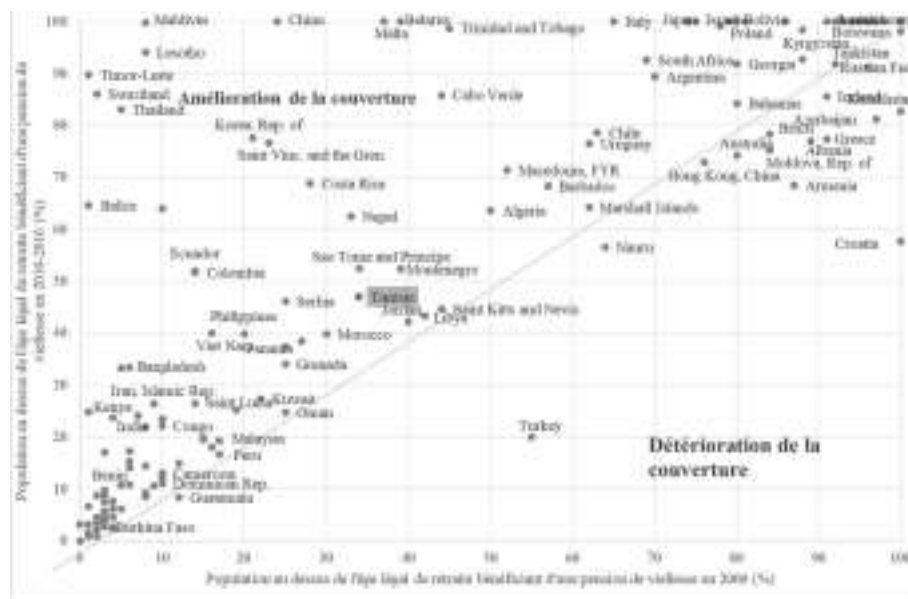
La figure 1 met aussi en relief les progrès impressionnant accomplis par plusieurs pays entre les deux périodes considérées par cette analyse. De la même manière, cela traduit l'engouement des pays se situant en dessus de la bissectrice au niveau du graphique 1 pour à apporter une sécurité de revenu pour les personnes ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite.

De même, le graphique nous enseigne que les performances des pays arabes retenus dans cet échantillon, comparés à d'autres pays et régions, seraient juste moyennes. Les meilleurs progrès ont été accomplis par l'Algérie, puis dans une moindre mesure, par la Tunisie et la Jordanie.

Toujours en rapport aux pensions de retraite, les gaps de couverture sont illustrés à travers un autre indicateur qui s'intéresse plutôt aux comportements contributifs des personnes actives sur le marché du travail. Il s'agit de calculer la proportion des travailleurs qui cotisent à un régime contributif de pensions de retraite. Ce qui permet, indirectement, de renseigner sur les évolutions futures de la couverture des personnes âgées par une pension de retraite.

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 35

Figure 1: L'indicateur de l'ODD 1.3.1
portant sur la couverture effective des personnes âgées : Comparaisons
internationales sur la base de la proportion de la population en dessus de l'âge légal de
départ à la retraite bénéficiant d'une pension de vieillesse, 2000 et 2010-2016



Source : ILO, World Social Protection Database et actualisation de l'auteur pour la Tunisie

Concernant cet indicateur, la Tunisie qui affiche un taux de l'ordre de

74.9% pointe en tête des pays arabes distanciant de loin l'Egypte, la Jordanie et l'Algérie ayant enregistré respectivement des taux de 53,6%, 52.5% et 41%.

On a retenu aussi dans le tableau 2 un indicateur de la matrice des ODD qui mesure le niveau de couverture de la population totale par au moins un domaine de protection sociale, incluant les deux dimensions contributive et non contributive. En enregistrant un taux de l'ordre de 50.2%, on constate que la Tunisie se place en tête des pays arabes contre 36.9% en Algérie et 35.2% en Egypte.

Organisation institutionnelle du système de protection sociale en Tunisie

Le système de protection sociale tunisien constitue un ensemble institutionnel assez complexe, qui s'est développé depuis l'ère coloniale à coup de changements parfois profonds et d'adaptations imposées par moult facteurs, particulièrement démographiques, politiques et socio-économiques.

A l'image de la France dont s'inspire la protection sociale tunisienne, la

36 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Tunisie a étendu la couverture des risques sociaux à de larges franges de la population selon une approche bidimensionnelle :

- Une dimension d'inspiration bismarckienne qui se reflète à travers le développement de régimes assurantiels obligatoires fondés uniquement sur le travail ainsi que sur les capacités contributives des travailleurs à s'ouvrir des droits grâce à leur activité professionnelle ;
- Une dimension d'inspiration beveridgienne qui recouvre tous les programmes non-contributifs basés sur la solidarité collective, indépendamment de la situation des bénéficiaires sur le marché du travail.

En termes d'organisation institutionnelle, la protection sociale en Tunisie, dans sa définition large, s'est toujours déployée sous forme de régimes assurantiels contributifs gérés par les caisses de sécurité sociale (CNRPS, CNSS et CNAM)⁸ et de programmes non-contributifs assistanciers visant la réduction de la pauvreté et l'atténuation des inégalités économiques. Il importe de noter que les programmes non-contributifs assistanciers n'ont commencé à connaître un véritable essor qu'au milieu des années 80.

On essayera dans ce qui suit de broser l'architecture actuelle du système de protection sociale tunisien à travers d'un côté, ses principales institutions assurant la gestion des régimes de sécurité sociale et d'un autre côté, les programmes phares d'assistance sociale.

La protection sociale contributive ou assurantielle

La Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale

La CNRPS est née en 1975 de la fusion entre la Caisse Nationale de Retraite et la Caisse de Prévoyance Sociale. Ces deux caisses qui se sont spécialisées respectivement dans la retraite et l'assurance maladie, ont été

créées au lendemain de l'indépendance du pays en 1959. En 1998, la Caisse de Retraite de l'Electricité et du Gaz (CREGT) a été absorbée par la CNRPS.

Actuellement, la CNRPS couvre les travailleurs du secteur public, y compris les fonctionnaires, les militaires, les forces de sécurité, les travailleurs contractuels de l'État, les collectivités locales et les employés des entreprises publiques.

D'un point réglementaire, selon les dispositions de la loi 85-12 du 5 Mars 1985, la CNRPS jouit de l'autonomie financière vis-à-vis du gouvernement central tout en étant placée sous la tutelle du Ministère des Affaires Sociales. Les travailleurs du secteur public sont assurés pour les pensions de vieillesse, l'invalidité, la survie, la maladie, les accidents du travail, les allocations familiales et la maternité. En raison de la maturité du régime de retraite de la CNRPS, le rapport démographique s'est établi aux alentours

8. CNAM : Caisse Nationale d'Assurance Maladie.

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 37

de 2.14 en 2019 contre 5.9 en 1985. Cette baisse remarquable du rapport démographique constitue le facteur explicatif le plus saillant du creusement accéléré du déficit financier de la CNRPS. L'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite de deux ans, décision prise dans la foulée de l'aggravation des difficultés financières en 2019, permettrait d'éponger partiellement le déficit actuel. Cette solution serait loin d'être la panacée, en attendant la mise en œuvre d'une réforme paramétrique plus profonde et structurelle.

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale

La CNSS a été créée suite à la promulgation de la 60-30 du 14 décembre 1960 qui a étendu la sécurité sociale au secteur privé en Tunisie. La CNSS est une entreprise publique qui jouit de l'autonomie financière, mais qui est placée, à l'instar de la CNRPS, sous la tutelle institutionnelle du Ministère des Affaires Sociales.

La CNSS gère plusieurs régimes assurantiels dont les cotisations légales et les prestations définies et offertes par la législation en vigueur varient en fonction du secteur d'activité et de la catégorie professionnelle.

Cette inégalité constatée au niveau des bénéfices pourrait être assimilée à une adaptation de l'offre de sécurité sociale aux capacités contributives des profils professionnels ciblés.

La CNSS est structurée actuellement autour des régimes suivants :

- Le Régime des Salariés Non Agricoles (RSNA) : Ce régime apporte une couverture sociale à tous les travailleurs salariés évoluant dans le secteur non agricole. Il constitue, par ailleurs, le régime le plus important de la CNSS : en 2019, le nombre d'affiliés a représenté 54% de l'effectif total des affiliés de la CNSS.

- Le Régime des Salariés Agricoles (RSA) et le Régime des Salariés Agricoles Amélioré (RSAA) : Ces régimes offrent une couverture sociale pour les salariés dans le secteur agricole. Ils représentent ensemble 8% de l'effectif total des affiliés de la CNSS en 2019.
- Le Régime des Indépendants Non Agricoles (RINA) : C'est suite à la création de ce nouveau régime que la couverture sociale a été étendue aux travailleurs non-salariés. En 2019, les indépendants affiliés à ce régime ont représenté 18% de l'effectif total des affiliés de la CNSS.
- Le Régime des Indépendants dans le secteur Agricole (RIA) : en 2019, les indépendants agricoles affiliés à ce régime ont représenté 6% de l'effectif total des affiliés de la CNSS.
- Le Régime des Travailleurs à Faibles Revenus (RTFR) : Ce régime a été créé en 2002 afin d'étendre la couverture aux travailleurs informels vulnérables et à faibles capacités contributives. Les affiliés à ce régime ont représenté 14% de l'effectif total des affiliés de la CNSS en 2019.

A la différence de la CNRPS dont les difficultés financières ont commencé à surgir depuis au moins trois décennies, les manifestations des déséquilibres

38 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

financiers de la CNSS ont tardé à faire surface. A la fin des années 2000, la CNSS a épuisé toutes ses réserves financières cumulées pendant les années de vaches grasses, amorçant ainsi un cycle de difficultés financières qui continuent à se creuser à vue d'œil et de creusement sans précédent de ses déficits financiers. La réponse à cette crise de la sécurité sociale dans le secteur privé gagnerait à être multidimensionnelle. En effet, l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs informels constituerait des gisements de ressources substantiels pour la CNSS, pouvant atténuer les pressions actuelles, sans pour autant constituer la panacée à un déficit de grande ampleur et une crise plus profonde et complexe.

La Caisse Nationale d'Assurance Maladie

Avant la création de la CNAM en 2004, des régimes d'assurance maladie existaient depuis 1951 et étaient éparpillés entre le secteur public et le secteur privé. Outre ces problèmes organisationnels, les dépenses de santé étaient supportées dans une large mesure par les ménages tunisiens. La création de la CNAM en 2004 est venue consacrer la volonté des pouvoirs publics d'alléger cette charge pesant sur le budget des ménages tout en leur permettant un accès meilleur et plus équitable aux soins de santé.

A partir de 2004, la gestion de tous les régimes obligatoires d'assurance maladie pour les travailleurs formels a été confiée à la CNAM. En effet, la CNAM a permis non seulement d'unifier les régimes d'assurance maladie et des prestations sanitaires auparavant assurées séparément dans les secteurs public et privé par la CNRPS et la CNSS, mais aussi à élargir la couverture sanitaire aux prestataires privés de soins.

La CNAM a pour mission la gestion des prestations d'assurance maladie et de maternité outre les accidents de travail et les maladies professionnelles

(ATMP). Les prélèvements obligatoires au titre de ces prestations sont collectés par la CNRPS et la CNSS et puis transférés à la CNAM.

Concernant l'accès aux soins ambulatoires, les travailleurs formels affiliés aux caisses sociales et leurs ayants droit ont le choix entre trois modes de couverture :

- *La filière publique* : Selon les statistiques de la CNAM pour l'année 2018⁹, les affiliés ayant adhéré à cette filière représentait 56% de l'effectif total des assurés de la CNAM. De ce fait, les assurés ont accès à toutes les structures sanitaires de santé publique moyennant le paiement d'un ticket modérateur selon des tarifs publiés et régulièrement mis à jour. Le recours aux prestataires privés est envisageable pour certaines catégories de soins à condition d'avoir l'accord préalable de la CNAM ;
- *La filière privée de soins* : Selon les statistiques de la CNAM pour l'année 2018, les affiliés ayant adhéré à cette filière représentait 19% de l'effectif total des assurés de la CNAM. Les assurés ayant choisi d'adhérer à cette filière doivent choisir un médecin de famille conventionné avec

9. http://www.cnam.nat.tn/doc/upload/indicateursglobaux2018_AR.pdf

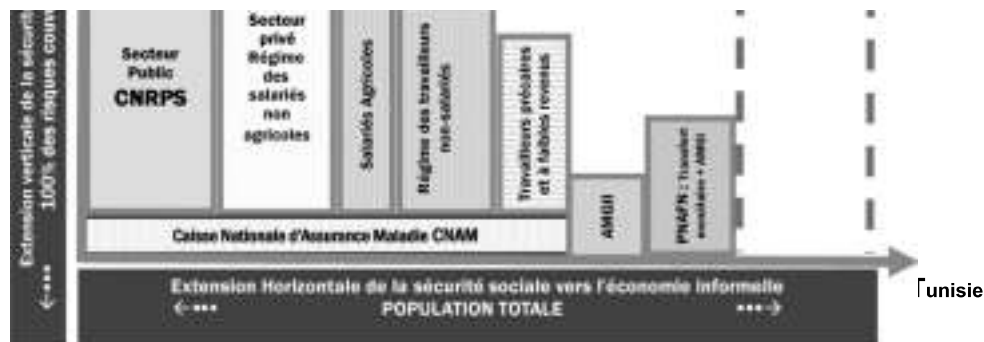
La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 39

la CNAM. Le médecin de famille coordonne tout le parcours de soins du patient dans le secteur privé. Afin de bénéficier des soins, l'assuré est appelé à s'acquitter d'un ticket modérateur qui est fixé à hauteur d'un pourcentage s'alignant aux tarifs conventionnels établis entre la CNAM et les prestataires privés.

- *La filière de remboursement des frais de soins* : Selon les statistiques de la CNAM pour l'année 2018, les affiliés ayant adhéré à cette filière représentait 24% de l'effectif total des assurés de la CNAM. Les assurés ayant choisi d'adhérer au système de remboursement des frais de soins ont toute la latitude d'opter pour des structures publiques ou privées.

La protection sociale non contributive ou assistancielle

Les programmes non-contributifs d'assistance sociale s'articulent actuellement en Tunisie autour du dispositif de l'*Amen Social*¹⁰, structuré autour de deux programmes phares : (1) le Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) qui offre aux populations ciblées des transferts monétaires non conditionnels mensuels et un accès gratuit aux soins dans les structures de la santé publique (AMGI) et (2) le Programme d'Accès aux soins de santé à tarifs réduits, labellisé AMGII. L'assistance sociale met en œuvre, par ailleurs, des programmes dédiés aux handicapés, d'appui aux enfants scolarisés issus de familles pauvres et vulnérables, d'amélioration du logement des familles nécessiteuses ainsi que des actions spécifiques pour la protection de l'enfance menacée. Une description plus détaillée de ces programmes et leur genèse sera développée dans les sections



10. L'Amen Social se réfère au mot de Al-amen **الامن** en arabe qui correspond au concept de sécurité ou filets de sécurité.

40 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Source : Conception de l'auteur

Essai sur l'histoire de l'extension de la protection sociale à l'économie informelle en Tunisie

L'extension de la sécurité sociale et la donne démographique

Depuis l'indépendance, l'ampleur de l'extension de la sécurité sociale vers les différentes catégories socioprofessionnelles a été considérable en comparaison avec les progrès réalisés dans les pays d'Afrique du Nord (BIT 2011; Loewe 2014). En termes de couverture légale, la Tunisie a réussi à créer des régimes de sécurité pour la plupart des catégories socioprofessionnelles au niveau du marché de travail ; le taux de couverture légale de la population occupée se situe aujourd'hui aux alentours de 95% de la population active occupée¹¹.

Des efforts ont également été menés en vue d'étendre horizontalement la possibilité de bénéficier des prestations de sécurité sociale aux catégories travaillant dans l'informalité et non encore couvertes par une législation appropriée.

Ces efforts ont constamment été accompagnés de mesures visant une meilleure prise en charge des risques liés à une perte ou une chute de revenus suite à l'occurrence d'un nombre d'éventualités (notamment la maladie la maternité, l'accident de travail, l'invalidité, la vieillesse, le décès du soutien de famille et le chômage)¹².

L'amélioration de la prise en charge de ces risques, en termes de niveau de couverture¹³ et son étendue, ont été une préoccupation constante des autorités et des partenaires sociaux. Actuellement, les régimes légaux de

sécurité sociale couvrent les secteurs agricole et non-agricole, les salariés ainsi que les patrons et indépendants, jusqu'aux catégories à faibles revenus et à capacités contributives limitées.

Tous ces acquis traduisent une prise de conscience précoce de l'importance de la sécurité sociale dans l'accomplissement de la tâche ardue de recomposer la société selon la vision de l'Etat tunisien naissant aux lendemains de l'indépendance (Guelmani 1996). En effet, lors de la période postcoloniale, l'Etat s'est assigné comme objectif finalitaire d'améliorer sensiblement le bien-être collectif et l'égalisation des chances des individus et des groupes sociaux. En matière de politiques sociales, les premières réformes clés entamées par la Tunisie juste après l'indépendance incluant l'adoption d'un

11. Il reste les travailleurs dans le secteur agricole qui déclarent moins de 45 jours auprès du même employeur, les travailleurs mobiles notamment les ouvriers agricoles et les marins pêcheurs.

12. La convention 102 de l'OIT (1952) se rapporte aux normes minimum de sécurité sociale.

13. Taux de remplacement.

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 41

Code du Statut personnel (CSP) en Août 1956, ont traduit la volonté claire de l'Etat de maîtriser le croît démographique, d'améliorer sensiblement l'éducation des femmes et leur participation femmes au marché du travail et de faire reculer l'âge du mariage (Catusse, Destremau, et Verdier 2009). Ces réalisations s'inscrivaient aussi dans le droit fil de la volonté de l'Etat tunisien de faire émerger une classe moyenne stable et résiliente qui jouera le rôle d'assise sociale de légitimation du pouvoir naissant.

La genèse de la sécurité sociale en Tunisie a été lourdement marquée par les orientations prises dès l'indépendance en matière de politique de population. De toute évidence, la dimension démographique s'impose de manière prégnante pour comprendre l'extension des régimes de sécurité sociale à l'économie informelle ainsi que tous les aspects ayant trait à leur soutenabilité financière (Woodall 2021).

Les réussites de la Tunisie en matière de maîtrise du croît démographique ont été permises grâce au concours d'une combinaison d'instruments dont la sécurité sociale moyennant les allocations familiales servies aux affiliés actifs et pensionnés par la CNRPS et la CNSS. Le principe qui sous-tendait la création de ces allocations familiales, consistait à établir un barème dégressif en fonction du nombre d'enfants à charge avec un plafond qui varie de 3 à 4 enfants selon la caisse d'affiliation du travailleur en question.

Pour la CNSS par exemple, Les allocations familiales sont accordées au salarié exerçant une activité salariale déclarée à la CNSS au titre des trois premiers enfants ou de ceux adoptés par le salarié ou encore vis-à-vis desquels il exerce le droit de garde dans la mesure où ils sont à sa charge (Article 52)¹⁴. En sus des indemnités familiales accordées dans le secteur public, une indemnité de revenu unique est attribuée aux fonctionnaires ayant des enfants à charge et dont le conjoint n'exerce pas une activité rémunérée¹⁵.

Toutefois, il sied de noter que les progrès notoires enregistrés en matière de maîtrise de la croissance naturelle de la population tunisienne seraient dus à une combinaison de facteurs qui président à l'évolution de la mortalité et celle de la natalité, les deux variables clés du mouvement naturel de la population. Juste après l'indépendance, les investissements massifs réalisés dans le secteur de la santé publique ont permis de baisser la mortalité, creusant l'écart avec une fécondité inchangée, ce qui a permis d'enclencher, pendant quelques années, une dynamique de croissance exceptionnelle de la population. Au début des années 60, une nouvelle tendance a émergé sous l'impulsion du Code du Statut Personnel (CSP) adopté au lendemain de l'indépendance, consistant en un ensemble de lois progressistes consacrant l'égalité entre les sexes. En effet, les mentalités ont commencé à changer notamment par rapport au rôle de la femme dans la société ce qui a induit

14. Loi n°60-30 du 14 décembre 1960, relative à l'organisation des régimes de sécurité sociale, telle qu'amendée, modifiée et complétée par les textes subséquents.
15. Le barème est fixé comme suit : pour un seul enfant : 3,125 DT ; pour deux enfants : 6,250 DT; pour trois enfants et plus : 7,825 DT.

42 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

à son tour l'ébauche d'une baisse de la fécondité ainsi qu'une décélération manifeste de la croissance naturelle de la population.

En résultat un rapprochement entre le taux de natalité et le taux de mortalité, conduisant la population tunisienne à un nouvel équilibre entre ces deux composantes du mouvement naturel (Vallin et Locoh 2001). A titre indicatif, le taux de fécondité a connu un recul considérable passant de 6,9 en 1960 à 5,2 en 1980 puis à 2,17 en 2019¹⁶.

L'adoption de régimes assurantiels par répartition par la Tunisie implique une solidarité intergénérationnelle entre les cotisants actifs et les retraités, confère incontestablement une importance de taille aux variables démographiques dans la préservation des équilibres financiers des caisses de retraite et leur soutenabilité à moyen et long termes. D'ailleurs, les deux dernières décennies ont été marquées par un décrochage structurel entre les ressources et les emplois des régimes de retraite en Tunisie pour cause de la baisse tendancielle du rapport démographique et le vieillissement progressif de la population (Abdessalem et Cherni 2016).

De façon similaire, l'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle dont les étapes les plus marquantes seront présentées dans les sous-sections suivantes, a largement bénéficié de la conjonction d'un nombre de facteurs propices ; on cite particulièrement une croissance économique soutenue et une démographie très favorable. En effet, les efforts menés au lendemain de l'indépendance afin de jeter les bases d'une économie moderne et diversifiée, ont permis d'accélérer les créations d'emplois et de transformer de ce fait progressivement des pans entiers de la population active occupée en cotisant effectifs aux caisses de retraite. Il sied de noter que les dividendes issus de la transition démographique en Tunisie ont largement facilité l'élargissement de l'espace budgétaire de la protection sociale contributive (Durán-Valverde 2014). Jusqu'au début des

années 2000, les données démographiques structurelles ont contribué à la préservation de la soutenabilité des équilibres financiers des régimes assurantiels en Tunisie. Toutefois, les deux dernières décennies ont été marquées par l'accentuation des pressions sur les équilibres financiers des régimes assurantiels et un creusement des déficits lors des cinq dernières années. Ces difficultés sont à facettes multiples et expriment une crise structurelle de financement de la protection sociale contributive.

Certes, maintes raisons (gouvernance des caisses sociales, chômage structurel, faiblesse du taux d'activité des femmes, évasion sociale et emploi informel, générosité du système par rapport aux contributions, etc...) pourraient être évoquées dans l'explication des difficultés actuelles, mais les aspects démographiques demeurent les plus prépondérants.

16. Le taux de fécondité se définit comme étant le nombre d'enfants par femme en âge de procréer. Les données ont été puisées dans la base de données en ligne de la Banque Mondiale : WDI (World Development Indicators)

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels

43

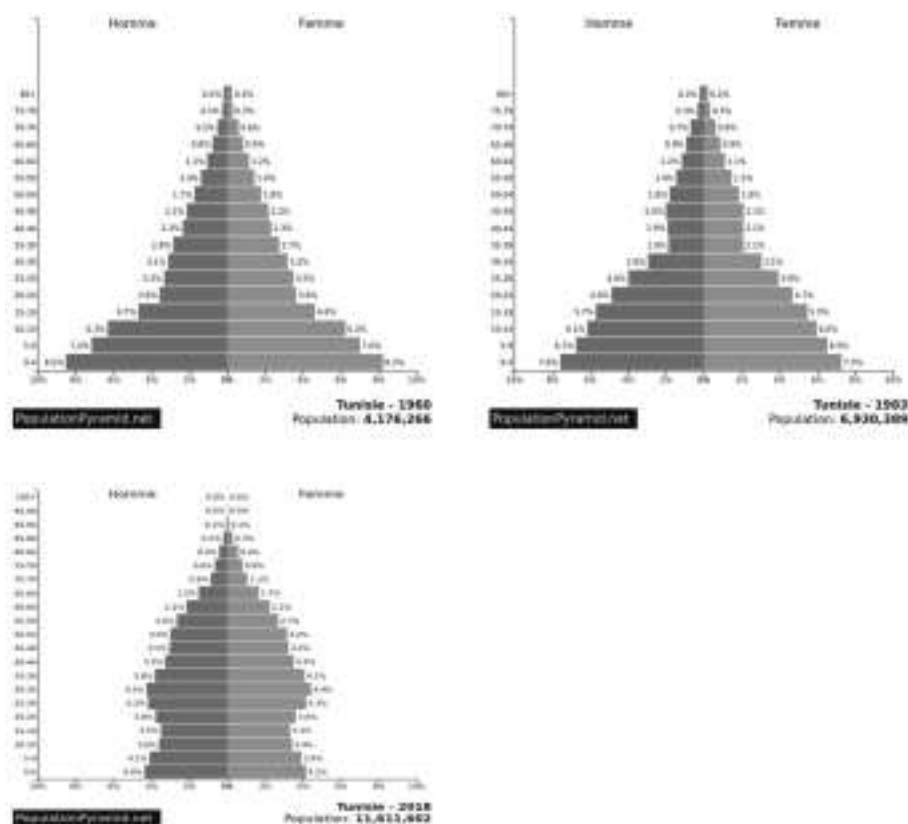
A titre d'illustration, la part des personnes âgées de plus de 65 ans a plus que doublé entre 1960 et 2017, passant successivement de 3,7% à 8%.

Toutefois, on peut énoncer qu'en dépit des changements qui s'opèrent au niveau de la structure par âge de la population en relation avec la transition démographique, la Tunisie a relativement bien profité du bonus démographique pour étendre la couverture sociale à la quasi-majorité des catégories socioprofessionnelles.

Les conséquences de la transition démographique transparaissent d'une manière très nette à travers les changements intervenus au niveau de la base et le sommet de la pyramide des âges de la population tunisienne au cours de la période 1960-2017 (Figure 2).

La baisse manifeste du taux de natalité a permis de ramener la part des enfants et des adolescents appartenant à la tranche d'âge 0-14 ans de 43,5% de la population totale en 1960 à 38,8% en 1983 et puis à 24% en 2017. Cette baisse a été accompagnée, bien entendu, par une augmentation de la part de la population en âge de travailler (15-64 ans) qui a vu sa part passer de 52,8% en 1960, à 56,7% en 1983 avant d'être portée à 68% en 2017.

Figure 2 : Pyramides d'âges de la population tunisienne pour les années 1960, 1983 et 2017



44 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Il s'agit, véritablement, d'une donnée démographique de première importance qui a servi au cours des trois premières années après l'indépendance, d'argument décisif en faveur l'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle. Le creusement à vue d'œil du déficit financier des régimes assurantiels gérés par la CNSS a permis de susciter un large débat sur les leviers devant être actionnés afin de réformer les régimes et de résorber les déficits.

C'est dans ce contexte bien précis que la formalisation des travailleurs informels contournant la sécurité sociale et l'extension de la couverture sociale aux travailleurs mobiles ont été présentées comme étant un levier non négligeable pour raffermir les ressources des régimes de cotisations additionnelles, ce qui permet in fine de lisser les taux de cotisation d'équilibre (Ben Cheikh et Charmes 2016). En effet, la formalisation des travailleurs informels pourrait représenter un potentiel énorme de levée de ressources de cotisations pour la CNSS. Des travaux réalisés dans ce sens ont apporté des évidences que le manque à gagner de la CNSS occasionné par l'existence de travailleurs informels en nombre important, pourtant assujettis à la sécurité sociale, pourrait atteindre 21,4% des recettes totales de la CNSS pour l'année 2014 (Ben Cheikh 2016). Ces gisements de ressources supplémentaires pourraient être mobilisés à condition de mettre en place les mesures nécessaires pour endiguer l'avancée de l'informalité sur le marché de travail et trouver des solutions pratiques à la problématique de

sous-couverture des régimes assurantiels de la CNSS.

Approche d'analyse et de reconstitution de séries statistiques historiques sur les dépenses de protection sociale et de couverture sociale effective

Approche de découpage historique de l'extension de la protection sociale en périodes pertinentes

Notre essai de reconstitution de l'histoire de l'extension de la protection sociale à l'économie informelle se veut complet en faisant appel à toutes les variables pertinentes qui auraient pu influencer les décisions prises par les pouvoirs publics de l'époque analysée. De ce fait, on essaiera tout le long de cet essai d'aller au-delà d'une approche simplement narrative, se limitant à un exposé des dates de publication des principaux textes législatifs organisant les régimes assurantiels et les programmes assistanciers de protection sociale. En d'autres termes, on essaiera de comprendre l'économie politique de ces différentes mesures et réformes, en s'imprégnant de leur contexte politique et socio-économique. Il s'agit de retrouver les arguments qui ont sous-tendu la décision des pouvoirs publics pour créer un nouveau régime de sécurité sociale ou d'étendre la couverture sociale à une catégorie socio-professionnelle jusque-là exclue du parapluie de la protection sociale.

Il y a lieu de noter, par ailleurs, que l'histoire économique de la Tunisie a été marquée au cours de la période étudiée 1956-2021 par des changements

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 45

notoires au niveau de l'approche de gouvernance au niveau macroéconomique, des choix sectoriels, et aussi par des soubresauts assez violents. Une donnée cruciale qui a guidé notre choix d'opter pour une périodisation de notre analyse historique afin de mieux rendre compte des spécificités propres à chaque période considérée pour notre analyse.

A ce titre, on a fait le choix méthodologique d'analyser la dynamique historique de l'extension de la protection sociale à l'économie informelle en deux périodes distinctes. La première période s'étend de 1956, année qui date l'accès de la Tunisie à son indépendance, à 1986, l'année qui précède le changement politique de 1987 et le passage de la Tunisie sous les fourches caudines du FMI lors de la mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS). En effet, cette période est fondamentale pour notre analyse car l'essentiel des mesures fondatrices qui ont largement façonné le système de protection sociale dans sa forme actuelle, ont été prises pendant les trois premières décennies postindépendance de la Tunisie.

Notre approche de périodisation porte aussi sur la période 1987-2021. Une période assez longue dans l'histoire économique et sociale de la Tunisie, marquée par la succession de deux phases relativement distinctes. Une phase de stabilité politique et du cadre macroéconomique qui s'est étendu de 1987 à 2010 qu'on peut opposer à une phase de remous

politiques et sociaux et de grands déséquilibres au niveaux des fondamentaux de l'économie tunisienne, en l'occurrence la décennie 2011-2021.

Reconstitution de séries historiques sur l'évolution des dépenses de protection sociale

Il serait très utile d'accompagner et étayer notre récit historique à propos de l'extension de la protection sociale à l'économie informelle par l'évolution des dépenses de protection sociale au cours de la période visée par notre analyse. A cet effet, on a procédé à un inventaire des données statistiques officielles en Tunisie afin de collecter les données qui peuvent correspondre à nos besoins.

Cette recherche documentaire nous a permis d'identifier deux sources de données potentielles qui peuvent être, à priori, d'une grande utilité dans la constitution de séries historiques sur les dépenses de protection sociale au cours de la période 1956-2020.

Il s'agit (1) des données de la comptabilité nationale portant sur les prestations sociales en espèces et en nature¹⁷ et (2) des séries publiées annuellement par le Ministère du Développement, de l'Investissement et

17. Selon le standard international des Systèmes de Comptes Nationaux – SCN 2008 (United Nations 2011), les prestations sociales sont enregistrées dans le compte de redistribution secondaire du revenu. Il s'agit « *des transferts courants que reçoivent les ménages et qui sont destinés à pourvoir aux besoins qui surgissent à l'occasion de certains événements ou dans certaines situations comme la maladie, le chômage, la retraite, le logement, l'éducation ou les situations familiales. Les prestations sociales*

46 Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON

de la Coopération Internationale (MDICI) portant sur les transferts sociaux et les dépenses publiques à caractère social.

Toutefois, ces deux sources de données suscitent de notre part un nombre de réserves substantielles. Concernant les données de la comptabilité nationale, on s'est heurté à deux obstacles majeurs. Le premier a trait à l'indisponibilité d'une série entière couvrant les dépenses de prestations sociales depuis 1956. La série disponible au niveau de l'INS ne couvre que la période 1983-2019. Le deuxième obstacle constaté après collecte et manipulation approfondie des données désagrégées des prestations sociales reçues par les ménages, se rapporte à une sous-estimation manifeste des montants annuels de prestations de retraite, des transferts monétaires en faveur des ménages pauvres et vulnérables et de la prise en charge des frais de soins des ménages. Il sied de noter, à ce niveau, que ce constat a été permis grâce à la confrontation des données détaillées des comptes d'organismes de sécurité sociale qu'on retrouve au niveau des comptes nationaux avec les documents comptables des caisses sociales et leurs états financiers. Ainsi, on s'est retrouvé de facto face à des écarts variables d'une année à l'autre et assez considérables entre ces sources de données.

Comme précisé plus haut, la deuxième source de données a été régulière

rement publiée dans les documents officiels du ministère historiquement chargé de la planification économique et sociale, en l'occurrence le MIDCI et ce depuis le début des années 70. Il s'agit de l'évolution des transferts sociaux en Tunisie collectés et mesurés à partir des documents budgétaires des différents ministères. Initialement, l'approche adoptée par le ministère de la planification pour la mesure annuelle des transferts sociaux et d'autres indicateurs connexes obéissait à une logique de mise en relief, voire de valorisation auprès des partenaires sociaux, des efforts fournis par l'Etat en termes de dépenses publiques à caractères social.

Toutefois, la définition officielle des transferts sociaux en Tunisie était largement extensive et se démarque nettement de toutes les définitions adoptées par les organismes internationaux à l'instar de l'OIT, le FMI, les Nations Unies (SCN 2008) et puis l'OCDE. En d'autres termes, les transferts sociaux faisaient partie d'une batterie d'indicateurs instrumentalisés par l'ancien régime de Ben Ali pour reluire son image auprès des bailleurs de fonds et contrarier les opposants. Ayant assuré pendant huit ans la sous-direction de la protection sociale au Ministère de la planification (Actuel MDICI), on a pu témoigner au lendemain de la chute du régime en 2011, en deux articles publiés en couverture du journal *La Presse en Tunisie*¹⁸, de cette dérive propagandiste de l'appareil statistique. Décidément, ces pratiques n'ont pas été sans conséquences. Le capital-confiance dont jouissaient les

peuvent être versées dans le cadre de régimes d'assurance sociale ou par l'assistance sociale ».

18. Appareil statistique du régime Ben Ali- Les comptes sont loin d'être bons : Statistiques publiques et démocratie <https://www.turess.com/fr/lapresse/23121>
Statistiques sociales – La valse des chiffres : <https://www.turess.com/fr/lapresse/23371>

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 47

statistiques sociales en Tunisie a été sérieusement entamé et la crédibilité des producteurs de statistiques profondément écornée. A titre d'illustration de cette situation insolite, l'écart entre les ratios des dépenses de transferts sociaux rapportés au PIB produits et diffusés par le MDICI et le FMI a atteint plus de 10 points de pourcentage au cours de la décennie 2000-2010. Il est curieux de constater, par ailleurs, que cette approche est toujours de mise, en dépit des changements politiques intervenus après 2011.

Pour toutes ces considérations, on a jugé plus utile de reconstituer une nouvelle série statistique sur les dépenses de protection sociale couvrant toute la période 1956-2020. Néanmoins, il importe de mentionner que cette tentative a été entourée de difficultés dans la collecte des données couvrant les trois premières décennies postindépendance du pays. Ce qui nous mène aussi à préciser qu'on ne prétend nullement produire des données statistiques qui pourraient se substituer aux données produites par des organismes gouvernementaux.

L'approche retenue pour estimer les dépenses de protection sociale est entièrement basée sur les directives des Nations Unies (2008) à propos des systèmes de comptes nationaux.

A cet effet, les dépenses de protection sociale seront déclinées en deux composantes principales : (1) les dépenses des régimes d'assurances sociales et puis (2) les dépenses des programmes non-contributifs d'assistance sociale.

A cet effet, l'étape d'estimation des dépenses de protection sociale a été précédée d'une étape de recherche documentaire afin de collecter les données requises. Ces données ont été collectées essentiellement à partir des sources suivantes :

- Anciennes publications de la CNSS et états financiers couvrant toute la période 1960-2020 ;
- Publications et états financiers de la CNRPS et de la CNAM ; • Anciens documents de planification utilisés dans la préparation des plans quinquennaux de développement économique et sociale ; • Publications et informations recueillies auprès du Ministère des Affaires Sociales portant sur l'évolution des montants annuels consacrés aux transferts monétaires destinés aux familles bénéficiaires du PNAFN ; • Une étude récente de la Banque Mondiale (2016) qui a publié des estimations inédites des coûts annuels des programmes AMGI et AMGII ; • Les budgets annuels des ministères publiés par le Ministère des Finances ;
- Une ancienne série sur les transferts sociaux réalisée par l'Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ) qui couvre les premières décennies après l'indépendance de la Tunisie.

Toutes ces sources combinées nous ont été d'une grande utilité dans la compilation de la série reconstituée des dépenses de protection sociale sur

48 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

la période 1956-2020 qu'on utilisera pour étayer notre récit sur l'extension de la protection sociale à l'économie informelle.

Reconstitution de séries historiques sur l'évolution de la couverture sociale effective

Les mesures de la couverture sociale a toujours été une occupation majeure des décideurs et des statisticiens s'occupant des questions se rapportant à la protection sociale. A vrai dire, les pays en développement ont toujours buté sur l'incapacité à couvrir toute la population active occupée sur le marché du travail par des régimes assurantiels, en dépit de niveaux constatés de couverture légale relativement élevés. C'est dans ce sens, que les pays ainsi que plusieurs organisations internationales, particulièrement la Banque Mondiale et l'OIT, ont consacré une attention particulière aux questions méthodologiques ayant trait à la mesure de la couverture sociale effective, à la collecte des données et aux indicateurs les plus pertinents (Rofman, Lucchetti, et Ourens 2010)adequacy, and sustainability. This paper focuses on the coverage dimension, looking at empirical data in Latin America. It represents a review and expansion of a previous analysis (such as Rofman and Carranza, 2005.

Cela permettrait d'identifier les populations qui sont toujours hors de

portée de la couverture sociale et d'apporter des estimations pertinentes sur le gap de couverture.

En effet, il importe de disposer de séries annuelles sur l'évolution de la couverture sociale afin de faciliter le suivi des mesures et actions adoptées afin de hâter le rythme atteint au niveau des nouvelles affiliations et de prendre des décisions qui soient basées sur des évidences statistiques.

En Tunisie, la mesure de la couverture sociale effective adoptée dans les documents officiels, comme c'est le cas dans bien d'autres pays d'ailleurs, porte sur l'estimation de la part de la population active occupée affiliée à des régimes contributifs de sécurité sociale, en l'occurrence la CNRPS ou la CNSS. Cette définition nécessite de faire recours de deux sources distinctes de données statistiques. Il s'agit au niveau du numérateur du ratio, de données administratives produites par les caisses de sécurité sociale portant sur les affiliations annuelles aux différents régimes de retraite gérés par ces organismes. Concernant le dénominateur, les données ont été toujours pourvues grâce aux enquêtes annuelles et puis trimestrielles sur l'emploi réalisées auprès des ménages par l'INS. Il importe de noter, par ailleurs, que les taux de couverture sociale effective pourraient être estimés à partir des seules données fournies à partir des enquêtes quinquennales sur la consommation, le budget et le niveau des ménages qui couvrent régulièrement les aspects relatifs à la protection sociale des ménages. Néanmoins, on constate la plupart du temps des différences substantielles entre les taux de couverture officiels basés à ceux basés sur les données des enquêtes ménages.

A vrai dire, les séries historiques des affiliations publiées par les caisses sociales et particulièrement la CNSS, pourraient induire les utilisateurs non
La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 49

avisés à commettre des méprises au niveau de la définition de la couverture sociale des travailleurs, pouvant compromettre, en toute évidence, la portée analytique et explicative de leurs constats. Il s'agit d'une confusion qui pourrait être faite entre les travailleurs disposant d'un numéro d'affiliation à la CNSS et les travailleurs qui procèdent régulièrement et effectivement au paiement de leurs cotisations. On consacrera une sous-section à cette problématique dans la méthodologie adoptée pour identifier les travailleurs informels.

En réalité, les chiffres des organismes de sécurité sociale, particulièrement la CNSS, posent de sérieux problèmes méthodologiques.

Tels que publiés actuellement dans les annuaires statistiques de la CNSS, les chiffres portant sur l'évolution des affiliés aux différents régimes comprennent à la fois des affiliés qui ont cessé de verser leurs cotisations, qui seraient dans une situation d'inactivité ou d'informalité, et aussi des travailleurs qui continuent de contribuer activement. Ainsi, l'usage de ces chiffres pour aboutir à une surestimation des taux de couverture sociale et nous induire en erreur en intégrant des travailleurs qui ne se seront pas éligibles aux bénéfices, n'ayant pas encore rempli les conditions de paiement effectif des cotisations pendant au moins 10 ans, conformément à la législation en vigueur en Tunisie. On note que les limites des chiffres publiés par

les régimes de retraites concernant l'évolution annuelle des cotisations ont été reportées dans plusieurs travaux sur la couverture sociale dans les pays en développement (Bucheli, Forteza, et Rossi 2007; Forteza, Lucchetti, et Paralles-Miralles 2009).

A l'instar de ce qui a été constaté concernant les statistiques officielles des transferts sociaux en Tunisie, les chiffres publiés par le gouvernement tunisien avant 2011 concernant la couverture sociale effective ont été largement manipulés dans le cadre de la dérive propagandiste de l'ancien régime qui faisait miroiter à tous les observateurs et partenaires internationaux une grande réussite, sans équivalent dans la région MENA, au niveau de l'extension de la sécurité sociale à l'économie informelle¹⁹. A titre de rappel et selon le discours officiel de l'époque, la couverture sociale effective était portée à plus de 90% en 2010, corollaire d'une étendue très réduite de l'emploi informel, circonscrit à seulement 10% de la population occupée totale. En dépit de cette aberration, ces chiffres étaient relayés dans plusieurs rapports d'organisations internationales.

Connaissant les limites de ces chiffres et l'existence de trous au niveau des séries publiées concernant les affiliations aux caisses sociales, on a été amené à procéder en trois étapes pour constituer une série complète, cohérente et homogène dans la mesure du possible, couvrant la période 1956-2020. Ces étapes sont exposées dans ce qui suit :

19. Nidhal Ben Cheikh (2011) - Le devoir de transparence - Appareil statistique du régime Ben Ali- Les comptes sont loin d'être bons : Statistiques publiques et démocratie. <https://www.turess.com/fr/lapresse/23121>

Etape 1 : Il s'agit de rassembler les données sur les affiliations à partir de plusieurs sources sachant que le paysage institutionnel actuel de la sécurité sociale est très différent de qu'il était dans les années 60. Ce qui veut dire que les données sur les affiliations à collecter étaient dispersées entre plusieurs caisses sociales (CNSS, CAVIS, CREGT, CNRPS) qu'il faudrait homogénéiser. Ce travail a été réalisé grâce à une recherche documentaire à partir d'anciens documents de planification du Ministère des Affaires Sociales et de la CNSS. De même, on a pu disposer de bases de données sur les affiliations compilées au niveau du CRES.

Etape 2 : Les définitions de la population active occupée adoptées par l'INS et inspirées des lignes directrices de l'OIT, ont connu des changements récurrents notamment au milieu des années 2000. A cet effet, on a pu disposer d'un document de travail interne de l'INS dans lequel une rétopolation a été réalisée permettant de produire une série homogène de la population active occupée totale couvrant toute la période 1960-2020.

Etape 3 : Dans l'optique de mieux mettre en relief l'effet des mesures prises en termes d'extension de la couverture sociale à l'économie informelle, les séries reconstituées porteront simultanément sur l'évolution des affiliations aussi bien dans le secteur agricole que dans le secteur non agricole. Cette distinction nous permettra d'observer l'effet des mesures prises en faveur des travailleurs dans le secteur agricole sur le rythme

enregistré des nouvelles affiliations avant de ramener les analyses au niveau du taux de couverture sociale effective. Néanmoins, la non prise en considération des seuls affiliés qui procèdent au paiement effectif de leurs cotisations au cours de l'année d'observation dans les séries publiées par la CNSS, aboutit à une surestimation considérable des taux de couverture. A ce titre, on essayera de mettre l'accent dans nos analyses davantage sur les tendances à dégager qui pourraient apporter des renseignements très utiles sur l'effectivité de l'extension de la couverture légale à certaines catégories socio-professionnelles au niveau du taux de couverture sociale effective. Car, la création d'un régime légal de sécurité sociale, comportant un bouquet de bénéfices, n'induit pas automatiquement une montée en flèche des affiliations dans ce régime.

Ce décalage temporel s'explique par moult facteurs dont le niveau d'attractivité des bénéfices proposés, le coût d'opportunité de la situation d'informalité et d'autres facteurs comportementaux.

Genèse et naissance de la protection sociale en Tunisie

La sécurité sociale tunisienne est née en 1898 lors de la création d'une caisse de pensions pour les fonctionnaires, qui a été étendue après 1951, à tous les employés du secteur public lors de la création de la CNRPS. Toutefois, les premiers débuts effectifs de la sécurité sociale en Tunisie, en tant que moyen d'intervention et de régulation sociale, remontent selon (Guelmani 1996) à l'avènement de l'État providence colonial dont l'émergence au milieu des années 1930 avait comme objectif de réduire la fracture

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 51

devenue béante entre l'État colonial et la société colonisée. Toutefois, les premiers éléments d'une politique sociale, pourraient remonter à la création d'allocation familiales en 1918 en faveur d'une faible minorité de privilèges travaillant dans l'administration publique.

L'intervention sociale de l'État s'est orientée vers trois directions : « (i) la socialisation des coûts d'entretien des forces productives humaines, (ii) la codification étatique du travail salarié et (iii) la redistribution sociale coloniale au moyen de l'extension des équipements collectifs et sociaux » (Guelmami 1996).

Cela augure d'un changement du mode d'intervention de l'État providence colonial qui s'est transformé progressivement selon les termes de l'époque en « dispensateur de progrès tout en assurant l'intégration de l'élément indigène » (Destremau 2010).

La concrétisation de cette vision s'est traduite par l'introduction en 1944 en profit des fonctionnaires et ouvriers de l'Etat et des établissements publics d'une majoration pour salaire unique, la création d'un Ministère des Affaires Sociales en 1945, et d'un Ministère de la Santé Publique et d'un Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale en 1947.

Il y a lieu d'indiquer aussi que ce nouvel élan s'est poursuivi en 1944 par

la création d'un système de prestations familiales au profit des travailleurs du secteur privé non agricole : le décret du 8 juin 1944 a porté sur l'octroi d'un complément de salaire sous forme d'allocations familiales. Cet acquis constituerait une des premières formes de socialisation des risques sociaux.

D'autre part, cette nouvelle prestation, considérée comme étant une des premières pierres angulaires de la sécurité sociale en Tunisie, avait comme mission principale la reproduction intergénérationnelle du salariat.

L'extension de la protection sociale contributive et non contributive à l'économie informelle au cours de la période 1956-1986

L'extension de la sécurité sociale dans le secteur public depuis l'indépendance : principaux acquis

L'existence d'infrastructures de sécurité sociale héritées de l'époque coloniale²⁰ a beaucoup facilité le processus d'extension horizontale de la couverture sociale auprès des nouvelles catégories pour les nouvelles autorités. En effet, tout en instituant un régime de prévoyance sociale dans le secteur, le décret 12 avril 1951 a aussi précisé les catégories couvertes. Il s'agit des fonctionnaires et employés titulaires, le personnel ouvrier permanent et employé de l'Etat, des établissements publics et des communes (Ladhari 1990). Juste après l'indépendance, la promulgation et l'entrée en application

20. D'après le décret 12 avril 1951 couvrant initialement les fonctionnaires et le personnel ouvrier permanent, employé de l'État, des établissements publics et des communes. (Ladhari 1996).

52 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

des dispositions de la loi du 15 février 1974, a permis d'étendre la couverture sociale aux agents temporaires de l'État, aux personnels ouvriers temporaires occupant des emplois permanents de la loi des cadres de l'État, des établissements publics administratifs des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises affiliées à la caisse de retraite du secteur public, et personnels ouvriers temporaires non soumis au statut agricole employés d'une manière accidentelle et discontinue dans les services de l'Etat²¹, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif, aux membres de l'assemblée et aux chefs de secteurs²².

Aussi, les efforts des pouvoirs publics se sont focalisés au cours de la 1956-1986 sur l'amélioration du contenu des prestations en élargissant progressivement la prise en charge de la plupart des risques énoncés dans la convention 102 de l'OIT. En effet, la couverture sociale dans le secteur public a connu une extension verticale remarquable ayant porté sur les deux dimensions suivantes :

- *La portée de la sécurité sociale dans le secteur public* : Depuis l'indépendance, maintes réformes et mesures prises, ont permis de couvrir les affiliés de la CNRPS contre le plus grand nombre des éventualités telles que la forte chute ou l'absence de revenus dues à la maladie, la

maternité, l'accident de travail et les maladies professionnelles, l'invalidité, la vieillesse et le décès du soutien de famille. Le risque de chômage pour cause de licenciement, serait peu pertinent pour les fonctionnaires de l'État et les employés des entreprises publiques puisqu'ils sont titulaires et n'ont pas de risque de perdre leur emploi.

- *Le niveau de la couverture sociale* : Cette dimension est généralement assimilée au niveau de générosité des différentes branches par rapport aux contributions initiales. Pour le cas de la retraite et du capital décès, les bénéfices reçus directement par les affiliés eux-mêmes ou par leurs ayants droit pour le cas du capital décès sont jugés plus généreux dans le secteur public. Cette inégalité serait due à différents paramètres présidant à la liquidation et au mode de calcul de la pension de retraite dont notamment la péréquation et le rendement des annuités.

L'extension horizontale de la sécurité sociale dans le secteur privé : une évolution remarquable

Les véritables réalisations du gouvernement tunisien en matière d'extension horizontale de la sécurité sociale au secteur privé ont eu lieu principalement durant les trois premières décennies après l'indépendance. À la différence du secteur public, les travailleurs tunisiens du secteur privé ne bénéficiaient durant l'époque coloniale que d'une réparation des préjudices relatifs aux

21. Loi N°72-58 du 29 juillet 1972, étendant le bénéfice du régime des pensions de retraites fixé par la loi N° 59-18 du 5 février 1959 à certaines catégories de personnels 22. Décret N° 77-629 du 3 août 1977, étendant le bénéfice du régime des pensions de retraite institué par la loi N° 59-18 du 5 février 1959 à certaines catégories de personnels

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 53

accidents de travail par extension de la législation française datant de 1921 ainsi que d'un régime d'allocation familiales créé en vertu du décret du 8 juin 1944 et limité aux secteurs formels.

L'engagement de l'État à étendre la couverture sociale à l'emploi informel émane d'une détermination à créer des conditions favorables pour l'émergence du salariat et par ricochet d'une classe moyenne stable. Ce n'est que suite à l'adoption d'un modèle de développement basé sur une nouvelle stratégie de promotion des exportations au début des années 1970 et d'insertion active dans la division internationale du travail, que les liens entre la sécurité sociale en tant que transfert social majeur et la norme salariale ont été établis et renforcés.

Parmi les facteurs présidant à cette montée en puissance de la sécurité sociale, on compte les améliorations substantielles enregistrées au niveau des prestations de différentes branches de la CNSS et de la prise en charge des risques qu'elles sont censées couvrir.

Comme composante fondamentale des transferts sociaux aux côtés des dépenses de compensation, la sécurité sociale a joué un rôle majeur dans la stabilisation des coûts salariaux directs à la base des avantages comparatifs

détenus par les secteurs exportateurs. Ceci a permis pendant des années de raffermir la compétitivité-prix de l'économie tunisienne. Toutefois, la norme salariale qui a tant soutenu l'insertion internationale de la Tunisie et le modèle d'accumulation mis en place depuis les années 1970 a fait face à sa première crise en raison des difficultés macroéconomiques ayant atteint leur paroxysme en 1986. Ce qui a poussé le gouvernement de cette période à adopter un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) qui a été mis en place et exécuté sous la houlette du FMI.

Une lecture fine de l'historique de l'extension de la sécurité sociale en direction de l'économie informelle permet de révéler que les principales stations pertinentes exprimaient des changements profonds adoptés au niveau des orientations globales en matière de gestion macroéconomique.

L'extension de la couverture sociale aux salariés dans le secteur productif non agricole

Toute la décennie des années 60 a été lourdement marquée par le socialisme destourien, doctrine du parti unique au pouvoir, le Parti Socialiste Destourien (PST). Cette doctrine qui s'appuyait sur le programme de l'UGTT²³ pour assurer la décolonisation de l'économie tunisienne et réussir sa modernisation, préconisait la mise en œuvre d'un processus de développement planifié (Poncet 1971). Cette période dirigiste, conduite sous la férule de M. Ahmed Ben Salah, ancien secrétaire général et super Ministre (1960-1969), a été entamée suite à l'adoption des perspectives décennales (1962-1971) par le gouvernement tunisien auquel a succédé un plan triennal

23. C'est le programme de l'UGTT conçu et préparé par M. Ahmed Ben Salah, qui a assuré le secrétariat général de la centrale syndicale de 1951 à 1956.

54 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

(1962-1964) pour la mise en place des nouvelles structures. Pendant cette phase cruciale, plusieurs réformes ont été engagées ; il s'agit essentiellement du renforcement et l'extension du mouvement coopératif et une stratégie d'industrialisation paraétatique portant création de nombreux pôles industriels dans les différentes régions de la Tunisie.

Afin de réunir toutes les conditions de succès à ces premières orientations en matière de politique économique, le gouvernement s'est déployé au lendemain de l'indépendance à faciliter l'émergence du salariat dans le dessein de répondre adéquatement aux besoins de l'industrie nationale naissante.

Le monde du travail est en grande mutation. Notre système de protection sociale qui a vu le jour et s'est développé concomitamment avec la révolution industrielle et le développement de l'industrie est fragilisé par la déstabilisation de la société salariale. Notre système de protection sociale français est un système, qui a fait du travail et de son statut, la pierre angulaire d'un système hybride empruntant à Bismarck sa logique assurancielle assis sur le statut des travailleurs et à Beveridge sa vocation universelle.

Les perturbations que connaît le monde du travail avec ses effets sur

l'emploi, nécessitent de repenser la protection sociale dans une logique de parcours, afin d'assurer des protections aux individus tout au long de leur vie et activité, marquée par des mobilités professionnelles, statutaires, géographiques. Pour faire face à ces nouveaux défis, nous devons favoriser le passage d'un système structuré autour des droits rattachés au statut, à un système structuré autour de droits rattachés à la personne, répondant à la fois aux besoins de « communs protecteurs » et à un besoin de spécificité au regard de la diversité des situations vécues, et d'une réponse personnalisée.

A l'instar des systèmes de protection sociale en Allemagne et en France ayant pris naissance beaucoup plus tôt dans les années 1880, la protection sociale tunisienne a été dès le début axée sur le concept d'assurances sociales s'est développée dans le cadre de la société industrielle (Bonnand 2019). On peut affirmer à ce propos que le système de protection sociale a émergé consubstantiellement au lancement du paradigme de développement indus

trial en Tunisie, à son développement et son corrélat social : le salariat.

En 1960, l'État promulgua deux lois fondatrices²⁴ en faveur des salariés non-agricoles. La première a porté sur l'organisation du régime général de sécurité sociale, la couverture de la maladie et du décès ainsi que les allocations familiales. La deuxième loi quant à elle a permis l'établissement d'un régime de pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants pour les salariés du secteur non agricole, c'est-à-dire les salariés visés par la loi 60-30. Ce régime des salariés non-agricoles (RSNA) géré par la CNSS, a évolué sensiblement depuis sa création dans le sens d'une extension progressive de sa sphère d'application et de l'amélioration du montant des prestations offertes.

24. La loi 60-30 et la loi 60-33 du 14 décembre 1960.

Ce nouveau régime (RSNA) couvre le personnel salarié de tous les établissements industriels et commerciaux, des professions libérales, des coopératives, des sociétés civiles, des syndicats et des associations. Il assure les risques vieillesse, invalidité, survie, capital décès, maladie, maternité, prestations familiales et réparation des préjudices résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles (Cherif et Essoussi 2004).

L'extension de la couverture légale aux salariés agricoles

Suite à l'échec de la coopérativisation en 1969, les autorités publiques ont pris connaissance de l'acuité de la crise rurale et de la paysannerie agricole en particulier. L'ampleur de cette crise s'est largement amplifiée au cours des années 60, en raison du recours systématique à une politique de transfert du surplus agricole vers l'industrie ayant occasionné une détérioration des termes de l'échange de l'agriculture en Tunisie (Jouili 2008).

Au début des années 70 et sous l'effet de la politique de fixation des prix agricoles, les responsables tunisiens se sont trouvés confrontés à l'accroissement de la polarisation urbaine-rurale et à la détérioration du pouvoir

d'achat des agriculteurs (Séthom 1992; Ben Cheikh 2005).

S'ajouta aussi à cette donne, le creusement du déficit de la balance alimentaire ce qui a permis de susciter un débat national sur le rôle fondamental et stratégique de l'agriculture pour la sécurité alimentaire. Toutes ces facteurs ont poussé les autorités publiques à revoir les termes de leur stratégie concernant le secteur agricole et d'adopter un nombre de mesure visant à encourager la production agricole et améliorer les conditions de vie des populations rurales et notamment la main d'œuvre agricole qui représentait en 1966, à peu près 45% de la population active occupée en Tunisie. C'est bien ce contexte politico-économique qui a bien justifié le recours à l'extension de la sécurité sociale au secteur agricole à travers la création d'une couverture légale de sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs agricoles.

En juillet 1970, la loi 70-34 a été promulguée modifiant la loi 60-30 permettant d'introduire les premières bases de la sécurité sociale agricole. Toutefois, cette nouvelle loi n'a pas atteint les objectifs escomptés pour cause d'une complexité entourant la définition des conditions préalables à l'affiliation.

Il importe de noter que la portée de cette loi était limitée aux travailleurs permanents occupés au moins 180 jours par an chez le même employeur, excluant ainsi des pans entiers de travailleurs agricoles, notamment les travailleurs saisonniers, mobiles s'adonnant à la poly-activité. Se rendant compte des limites de cette loi à prendre en considération la diversité des formes d'emploi agricole ainsi que les risques et les contraintes inhérents à l'exercice de l'activité agricole, les pouvoirs publics ont ramené, suite à la promulgation de la loi 81-6, la durée minimale de cotisation de 180 jours à 45 jours de travail par trimestre chez le même employeur. Ainsi, tous les travailleurs agricoles pourraient désormais bénéficier des prestations offertes

56 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

par ce nouveau régime, peu importe qu'ils soient permanents, saisonniers ou occasionnels, à condition de justifier d'avoir travaillé au moins 45 jours par trimestre auprès du même employeur.

Le Régime des Salariés Agricoles (RSA) crée en vertu de la loi N° 81-6, du 12 février 1981 assure les risques vieillesse, invalidité, survie, maladie, maternité et réparation des préjudices résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il s'agit d'un acquis de taille pour les salariés agricoles qui occupent des emplois relativement stables.

D'autres modifications ont été introduites au fil des années au niveau du texte de base datant de 1981²⁵ ce qui a permis d'améliorer sensiblement le niveau et la portée des prestations offertes aux affiliés des régimes des salariés agricoles²⁶.

Il importe aussi de souligner que la couverture sociale a été étendue aux pêcheurs²⁷, aux patrons pêcheurs et aux armateurs travaillant sur des bateaux de pêche conformément aux dispositions du code du pêcheur promulgué en vertu de la loi du 31 Mars 1975.

D'autre part, un nouveau régime amélioré couvrant les salariés agricoles dotés de revenus salariaux stables et de capacités contributives plus élevées a été institué par la loi N° 89-73, du 2 septembre 1989.

Ce nouveau régime²⁸, cible à travers sa couverture légale les coopérateurs salariés employés par les entreprises ayant la forme de sociétés employant 30 salariés permanents au moins, ainsi que les pêcheurs employés sur des bateaux dont la jauge brute est inférieure à 30 tonnes, les pêcheurs indépendants et petits armateurs. Ce nouveau régime assure les risques vieillesse, invalidité, survie, maladie, maternité, allocations familiales et réparation des préjudices résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles (Cherif et Essoussi 2004).

L'extension de la couverture légale aux indépendants agricoles et non agricoles

A l'instar de plusieurs pays, la sécurité sociale s'est limitée initialement en Tunisie à l'emploi formel salarié. Se rendant compte à l'évidence de l'importance du travail indépendant pour la stimulation de l'initiative privée et l'amélioration de la contribution des investissements privés dans l'effort

25. La loi 81-6 du 12 février 1981, organisant les régimes de sécurité sociale dans le secteur agricole a été modifiée et complétée par les textes suivants : Lois 89-73, 95-102, 96-66, 97-61, 2007-43.

26. La CNSS gère actuellement deux régimes de salariés agricoles : Le régime des salariés agricoles (RSA) et le régime des salariés agricoles amélioré (RSAA). 27. L'organisation de la sécurité sociale des pêcheurs s'organise autour du décret 77-546 du 15 juin 1977, tel que modifié et complété par les décrets, 80-103 du 23 janvier 1980 et 82-1028 du 8 juillet 1982.

28. RSAA : Régime des salariés agricoles amélioré

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 57

national de développement, la Tunisie s'est consacrée depuis le début des années 70 à l'amélioration de l'environnement des affaires tout en essayant de desserrer les contraintes pesant sur les investisseurs et les travailleurs indépendants. C'est dans le cadre de cette dynamique qu'on peut situer la décision du législateur, prise en 1982²⁹, d'étendre la couverture légale aux travailleurs indépendants agricoles et non agricoles. Ce qui a permis de couvrir cette catégorie de travailleurs qui échappait auparavant complètement au parapluie de la sécurité sociale.

Les programmes assistanciers de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Juste après l'indépendance, le gouvernement tunisien a pris acte de l'ampleur des disparités sociales et surtout de l'état inquiétant des privations matérielles et des conditions de vie déplorables dans lesquelles vivaient des pans entiers de la population tunisienne.

Face à cette situation, les pouvoirs publics se sont employés durant toute la période 1956-1986 à mettre en place des programmes pour améliorer l'accès des populations pauvres et vulnérables aux soins de santé tout en s'efforçant de diversifier l'éventail des programmes d'amélioration des

conditions de vie au profit des familles pauvres afin de replâtrer la fracture sociale héritée de l'époque coloniale.

D'ailleurs cette vision de promouvoir l'Homme et de répondre aux aspirations des masses populaires à une dignité morale et matérielle, constituait la toile de fond de tout le discours développementaliste qui ressort des perspectives décennales du gouvernement tunisien, plan de développement économique et social ayant couvert la période 1962-1971. D'où l'idée que promeut ce plan, d'une articulation coudée entre la croissance économique et une politique sociale, afin d'assurer l'enclenchement d'un processus de développement économique intégral qui aboutit à plus de justice sociale : « (...) *le développement économique que nous projetons repose sur une population physiquement saine et jouissant des conditions matérielles de vie favorables à l'épanouissement de ses capacités* » (Ministère du Plan 1962).

Ces orientations ont été traduites à travers un élan national pour la création de nouvelles infrastructures de santé publique couvrant tout le territoire national, l'amélioration de l'habitat et des conditions de logement et l'adoption de mesures pour la généralisation de l'accès aux soins de santé pour toute la population.

C'est dans ce sens qu'un programme d'assistance médicale gratuite, labélisé AMG, a été mis en œuvre en 1958, sur présentation de « *cartes d'indigence* » délivrées par les services régionaux et les collectivités locales.

29. Le décret n°82-1359 du 21 octobre 1982, étendant le régime de sécurité sociale aux travailleurs indépendants dans le secteur non agricole tel que modifié et complété par le décret n°89-1611 du 10 octobre 1989, et le décret n°82-1360 du 21 octobre 1982, relatif à la sécurité sociale des exploitants et travailleurs indépendants dans l'agriculture.

58 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Les familles pauvres et nécessiteuses pourraient bénéficier d'une gratuité totale des soins alors que les populations dont les revenus se situent juste au-dessus du seuil d'indigence auraient droit à des tickets modérateurs réduits. Il importe de souligner que les questions relatives à la validité des cartes, les critères d'éligibilité et de sélection des bénéficiaires à l'AMG, redéfinition de l'effort contributif ont été revues à plusieurs reprises lors de la période étudiée.

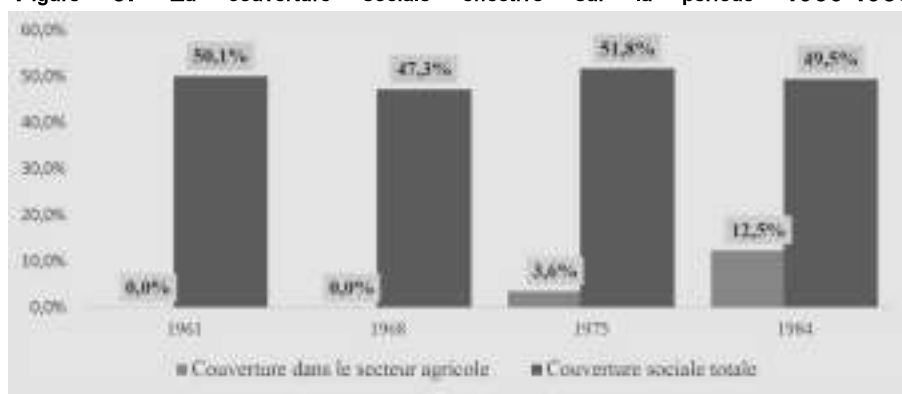
Impacts de l'extension horizontale sur les taux de couverture sociale effective et les dépenses de protection sociale

Les mesures prises en faveur de l'extension de la sécurité sociale pour les salariés non agricoles en 1961 ont permis de porter le niveau de couverture sociale à 50.1% de la population active occupée totale. On note par ailleurs, que les niveaux enregistrés sur la période 1960-1986 ont été marqués par un certain fléchissement, et ce en dépit de l'intégration de nouvelles catégories à l'instar des salariés agricoles et des non-salariés à partir de 1981, sous le parapluie de la sécurité sociale. En effet, le graphique ci-dessous illustre clairement ce constat : la couverture effective s'est établie à seulement 49.5% en 1984 contre 51.8% en 1975 et 47.3% en 1968.

Ces contreperformances pourraient être expliquées essentiellement par les difficultés économiques et les remous politiques qu'a connus la Tunisie au cours de la décennie 1960-1970 en plus d'une crise économique aigue qui a sévi de 1981 à 1987.

Il importe de noter par ailleurs que les mesures prises en faveur des salariés et puis des indépendants agricoles ont permis de porter la couverture sociale effective dans le secteur agricole de 0% en 1961 de l'emploi agricole total à 3.6% en 1975 et puis à 12.5% en 1984.

Figure 3: La couverture sociale effective sur la période 1956-1986



Source : Calculs et compilations de l'auteur

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 59

Tableau 3: Evolution des dépenses de protection sociale sur la période 1961-1986

Années	En Millions de Dinars			Dépenses de protection sociale en % du PIB	Dépenses de sécurité sociale en % du PIB
	Dépenses de sécurité sociale	Total Protection sociale	PIB		
1961	5,2	7,9	402,6	2,0%	1,3%
1963	6,6	9,3	484,9	1,9%	1,4%
1965	8,1	11,2	599,8	1,9%	1,4%
1967	9,7	13,4	660,6	2,0%	1,5%
1969	11,5	16,4	777,2	2,1%	1,5%
1971	14,2	20,1	999,6	2,0%	1,4%
1973	18,2	25,8	1304,9	2,0%	1,4%
1975	29,2	39,7	1970,5	2,0%	1,5%

1977	47,6	59,0	2495,7	2,4%	1,9%
1979	63,2	84,8	3333,8	2,5%	1,9%
1981	108,5	138,4	4706,5	2,9%	2,3%
1983	155,7	202,2	6229,8	3,2%	2,5%
1985	245,8	301,9	7661,6	3,9%	3,2%
1986	266,2	319,4	7869,4	4,1%	3,4%

Source : Compilations et calculs de l'auteur

Scruter l'historique de l'extension de la protection sociale à l'économie informelle à l'aune de l'évolution de la part des dépenses de protection sociale par rapport au PIB est très pertinente d'un point de vue analytique.

La série reconstituée des dépenses de protection sociale pourraient faciliter la compréhension de la chronologie des mesures prises par les pouvoirs publics en Tunisie en nous faisant accéder à une lecture plus éclairée et fine, car étayée par des données chiffrées mesurant l'effort de l'Etat dans le domaine de la protection sociale en particulier et de la politique sociale d'une manière générale.

L'effort fourni par l'Etat tunisien afin de créer le premier noyau d'une sécurité sociale postcoloniale qui s'est étendue tout particulièrement au secteur privé a permis de porter la part des dépenses de sécurité sociale (Régimes contributifs) dans le PIB de 1.3% en 1961, à 1.5% en 1975 et puis à hauteur de 3.4% en 1986.

On a assisté aussi à un doublement de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB en l'espace de 25 ans qui est passée de 2% en 1961, à 2.9% en 1981 pour culminer à 4.1% en 1986. Cette accélération du rythme de croissance des dépenses de protection sociale s'expliquerait particu

lièrement par l'arrivée à l'âge de la retraite de plusieurs générations de

60 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

travailleurs et de fonctionnaires ayant entré sur le marché du travail vers les années 50. D'où une envolée des dépenses de retraite et l'apparition du premier déficit financier de la CNRPS en 1991, annonçant l'entrée de ce régime dans la phase de maturité.

L'extension de la protection sociale contributive et non contributive à l'économie informelle au cours de la période 1987- 2020

Pour la protection sociale tunisienne, cette deuxième période a été marquée essentiellement par un développement remarquable du segment non-contributif à travers une large diffusion des transferts monétaires au profit des familles pauvres en plus d'un nombre de tentatives peu concluantes pour l'extension des régimes contributifs aux travaux informels

exerçant dans le secteur agricole.

Finir avec une situation incongrue de cohabitation entre travail formel et travail informel dans le secteur public

Les actions se sont succédé au fil des années ce qui a permis de couvrir la quasi-majorité des employés du secteur public. Avant la survenue des changements politiques de 2011, certaines catégories de travailleurs précaires continuaient à être exclues du parapluie de la couverture sociale dans le secteur public.

On retrouve parmi ces derniers fondamentalement, d'un côté, les travailleurs recrutés par les établissements publics, les entreprises publiques et les collectivités locales pour servir dans les chantiers régionaux et d'un autre côté, les travailleurs recrutés par des entreprises privées pour le compte d'administrations publiques et des entreprises publiques, offrant des services de nettoyage et de gardiennage dans le cadre de contrats de sous-traitance.

Juste après la révolution de 2011, l'Union Générale des Travailleurs Tunisiens (UGTT), a réussi après moult négociations, à sceller un accord historique avec le gouvernement en Juillet 2011 qui bannit définitivement la sous-traitance dans la fonction publique à travers l'annulation de la circulaire N°35 du 30 juillet 1999 se rapportant à la sous-traitance dans l'administration et les établissements publics. Cet accord est d'une importance capitale pour cette catégorie de travailleurs précaires car il leur reconnaît le droit pour une sécurité sociale adéquate et un emploi décent.

A cet effet, les discussions qui se sont poursuivies d'une manière intense entre le gouvernement et la centrale syndicale, ont pu aboutir à la conclusion d'un accord en 2013 se rapportant à l'intégration puis la titularisation de tous les travailleurs de la sous-traitance (services de gardiennage et de nettoyage) dans la fonction publique et les entreprises publiques dont le nombre a été estimé aux alentours de 65000.

Il s'agit d'une décision cruciale qui a permis d'étendre effectivement la couverture sociale à ces employés dont la majorité était non déclarée à la

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 61

sécurité sociale et travaillait de facto au sein de l'économie informelle. Cet accord, scellé et mis en œuvre, mit fin partiellement à une longue période de cohabitation, d'ailleurs non reconnue dans les discours officiels sous l'ancien régime, entre les emplois formels aux côtés d'emplois informels au sein du secteur public. Partiellement, parce que les travailleurs des chantiers régionaux, recrutés par l'administration dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Régional de Développement (PRD) et les collectivités locales, demeurent toujours non couverts par les régimes légaux de la sécurité sociale.

Actuellement, les chiffres officiels avancent le chiffre de 70000 travailleurs recrutés dans le cadre des chantiers régionaux et les chantiers agricoles. De fait, ces travailleurs de chantiers, informels du fait de l'absence de toute forme d'affiliation à un régime assurantiel, représentent 2,5% de la population active occupée en Tunisie pour l'année 2018.

*De nouvelles améliorations dans la couverture sociale
des salariés agricoles et des indépendants*

En dépit de leur importance, les percées dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs agricoles n'ont pas été à la mesure des aspirations de certaines catégories de salariés agricoles. En effet, un nouveau régime amélioré couvrant les salariés agricoles dotés de revenus salariaux stables et de capacités contributives plus élevées a été institué par la loi N° 89-73, du 2 septembre 1989.

Ce nouveau régime, cible à travers sa couverture légale les coopérateurs salariés employés par les entreprises ayant la forme de sociétés employant 30 salariés permanents au moins, ainsi que les pêcheurs employés sur des bateaux dont la jauge brute est inférieure à 30 tonnes, les pêcheurs indépendants et petits armateurs.

Ce nouveau régime assure les risques vieillesse, invalidité, survie, maladie, maternité, allocations familiales et réparation des préjudices résultant des accidents du travail et des maladies professionnelles (Cherif et Essoussi 2004).

Cette décision a été consolidée suite à l'institution par le décret n° 95-1166 du 3 juillet 1995 d'un Régime pour les Travailleurs Non-Salariés (RTNS) dans le secteur agricole et non agricole géré par la CNSS. Ce régime assure les risques vieillesse, invalidité, survie, capital décès, maladie et maternité alors que l'adhésion au régime des accidents de travail et des maladies professionnelles reste facultative. Ces acquis notoires sont susceptibles de permettre aux travailleurs indépendants de se couvrir convenablement contre la vulnérabilité inhérente à l'emploi au sein de l'économie informelle, sachant que cette catégorie représente en moyenne 34% de la population active occupée.

En étendant la couverture légale de ses régimes assurantiels au noyau dur des travailleurs au sein de l'économie informelle, en l'occurrence les indépendants agricoles et non agricoles, la Tunisie s'est ainsi démarquée par rapport à plusieurs pays de la région MENA.

62 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

La couverture des travailleurs non-salariés n'a cessé de connaître des améliorations notoires notamment dans le sens d'une meilleure prise en charge des différents risques.

Toutefois, les résultats en termes d'affiliations et de régularité dans le versement des cotisations des travailleurs non-salariés aux régimes les concernant à la CNSS (RIA, RINA) restent toujours en dessous des objectifs.

*L'extension de la couverture sociale aux travailleurs
précaires et à faibles revenus*

Plusieurs catégories socio-professionnelles évoluant au sein de l'économie informelle font face à des difficultés majeures à cotiser régulièrement dans l'un des régimes assurantiels gérés par la CNSS.

Des difficultés qui sont généralement associées à leurs faibles capacités contributives et aussi et surtout à leur mobilité, l'irrégularité de leurs revenus, la saisonnalité et la polyactivité. De même, la législation régissant la couverture sociale offerte aux travailleurs agricoles se prête mal aux spécificités de ces catégories et à la nature des exercées. En conséquence, plusieurs catégories socio-professionnelles à revenus limités et économiquement vulnérables se sont trouvées de facto éjectées hors du champ de la couverture sociale. Face à cette situation, le gouvernement tunisien a créé en 2002 un nouveau régime pour les petits agriculteurs et pêcheurs, les employés de maison, les artisans travaillant à la pièce (le RTFR), pour améliorer l'offre d'assurances sociales et la rendre plus adaptée aux caractéristiques de ces différentes populations.

En dépit de sa simplicité réglementaire et sa générosité relativement excessive, ce nouveau régime s'est montré peu attractif notamment pour les marins pêcheurs, les employés de maison et les artisans. En d'autres termes, les dispositions de la loi 2002-32 seraient plus adaptées à des travailleurs salariés précaires s'adonnant à la mono-activité et aux indépendants « fixes » dont les revenus de l'activité exercée sont aléatoires et irréguliers.

Aussi, il importe de remarquer qu'une partie non négligeable des travailleurs mobiles s'est trouvée contre son gré dans l'emploi informel (notamment dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, les emplois saisonniers ou occasionnels disposant de capacités contributives parfois dérisoires). Il s'agit certes d'un choix contraint qui puise sa rationalité dans l'absence d'un régime qui intègre les contraintes liées au travail mobile, la pluriactivité, l'irrégularité des revenus et le travail occasionnel.

Plusieurs études réalisées ont mis en lumière les limites du mode d'organisation et de gestion du régime actuel des travailleurs précaires tout en proposant la création d'un nouveau régime spécifique aux travailleurs mobiles et des solutions efficaces permettant un recouvrement optimal des cotisations.

Il n'en demeure pas moins que des travailleurs dotés de capacités contributives significatives, s'adonneraient à des arbitrages entre l'occupation d'un

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 63

emploi formel donnant lieu à un paiement de cotisations dans le régime des travailleurs à faibles revenus (RTFR) ou transiter vers l'économie informelle en contournant la sécurité sociale, et s'orienteraient délibérément vers l'assistance sociale qui leur offre un accès aux soins gratuit ou à tarifs réduits, au sein des structures publiques de santé.

Une couverture sociale pour les femmes rurales exerçant dans le secteur agricole

La récurrence dramatique d'accidents mortels lors du transport non sécurisé de femmes exerçant dans le secteur agricole a suscité à plusieurs reprises l'émotion des Tunisiens.

Ils étaient plusieurs aussi à s'indigner de l'absence de toute couverture

sociale décente et surtout d'un cadre réglementaire qui serait en mesure de protéger ces femmes contre les pratiques d'exploitation illégales auxquelles s'adonnent intermédiaires et transporteurs, s'apparentant vraisemblablement à des pratiques de traite de personnes. C'est dans ce contexte qu'on pourrait situer l'initiative prise par les pouvoirs publics en 2019 d'assouplir les critères d'éligibilité au régime RTFR et de l'étendre à un nombre de catégories vulnérables dont particulièrement les femmes rurales occupant des emplois mobiles et saisonniers dans le secteur agricole³⁰.

Cette percée législative résonne parfaitement avec l'adoption par la Tunisie des Objectifs de Développement Durables (ODD) lancés en 2016 par les Nations Unies, qui consacrent la protection sociale comme un droit de l'homme et l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs informels en tant que levier de première importance pour une lutte durable contre la pauvreté et la marginalisation (OIT 2017).

Un programme, porté initialement par une organisation de la société civile avant d'être transformée en Start-up, s'est penché sur les conditions d'accès des femmes rurales occupant des emplois mobiles à une couverture sociale dans la cadre du régime RTFR réinventé suite aux changements induits par le décret 379-2019. En effet, ce programme, labellisée *Ahmini*, se propose de faciliter le processus d'affiliation des femmes rurales en les soutenant à compléter le dossier d'inscription et en leur permettant de procéder aux paiements à distance moyennant l'usage d'une technologie mobile basée sur les protocoles USSD.

En effet, le programme *Ahmini* permettrait aux femmes rurales de verser quotidiennement leurs cotisations sociales à distance à travers le téléphone

30. Décret gouvernemental n° 2019-379 du 22 avril 2019, modifiant et complétant le décret n° 2002-916 du 22 avril 2002, relatif aux modalités d'application de la loi n° 2002-32 du 12 mars 2002, relative au régime de sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs dans les secteurs agricole et non agricole

64 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

portable à partir du solde téléphonique : un dinar par jour, jusqu'à atteindre le montant annuel fixé par la CNSS qui est indexé sur le SMAG mensuel.

En contrepartie, l'affiliée profiterait de l'accès à la couverture contre les accidents de travail ainsi que d'une assurance maladie limitée à la filière publique, et cotiserait pour l'obtention d'une pension de retraite.

En dépit des efforts menés par tous les intervenants et les parties prenantes afin de hâter le rythme d'affiliation à ce programme, le nombre total de femmes rurales qui se sont effectivement affiliées au nouveau programme est jugé toujours faible, et ce selon les dernières estimations de la CNSS.

*Genèse du programme phare de transferts monétaires en Tunisie –
PNAFN : les raisons fondatrices*

Le programme d'ajustement structurel conduit sous la houlette du FMI fût adopté en 1986 et imposa à la Tunisie un nombre d'engagements pressants en matière de gestion macroéconomique dont la libéralisation progressive des prix et la rationalisation des dépenses de la Caisse Générale de Compensation (CGC). Craignant que le démantèlement graduel des subventions alimentaires ne lèse le pouvoir d'achat des populations pauvres et vulnérables, les autorités tunisiennes ont identifié sur la base des résultats de l'ECBNVM (1985) de l'INS, 78000 familles susceptibles de recevoir des transferts compensatoires.

Ce choix semble aussi puiser sa substance dans une vision qui reconnaît le rôle des transferts sociaux directs dans l'accomplissement d'une redistribution optimale. En effet, c'est à travers cette fonction attribuée aux transferts, que les sphères de la justice sociale et du marché se trouvent réconcilier (Guelmani 1996).

C'est bien dans ce schéma historique que l'idée de création d'un revenu minimum completif, s'ajoutant à d'autres formes d'aides sociales, a abouti à la création du PNAFN en 1986. Le PNAFN se distingue d'autres programmes (Cantines scolaires, le programme des jeunes filles rurales, le programme de la famille productive, etc.) par l'octroi d'une aide monétaire permanente desservie sur une base trimestrielle aux familles jugées par des comités d'éligibilité comme étant nécessiteuses et démunies.

Outre l'aide monétaire permanente les familles bénéficiaires du PNAFN et leurs ayants droit bénéficient d'un accès gratuit aux soins (AMGI) dans les structures hospitalières publiques.

De ce fait l'arsenal de l'assistance sociale en Tunisie se trouve constituée de deux programmes phares : le PNAFN et l'autre programme d'Assurance Médicale Gratuite de type II (AMGII) qui permet à des travailleurs à court de capacités contributives, à des licenciés pour des raisons économiques, à des chômeurs de longue durée ainsi qu'à des ménages à faibles revenus, de pouvoir bénéficier de soins dans les structures publiques de santé.

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 65

Analyse rétrospective de l'évolution de l'effectif des bénéficiaires du PNAFN et du montant du transfert monétaire

Le lancement du programme PNAFN en 1986³¹ a été profondément conditionné par les résultats de l'ECBNVM de 1985. En effet, l'approche déployée pour l'identification des populations cibles qui sont susceptibles de recevoir les transferts compensatoires ainsi que le montant de l'aide ont été déterminés par le recours aux résultats de l'enquête ayant trait particulièrement à l'incidence numérique des ménages identifiés comme étant pauvres (79000 ménages) et aux seuils de pauvreté (180 DT par ménage et par an dans les zones urbaines et 95 DT dans les zones rurales).

Lors de la première année de démarrage du PNAFN, les services du Ministère des Affaires sociales (MAS) ont pu identifier 60000 ménages comme étant éligibles à l'aide monétaire permanente. Les efforts s'étant poursuivis pour améliorer la couverture des populations pauvres par les prestations du PNAFN, l'effectif total a vite grimpé à 78000 en 1987, puis à

100000 en 1990. Tout juste après, la croissance de l'effectif total des familles bénéficiaires a connu une période de stagnation qui s'est étendue sur la période 1991-1996 pendant laquelle les flux nets (entrées – sorties du registre du PNAFN) étaient pendant plusieurs années successives quasiment nuls. Une période de reprise légère des flux nets a été entamée en 1997 et s'est poursuivie jusqu'à l'année 2010, portant le nombre total de bénéficiaires à hauteur de 118309 contre 105000 en 1997.

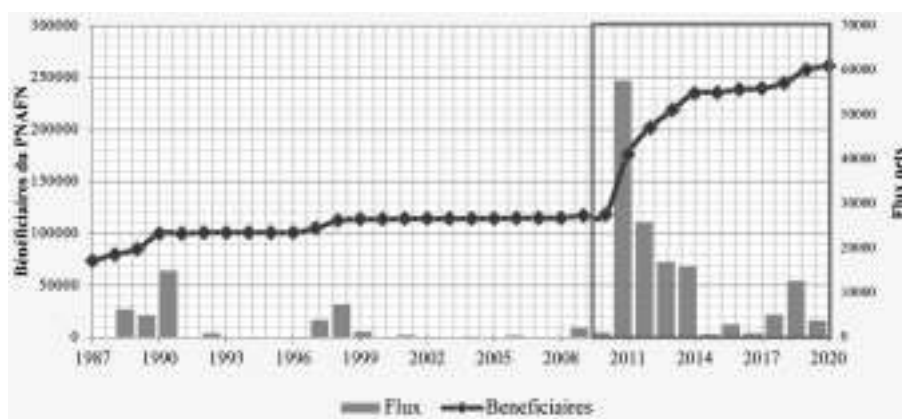
Aux lendemains des changements politiques qui ont eu lieu en 2011, les unités locales et régionales du MAS ont été des mois durant assiégées par des manifestants qui réclamaient davantage de justice sociale et d'aides de la part du gouvernement transitoire. Contraintes par le délitement de l'autorité de l'Etat durant cette période, le gouvernement à travers les gouverneurs et les directions régionales du MAS, a été amené à consentir à ces revendications. La taille des bénéficiaires du PNAFN a vite explosé passant de 118300 en 2010 à 176000 en 2011 soit une augmentation de 57600 de nouveaux bénéficiaires. A lui seul, ce chiffre représente presque la moitié du nombre des familles bénéficiaires de 2010.

La pression populaire en perte de vigueur, n'a pas empêché le nombre de bénéficiaires de continuer à grimper à des niveaux de plus en plus élevés. A vrai dire, les décisions politiques prises en 2012, 2013, 2014 et puis en 2020 lors de la gestion de la crise liée au COVID-19 par les gouvernements successifs et qui ont porté sur l'augmentation des crédits alloués aux directions régionales du MAS, leur ont permis d'augmenter le quota annuel de familles bénéficiaires. Ces décisions ont porté également sur des révisions du montant mensuel du transfert monétaire alloué aux familles bénéficiaires. Ainsi, le nombre de familles bénéficiaires a été porté aux alentours de 261389 au terme de l'année 2020 contre 202000 en 2012 et 176000 en 2011. Durant la seule période transitoire 2011-2020, le nombre de bénéficiaires

31. Une Circulaire a été adressée aux gouverneurs en date du 4 juin 1986 annonçant la création du Programme National d'Aides Aux familles Nécessiteuses.

66 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Figure 4 : Évolution des bénéficiaires du PNAFN et des flux sur la période 1987 -2020



Source : Calculs élaborés sur la base des données de la DGPS

a plus que doublé en l'espace de dix ans, soit une augmentation nette du nombre de bénéficiaires de 140000 familles. La figure 6 illustre clairement ces changements.

L'analyse du registre administratif du PNAFN géré par la CNSS qui assure l'envoi des mandats électroniques aux familles bénéficiaires, permet de dégager des informations intéressantes sur le sexe, l'année de bénéfice et l'âge des bénéficiaires actuels du PNAFN³². Les analyses menées pour l'année 2018, ont permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

- La population des bénéficiaires du PNAFN se répartit à raison de 51.3% et 48.7% entre sexe masculin et sexe féminin. De même, 55.1% des bénéficiaires sont âgés de plus de 60 ans.
- Le PNAFN est constitué à raison de 20.2% de bénéficiaires qui ont intégré le programme au cours de la première décennie de son démarrage, en l'occurrence la période 87-99. Il s'agit pour l'essentiel de populations âgées. Il importe de souligner qu'une tendance au rajeunissement des bénéficiaires a été constatée au cours des dernières années.

Les populations ayant intégré le PNAFN après 2010 qui représentent 58,6% de l'effectif total du PNAFN en 2018, sont constituées particulièrement des deux groupes saillants (voir tableau 5). Les deux groupes d'âge qui comprennent ceux qui sont âgés entre 40 et 59 et entre 60 et 79, représentant successivement 24.6% et 20.6.6% de la population totale. Il en découle un constat de taille : un bénéficiaire du PNAFN sur quatre ayant

32. On a eu le fichier administratif des bénéficiaires du PNAFN (données individuelles) pour l'année 2018 qui a permis de produire les données utilisées dans cet article.

Tableau 4 : Structure par âge de la population bénéficiaire du PNAFN (2018)

	Masculin	Féminin	Total
Moins de 20 ans	0,0%	0,1%	0,1%
20 - 39	3,2%	4,4%	7,6%
40 - 59	17,1%	20,1%	37,2%
60 - 79	21,7%	16,6%	38,4%
80 - 89	7,8%	6,0%	13,8%
90 ans et plus	1,5%	1,5%	3,0%
Total général	51,3%	48,7%	100,0%

Source : Calculs de l'auteur élaborés à partir des registres administratifs du PNAFN (2018)

bénéficié du PNAFN après la révolution appartient à une tranche d'âge toujours active sur le marché du travail « 40-59 ans ». Ce constat renforce des doutes quant à l'existence d'erreurs d'identification assez importants parmi cette population.

La répartition géographique des bénéficiaires du programme PNAFN (Tableau 6 et figure 5) indique que 50.9% des bénéficiaires vivent dans les régions de l'ouest de la Tunisie, le Nord-Ouest, le centre Ouest et le Sud, soient successivement 21.2%, 19.4% et 10.4%. Il importe de rappeler que les régions de l'Ouest représentent 30% de la population totale en Tunisie.

La répartition régionale des bénéficiaires croisée avec l'année de bénéfice, démontre que 45% des 58.6% des bénéficiaires actuels ayant bénéficié du

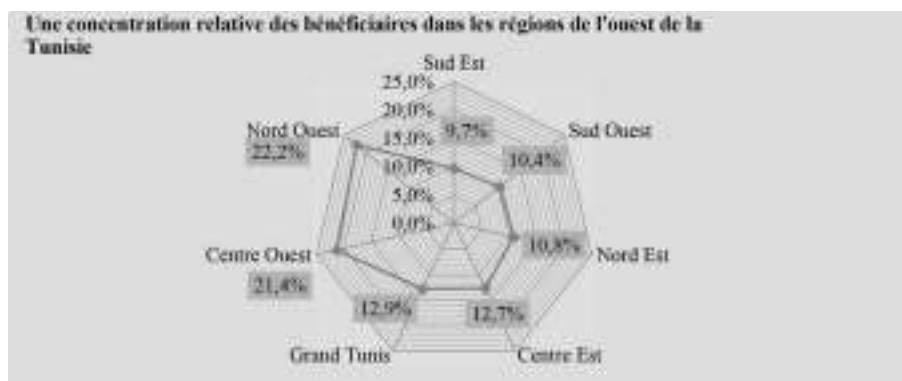
Tableau 5 : Structure par âge de la population bénéficiaire du PNAFN (2018)

	ANNEE DE BENEFICE							
		87-89	90-94	95-99	00-04	05- 10	11-18	Total
S E R I A L I C I F E N E R E S E D E S A	Moins de 20 ans	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
	20 – 39	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,8%	6,5%	7,6%
	40 – 59	1,3%	0,7%	1,8%	2,6%	6,1%	24,6%	37,1%
	60 – 79	5,2%	1,4%	3,0%	2,8%	5,3%	20,6%	38,4%
	80 – 89	2,8%	0,6%	1,6%	1,0%	1,8%	5,9%	13,8%
	90 ans et plus	0,9%	0,2%	0,4%	0,2%	0,3%	0,9%	3,0%
	Total	10,3%	2,9%	7,0%	6,8%	14,4%	58,6%	100,0 %

Source : calculs élaborés à partir des registres administratifs du PNAFN

68 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

Figure 5 : Répartition des bénéficiaires selon les régions (en %)



Source : Base de données administrative des bénéficiaires du PNAFN (2018)

PNAFN après la révolution vivent dans les deux régions du Centre Ouest et du Nord-Ouest. Ces deux régions concentrent à elles seules 43.6% de la population totale des bénéficiaires.

Toutefois, il importe de préciser dès maintenant qu'il existe une diversité typologique des bénéficiaires de l'aide monétaire permanente octroyée dans le cadre du PNAFN. Pourront bénéficier de l'aide monétaire aussi bien les chefs de ménages ouvrant par conséquent le droit aux soins de santé gratuits dans le cadre de l'AMGI à tous les ayant droit (enfants, ascendants et personnes à charge), que des personnes âgées ou à besoins spécifiques vivant seules ou au sein d'une famille dont le soutien principal est jugé par le travailleur social traitant comme étant à court de capacités financières.

Tableau 6 : Répartition des bénéficiaires du PNAFN selon la région et l'année de bénéfice (2018)

Grandes régions									
		GT	NE	NO	CE	CO	SE	SO	Total
Année de bénéfice	87-89	0,9%	1,1%	2,3%	1,5%	2,0%	1,1%	1,4%	10,3%
	90-94	0,3%	0,3%	0,9%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	2,9%
	95-99	0,9%	0,7%	1,7%	0,8%	1,6%	0,6%	0,7%	7,0%
	00-04	1,0%	0,7%	1,3%	1,2%	1,2%	0,7%	0,7%	6,8%
	05-10	2,2%	1,6%	2,7%	1,9%	2,8%	1,6%	1,5%	14,4%
	11-18	7,4%	6,4%	13,3%	7,2%	13,4%	5,3%	5,7%	58,6%
	Total	12,7%	10,8%	22,2%	12,9%	21,4%	9,7%	10,4%	100,0 %

Source : calculs élaborés à partir des registres administratifs du PNAFN

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 69

Il est des situations où une famille pourrait bénéficier de deux transferts monétaires dans le cadre du PNAFN. Ces mesures exceptionnelles pourraient s'expliquer selon les gestionnaires du programme à la DGPS à des situations d'extrême pauvreté et de dénuement qui s'expriment dans la majorité des cas à travers l'invalidité du chef de ménage et de cas d'handicaps profonds d'enfants ou des personnes à charge.

Concernant l'analyse du transfert monétaire accordé dans le cadre du PNAFN, un travail documentaire a été réalisé afin de constituer une série couvrant toute la période 1987-2020. D'un point de vue méthodologique, cette série a été constituée en procédant en deux étapes. La première consiste à calculer les moyennes annuelles des transferts trimestriels octroyés aux familles car des réévaluations interannuelles du montant du transfert sont intervenues pour plusieurs années de la période 1987-2020 (Exemple : 4 fois en 1988, 3 fois en 1990, 3 fois 1997, etc.). C'est seulement au cours de l'année 2012 qu'une décision a été prise par le gouvernement en vue mensualiser le mandatement électronique des transferts monétaires du PNAFN à l'adresse des familles bénéficiaires. En deuxième étape et à partir de la série des transferts trimestriels moyens, qu'une série des transferts mensuels moyens a été constituée.

D'un autre côté, le transfert monétaire du PNAFN a été rapidement porté de 7.7 DT en 1987 à 15 DT en 1990, 36.3 DT en 2000, 56.7 DT en 2010 et enfin à hauteur de 180 DT suite à une décision prise par le gouvernement en 2018.

Un autre transfert pour les enfants scolarisés issus de familles bénéficiaires du PNAFN a été créé en 2007 et s'est greffé au transfert monétaire mensuel. Les familles bénéficiaires du PNAFN et éligibles à ce programme, recevront 10 DT en plus du transfert pour un enfant scolarisé (120 DT en total), 20 DT pour deux enfants scolarisés et 30 DT plafonné à trois enfant. Ce transfert monétaire additionnel conditionné par la scolarisation des enfants a été déplafonné suite à la mise en place d'un confinement général au mois d'Avril 2020 afin d'atténuer les effets liés à la crise économique associée au COVID-19 sur les populations pauvres et vulnérables. Le nombre des ménages bénéficiaires de ce transfert additionnel se répartissent comme suit selon le montant de l'aide scolaire :

**Tableau 7 : Répartition des bénéficiaires
selon le montant du transfert**

Montant en DT	En %
180	80,5%
190	7,6%
200	6,5%
210	5,4%
Total	100%

Source : Calculs de l'auteur sur la base du registre administratif du PNAFN

70 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

La réponse du système de protection sociale en Tunisie à la crise du COVID-19

La protection sociale en Tunisie a été amenée à déployer en urgence une réponse aux défis que posait la crise sanitaire liée au COVID-19. A cet effet, une batterie de mesures a été prise pendant les mois d'avril, de mai 2020 et de septembre 2021 par le gouvernement tunisien afin de mitiger les effets négatifs du lockdown économique sur les catégories pauvres et vulnérables et les travailleurs évoluant au sein de l'économie informelle. Ces mesures se sont focalisées sur des populations bénéficiaires des programmes d'assistance sociale et identifiées dans les bases de données de l'Amen Social. De même, ces transferts monétaires ont ciblé aussi les populations bénéficiaires du programme AMGII avant d'être étendues à d'autres catégories de travailleurs informels. Ce qui a nécessité la constitution d'une nouvelle base de données, actualisée à partir d'anciennes bases disponibles au MAS³³, et alimentée au fur et à mesure de l'avancement des inscriptions ouvertes aux bénéficiaires potentiels répondant aux critères d'éligibilités communiqués au public.

Il va sans dire que la majeure partie de cette population serait non-bancarisée, d'où le recours à des moyens de paiements non-conventionnels à l'instar de l'écosystème des paiements mobiles et des wallets.

Impacts de l'extension horizontale sur les taux de couverture sociale effective et les dépenses de protection sociale

En raison des efforts entrepris au cours des premières décennies post-indépendance relayés par des mesures de consolidation et d'extension de la couverture en faveur des catégories exerçant dans le secteur agricole, le rythme d'affiliation aux différents régimes gérés par la CNSS a connu un dynamisme remarquable au cours de la période 1987-2020. En plus des aspects liés à l'élargissement du champ de la couverture légale à nouvelles catégories à l'instar des travailleurs indépendants et des travailleurs précaires, plusieurs campagnes de sensibilisation ont été organisées couvrant tous les gouvernorats du pays afin d'élever le niveau de conscientisation par rapport aux bénéfices d'une affiliation à un régime de sécurité sociale.

Tous ces efforts ont permis de porter le taux de couverture sociale effective de 50.8% en 1989 à 60.5% en 2000, puis à 83.4% en 2010 pour s'établir aux environs de 89.8% en 2019.

33. On note au passage le rôle initiateur qu'on a joué dans la digitalisation de la base de données des bénéficiaires du programme AMGII en 2017 contrairement aux déclarations du Ministre des Affaires Sociales en Avril 2020. C'est cette base qui a permis au gouvernement tunisien de mieux gérer les paiements monétaires à ces différentes catégories en l'espace de deux semaines. On a réagi dans un article de presse publié en 2020 pour répondre au MAS tout en rappelant l'approche qu'on a

engagée pour la réalisation de ce projet :

<https://www.leaders.com.tn/article/29783-digitalisation-des-programmes-sociaux-la-grande-imposture>

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 71

Ces chiffres traduisent les performances remarquables réalisées en matière d'extension horizontale de la sécurité sociale à l'économie informelle. Toujours selon les chiffres de la CNSS sur lesquels on s'est basé pour la constitution de la série, on constate que ces réalisations ont été tirées d'un taux de couverture effective dans le secteur agricole particulièrement élevé, soit 68.9% en 2019 contre 42.9% en 2010 et 11.4% en 1989 (Voir tableau ci-dessous). Or, on a démontré dans d'autres publications (Ben Cheikh 2016; Ben Cheikh et Moisseron 2021) que le taux d'emploi informel dans le secteur agricole se situe à un niveau légèrement supérieur à 55% pour l'année 2018, correspondant à une couverture effective de l'ordre de 45%, prenant à contre-pied le constat qu'on établit à partir des statistiques officielles de la CNSS.

Comme expliqué plus haut dans cet article, les statistiques de la CNSS semblent surestimer la taille totale des effectifs d'affiliés en incluant aussi les « *comptes dormants* » c'est-à-dire des travailleurs qui ne sont pas actifs en matière de paiement des cotisations. Evidemment, l'écart constaté entre les chiffres de la couverture recueillis à partir des statistiques de la CNSS et ceux fruit d'un traitement des registres administratifs des affiliés couvrant seulement la période 2005-2018, est visiblement élevé.

Il n'en demeure pas moins évident que ces écarts seraient loin de remettre en cause les aspects tendanciels et la portée de notre conclusion à propos des performances réalisées en Tunisie sur une longue période en matière d'amélioration des niveaux de couverture sociale effective.

Tableau 8: Évolution de la couverture sociale effective sur la période 1961-2019

	Couverture sociale effective	
	Emploi agricole	Emploi total
1961	0,0%	50,1%
1989	11,4%	50,8%
1994	21,4%	61,2%
2000	24,5%	60,5%
2001	25,6%	62,2%
2003	28,6%	63,1%
2005	30,7%	65,3%
2007	34,4%	68,5%
2009	39,5%	73,3%

2010	42,9%	83,4%
2011	49,8%	89,0%
2013	54,8%	88,4%
2015	59,8%	88,4%
2016	61,0%	89,6%
2017	61,5%	90,4%
2018	63,7%	89,5%
2019	68,9%	89,8%

Source : Compilations et calculs de l'auteur

72 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

En se remettant à nos calculs et compte non tenu des comptes dormants, le taux de couverture sociale effective se situerait en 2018 à hauteur de 75% contre 64.4% en 2000 et 50.1% en 1961.

Cet imbroglio statistique a permis de pointer du doigt les insuffisances majeures constatées au niveau des statistiques officielles de la CNSS, pouvant brouiller et compliquer la prise de décision.

Les dépenses de protection sociale ont été impactées au cours de la période 1987-2020 par trois changements majeurs. Il s'agit en premier lieu de la maturité de plusieurs régimes de retraite en raison d'une baisse rapide du rapport démographique ce qui occasionné une enflure sans précédent au niveau des prestations de retraite comptabilisées parmi les prestations de sécurité sociale. On retrouve, en deuxième lieu, les dépenses d'assurance maladie qui ont connu une expansion considérable à partir de la fin des années 2000. Enfin, la montée en puissance des transferts monétaires accordés dans le cadre du PNAFN, expliquent, quoique dans une moindre mesure, la dynamique observée au niveau des dépenses de protection sociale.

Le tableau 9 nous enseigne que les dépenses de protection sociale sont passées de 4.8% du PIB en 1987 à 5.4% en 2001, puis à 7.5% en 2010 et enfin à 11.7% en 2020.

Le transfert monétaire du PNAFN en tant que revenu completif et instrument de première ligne dans la lutte contre la pauvreté n'a commencé à émerger qu'à partir de 2011 suite au doublement de l'effectif des bénéficiaires et du montant du transfert. En conséquence, la part du budget annuel consacrée au transfert monétaire du PNAFN a été multipliée par dix en l'espace de 34 ans passant de 0.08% du PIB en 1987 à 0.15% en 2010 avant d'être portée à 0.81% du PIB en 2020.

Conclusion

Dans cet article, on a essayé au début de survoler toutes les principales étapes ayant ponctué l'évolution du système de protection sociale notamment depuis l'accès de la Tunisie à son indépendance en 1956. Il s'agit de reconstituer le récit de la genèse du système de protection sociale et in fine toute l'histoire de la protection sociale en Tunisie avec ses deux composantes contributive et non-contributive. Cette reconstitution historique est cruciale pour une bonne compréhension du système de protection sociale tunisien dans sa structure actuelle tout en permettant de positionner la protection sociale en tant que composante majeure des transferts sociaux aux effets redistributifs majeurs, parmi toute la panoplie des politiques de développement mises en œuvre par les pouvoirs publics en Tunisie. En explorant la genèse et l'évolution des programmes non-contributifs, notamment depuis l'adoption du programmes d'ajustement structurel (PAS) adopté par la Tunisie au milieu des années 1980, gérés depuis 2019 sous le label « *Amen Social* », cet essai a permis également de faire ressortir, chemin

La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels 73

Tableau 9: Évolution des dépenses de protection sociale sur la période 1987-2020

	Prestations de sécurité sociale	Dépenses de protection sociale	PIB	Dépenses de protection sociale en % du PIB	Dépenses de sécurité sociale en % du PIB	Transfert monétaire en % du PIB
1987	317,2	419,4	8808,0	4,8%	3,6%	0,08%
1989	402,0	533,4	10536,2	5,1%	3,9%	0,13%
1991	503,0	685,3	13119,7	5,2%	3,9%	0,17%
1992	494,9	682,2	14962,4	4,6%	3,4%	0,17%
1993	563,6	758,1	16063,7	4,7%	3,6%	0,18%
1994	626,1	825,6	17354,8	4,8%	3,7%	0,18%
1995	705,4	908,0	18722,9	4,8%	3,9%	0,17%
1997	870,1	1090,1	22943,9	4,8%	3,9%	0,17%
1999	1100,7	1462,3	27215,9	5,4%	4,2%	0,18%
2001	1351,7	1720,0	31746,5	5,4%	4,4%	0,17%
2003	1682,1	2061,8	35373,3	5,8%	4,9%	0,17%
2005	2065,1	2466,7	41871,0	5,9%	5,1%	0,14%

2007	2255,7	3257,0	49859,1	6,5%	5,8%	0,13%
2008	2525,1	3688,8	55267,8	6,7%	6,0%	0,13%
2009	2757,9	4157,1	58677,2	7,1%	6,4%	0,14%
2010	3102,0	4720,4	63054,8	7,5%	6,9%	0,15%
2011	3547,5	5447,4	64492,2	8,4%	7,6%	0,26%
2012	3988,6	6189,4	70354,4	8,8%	7,9%	0,37%
2013	4481,3	6841,8	75138,4	9,1%	8,1%	0,42%
2014	4949,1	7488,6	80859,9	9,3%	8,3%	0,46%
2015	5637,8	8402,7	84683,5	9,9%	8,8%	0,58%
2016	6432,4	9248,9	89838,5	10,3%	9,3%	0,55%
2017	7181,0	10108,1	96332,8	10,5%	9,5%	0,52%
2018	7983,0	11062,1	105291,5	10,5%	9,5%	0,58%
2019	9024,8	12156,5	113868,2	10,7%	9,7%	0,56%
2020	9625,0	13044,2	111074,7	11,7%	10,6%	0,81%

Source : Compilations et calculs de l'auteur

faisant, le rôle de premier plan de la protection sociale dans la lutte contre les différents phénomènes de pauvreté et d'informalité.

Il a été aussi très utile de mettre l'accent sur les étapes majeures ayant marqué l'extension des systèmes assurantiels de protection sociale à

74 *Nidhal BEN CHEIKH et Jean Yves MOISSERON*

l'économie informelle. En effet, les performances réalisées au cours des deux dernières décennies dans la lutte contre l'informalité sur le marché du travail en Tunisie seraient la résultante logique des efforts menés par les autorités publiques en matière d'amélioration de la couverture sociale en direction des catégories socio-professionnelle évoluant au sein de l'économie informelle et particulièrement les indépendants agricoles et non agricoles, les travailleurs à faibles revenus et tout récemment en 2019 les ouvrières dans les secteur agricole.

Toutefois, les taux de couverture sociale se situent encore à des niveaux très bas notamment pour le cas du secteur agricole et de la pêche. Des efforts gagneraient à être fournis pour adapter la législation actuelle aux spécificités et particularités des travailleurs saisonniers s'adonnant, le plus souvent, à la poly activité et des changements récurrents d'employeurs. Ces

conditions de travail très contraignantes, qu'attise la faiblesse manifeste des capacités contributives de ces travailleurs, rendent les législations en vigueur complètement inefficaces.

Bibliographie

- Abdessalem, Tahar, et Houyem CHEKKI Cherni. 2016. « Tunisian Pension System Sustainability: Towards A Multidimensional Reform ». *Region et Développement* 44: 165-82.
- Banque Mondiale. 2016. « Assistance technique de la banque mondiale sur le financement de la sante en Tunisie - Etude sur l'assistance médicale gratuite ». Document de travail. Tunis. <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/687831472236995453/assistance-technique-de-la-banque-mondiale-sur-le-financement-de-la-sante-en-tunisie-etude-sur-l-assistance-medicale-gratuite>.
- Ben Cheikh, Nidhal. 2005. « Compétitivité et modes de régulation : cas de la céréa liculture tunisienne ». Mémoire de Mastère. Tunis.
- . 2016. « L'emploi informel en Tunisie sur la période 2005-2015 ». In *Protection Sociale et économie informelle en Tunisie*, 54-72. CRES - BAD.
- Ben Cheikh, Nidhal, et Jacques Charmes. 2016. « Protection sociale et économie informelle en Tunisie ». CRES - BAD. http://www.cres.tn/fileadmin/user1/doc/Secteur_informel_Tunisie.pdf.
- Ben Cheikh, Nidhal, et Imen Khmiri. 2017. « Déterminants de l'emploi informel et mise en évidence des effets désincitatifs de l'assistance sociale sur la sécurité sociale ». In *Evaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie - Pour optimiser le ciblage des pauvres et freiner l'avancée de l'informalité*, CRES-BAD, 263-79. Tunis: CRES - BAD. http://www.cres.tn/uploads/tx_wdbiblio/Rapport_CRES_mai_2017.pdf.
- Ben Cheikh, Nidhal, et Jean Yves Moisseron. 2021. « The Effects of Social Protection on Informal Employment: Evidence from Tunisia ». *Social Policy in the Islamic World*, 187-223. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57753-7_9.
- BIT. 2011. *Tunisie: un nouveau contrat social pour une croissance juste et équitable*. Genève: BIT.
- La protection sociale en Tunisie : Genèse et extension aux travailleurs informels* 75
- Bonnand, Gaby. 2019. « Les évolutions de l'emploi et leurs conséquences sur la protection sociale ». *Regards* N° 55 (1): 75-86.
- Bucheli, Marisa, Alvaro Forteza, et Ianina Rossi. 2007. « Work History and the Access to Contributory Pensions: The Case of Uruguay ». SSRN Scholarly Paper ID 1625308. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1625308>.
- Catusse, Myriam, Blandine Destremau, et Eric Verdier, éd. 2009. *L'état face aux débordements du social au Maghreb: formation, travail et protection sociale*. Hommes et sociétés. Paris : Aix-en-Provence: Karthala; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman.
- Cherif, Mounir, et Kamel Essoussi. 2004. « L'extension de la sécurité sociale aux populations non couvertes - Rapport de la Tunisie ». ISSA - Association inter nationale de la sécurité sociale.
- Destremau, Blandine. 2010. « La protection sociale en Tunisie : nature et cohérence de l'intervention publique ». In *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail, protection*, édité par Eric Verdier (dir.) Myriam

- Catusse Blandine Destremau, 129-72. Hommes et Sociétés : Sciences économiques et politiques. Karthala. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00753870>.
- Durán-Valverde, F. ; Pacheco. 2014. « Espace budgétaire et extension de la protection sociale: expériences de pays en développement ». Document de travail. 20 janvier 2014.
http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_235837/lang--fr/index.htm.
- Forteza, Alvaro, Leonardo Lucchetti, et Montserrat Paralles-Miralles. 2009. « Measuring the Coverage Gap ». In *Closing the coverage gap: role of social pensions and other retirement income transfers*, édité par Robert Holzmann, David A. Robalino, et Noriyuki Takayama. Washington, DC: World Bank.
- Guelmani, Abdelmajid. 1996. *La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours*. Collection « Histoire et perspectives méditerranéennes ». Paris: L'Harmattan.
- ILO. 2017. *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019: protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*. Genève: Bureau international du travail.
- Jouili, Mustapha. 2008. « Structural adjustment , globalization and family agriculture in Tunisia ». Theses, Université Montpellier1. <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01172161>.
- Ladhari, NOE. 1990. *Traité de Sécurité Sociale en Tunisie*. CARTHAGE: BEIT AL-HIKMA.
- Loewe, Markus. 2014. « Pension Schemes and Pension Reforms in the Middle East and North Africa ». In , 69-100. https://doi.org/10.1057/9781137396112_3.
- Ministère du Plan. 1962. « Perspectives décennales de développement (1962-1971) ». Imprimerie officielle.
- Poncet, Jean. 1971. « L'économie Tunisienne depuis l'indépendance ». In *Les économies maghrébines : l'indépendance à l'épreuve du développement économique*, 89-110. Paris : CNRS.
- Rofman, Rafael, Leonardo Lucchetti, et Guzmán Ourens. 2010. « Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage ». 0510. *Documentos de Trabajo (Working Papers)*. Documentos de Trabajo (Working Papers). Department of Economics - dECON. <https://ideas.repec.org/p/ude/wpaper/0510.html>.

- Séthom, Hafedh. 1992. *Pouvoir urbain et paysannerie en Tunisie: qui sème le vent récolte la tempête*. Tunis: Cérès productions : Fondation nationale de la recherche scientifique.
- United Nations. 2011. *Système de compatibilité nationale 2008*. Place of publication not identified: United Nations Pubns.
- Vallin, Jacques, et Thérèse Locoh, éd. 2001. *Population et développement en Tunisie: la métamorphose*. Tunis: Cérès.
- Woodall, John. 2021. « Demographic Change ». *Handbook on Social Protection Systems*, août. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781839109102/9781839109102.00082.xml>.

La diplomatie économique africaine du Maroc : Un nouvel outil d'influence

*Lamia NEJJAR**

Faisant de l'Afrique son « chantier de la décennie », le Maroc a initié sous le règne de Mohammed VI une politique Africaine plus ouverte, dynamique, active et principalement plus économico-diplomatique. Cette ouverture a été marquée par l'institutionnalisation des visites Royales pour ancrer les relations avec les dirigeants locaux et servir d'ambassadeur pour les entreprises Marocaines désirant s'implanter dans le continent.

Ainsi, entre 2008 et 2015, 89,5% des flux des investissements directs à l'étranger sortants du Maroc étaient tournés vers le continent Africain¹. Cela constitue un tournant dans l'histoire de la politique économique du Maroc qui, depuis 2011 et la chute du Président Kadhafi, a réajusté sa politique économique et s'implique de manière exponentielle et extensive dans la région.

Redessinée, la géopolitique de l'Afrique et la cartographie régionale ont permis au Maroc de redéfinir son rôle régional et continental. Cité en préambule de la nouvelle Constitution votée en 2011, le Royaume réaffirme et s'engage dans un premier temps « à consolider les relations de coopération et de solidarité avec les peuples et les pays africains, notamment les pays subsahariens et du Sahel » et dans un deuxième temps à « renforcer la coopération Sud-Sud ». Devenu axe principal de l'économie et de la politique du Royaume, le Maroc a initié un changement économique et diplomatique pour répondre à ses objectifs.

Au niveau économique et souhaitant créer et propulser un « Label Maroc », le Roi Mohammed VI prône un engagement actif des entreprises marocaines en Afrique. Ainsi il considère que « La promotion du "label Maroc" n'est pas un simple slogan, mais plutôt un objectif stratégique dont la réalisation permettra de concrétiser toutes les opportunités de coopérations possibles dans tous les domaines »²

* Doctorante, CESSMA.Université Paris Cité.

1. Etude sur les échanges Afrique Maroc – Office des Changes – Rapport Juillet 2017

2. Discours du Roi à la Conférence des Ambassadeurs, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération : www.diplomatie.ma, vu le 30/08/2013.

Maghreb-Machrek, n° 250-251

78 *Lamia NEJJAR*

Pour porter ces messages, le roi a intensifié ses tournées Africaines depuis 2011, qui l'ont mené dans divers pays tel que le Gabon, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Nigéria, le Mali, la Mauritanie, le Ghana, la Zambie, L'Ethiopie ... Ces tournées ont pour principal objectif de mobiliser les acteurs économiques marocains dans les secteurs bancaire et des assurances pour s'impliquer fortement dans le marché africain. Ainsi, 4 banques Marocaines

ont pu asseoir leur présence parmi les 25 plus grandes banques Africaines. Les groupes d'assurances marocains sont devenu d'importants investisseurs dans le marché africain.

Outre ces deux secteurs, différentes entreprises dans les secteurs du bâtiment, des télécoms, de l'aérien, des engrais et des services ont pu élargir leurs activités. Ces accords de collaborations, de rachat d'activité ou d'implantation locales sont généralement signés lors des différentes tournées Africaines lancées par le Roi Mohammed VI.

L'objectif de cet article sera de comprendre comment le Maroc développe son approche diplomatique avec les pays africains. Deux cas font figures d'exemples : l'approche marocaine au Sénégal et l'approche marocaine au Rwanda.

Qu'est-ce que la diplomatie économique ?

La diplomatie économique peut être considérée comme un sujet inter disciplinaire lié aux domaines de l'économie internationale, de l'économie politique internationale, de la géopolitique, de la géoéconomie et des relations internationales.

Bergeijk et Moons ont défini la diplomatie économique « comme un ensemble d'activités à la fois concernant les méthodes et les processus de prise de décision internationale liées aux activités économiques transfrontalières (exportation, importation, investissement, prêt, aide, migration) exercées par des acteurs étatiques et non étatiques dans le monde réel »

Quant à Bayne et Woolcock (2003) ils ont défini la diplomatie économique comme « le processus de prise de décision économique internationale, où toutes les agences gouvernementales (et les acteurs non étatiques) qui ont des responsabilités économiques et opèrent au niveau international s'engagent avec l'utilisation de plusieurs instruments allant de la négociation informelle et de la coopération volontaire, à travers une réglementation considérée comme « soft » (comme les codes de conduite), à la création et à l'application de règles contraignantes. »

Rana (2007) définit la diplomatie économique comme « le processus par lequel les pays abordent le monde extérieur, pour maximiser leur gain national dans tous les domaines d'activité, y compris le commerce, l'investissement et d'autres formes d'échanges économiquement bénéfiques, où ils bénéficient d'un avantage comparatif »; il a des dimensions bilatérales, régionales et multilatérales, dont chacune est importante.

La diplomatie économique africaine du Maroc : Un nouvel outil d'influence 79

Certes, ce nouveau pouvoir peut être un outil pour favoriser l'évolution de la position du Maroc sur le continent, mais l'approche des décideurs derrière ce virage économique est une évolution claire de la façon dont le Maroc perçoit le marché africain.

Pour comprendre l'évolution de la position marocaine en Afrique, il faut comprendre les outils diplomatiques et le type de partenariats initiés entre le

Maroc et les pays africains afin de promouvoir les acteurs économiques marocains entre 2000 et 2019

La diplomatie économique pour les pays en développement peut se comprendre de deux manières opposées. La première considère la diplomatie comme un outil de promotion de l'intérêt de l'entreprise et la seconde considère la diplomatie comme un contributeur actif à la mondialisation des entreprises locales. K. Macdonald et S. Woolcock (2007) expliquent que le rôle de l'État dans l'élaboration des politiques et la diplomatie économique a changé, sous la pression de groupes d'intérêts (acteurs non étatiques dans les affaires, le travail et l'agriculture) qui unissent leurs forces pour faire pression et promouvoir leurs propres intérêts auprès du gouvernement.

La diplomatie est dans ce cas de figure évoquée comme un outil de promotion de l'intérêt de l'entreprise : les interactions sont créées par un consensus entre les acteurs économiques et diplomatiques.

K.S. Rana dans la « Diplomatie économique. L'expérience des pays en développement », développe l'idée que certains pays en développement ont réussi leur interaction avec le monde globalisé en utilisant des outils spécifiques : le travail, la diplomatie régionale, la promotion économique. Son succès dépend de la combinaison d'une bonne politique économique intérieure avec la diplomatie économique.

Cette approche s'apparente au modèle que développe les acteurs diplomatiques marocains dans leur approche africaine. En effet, des interactions avec des acteurs économiques, diplomatiques et politiques marocains et Sénégalais au Sénégal ont pu mettre en lumière une vision marocaine qui paraît complémentaire à celle de K.S Rana comme le révèle l'action du Maroc dans deux pays différents : le Sénégal et le Rwanda.

Le Sénégal

Le choix du Sénégal s'explique principalement par la proximité historique et culturelle entre les 2 pays. Le Maroc considère le Sénégal comme étant un pays « frère » et entretient avec lui des relations uniques au niveau continental. Ainsi, le Sénégal est un des 2 pays (avec la Tunisie) avec qui il a établi une convention d'établissement entre les deux pays permet à leurs ressortissants d'accéder aux emplois publics dans l'autre État (convention actée en 1964). Et le Sénégal s'est toujours porté comme « porte-parole » de la cause de l'intégrité Marocaine au sein des organisations régionales, continentales et internationales pour défendre l'intégrité territoriale Marocaine.

80 *Lamia NEJJAR*

Aussi, depuis son avènement au pouvoir, le Sénégal un des pays le plus visité par le Roi Mohammed VI : 6 fois en 20 ans. Une visite marquera les esprits et sera considéré comme historique ; celle de Novembre 2016 où le Roi prononça son discours de la marche verte prononcé depuis Dakar le 6 novembre 2016. Première fois qu'un roi marocain prononce un discours de cette portée hors du Maroc.

D'un point de vue économique, sur la période de 2007 à 2017, les

Investissements Directs Etrangers (IDE) marocains se sont élevés à près de 2,7 milliards de Dirhams. Ce flux est principalement drainé par le secteur des services avec en tête de liste le secteur bancaire qui concentre près de 80% des IDE sur cette période. Les secteurs dominants sont le secteur bancaire, l'énergie ou le logement ; secteurs considérés comme structurants. Sur les 3 dernières visites royales au Sénégal : 125 accords bilatéraux signés entre le Maroc et le Sénégal- principalement sous forme de joint-ventures.

Il est à noter qu'en 2014, le Sénégal était la 2ème destination des IDE marocains à l'étranger avec 244 Millions de dhs et 3^{ème} destination en 2015 avec 181,4 Millions de dhs investis localement.

D'un point de vue religieux, la proximité entre les 2 pays se base principalement sur les liens des confréries tijaniyates sénégalaises avec les confréries marocaines ainsi que le titre de commandeur des croyants du roi Mohammed

Le Rwanda

Le choix du Rwanda s'explique par sa reconnaissance par ce pays du Polisario comme une force politique à part entière et la République arabe sahraouie démocratique comme un pays à part entière. Les relations bilatérales étaient disparates jusqu'en 2016 où Mohammed VI y effectue une première visite royale dans le pays. Depuis, plusieurs accords de coopérations et des partenariats ont pu être actés et plusieurs réunions de travail bilatérales ont pu être effectuées. Les principaux investissements Marocains au Rwanda portent sur le secteur bancaire, des engrais et industrie pharmaceutique.

Pour mener à bien notre étude, nous avons interrogé dans le cadre de l'étude, des représentants des acteurs dans le secteur bancaire, micro-crédit, assurance, immobilier, pharmaceutique, service et acteurs diplomatiques marocains présents au Sénégal. Du côté Sénégalais, ont pu être interrogé : des représentants des acteurs économiques locaux, des acteurs académiques et scientifiques locaux, des acteurs d'administrations œuvrant pour le secteur de l'économie locale et extérieure, des acteurs politiques et des représentants de l'administration publique. (L'ensemble des acteurs ont souhaité taire leur poste et l'administration de rattachement).

Les échanges ont pris forme d'entretiens ouverts, permettant à chaque acteur de partager librement son avis et retour d'expérience.