

Repenser le contrat social en Tunisie à travers la réforme des caisses sociales

« Rethinking the social contract in Tunisia through the reform of social security funds »

Dr AFFES Ahlem

Enseignante à l'INTES, Université de la Manouba

Résumé :

Le système tunisien de sécurité sociale traverse aujourd'hui une crise structurelle profonde, caractérisée par le déséquilibre financier des caisses, l'extension de l'économie informelle et les limites d'un modèle de gouvernance devenu inadapté aux mutations économiques et sociales. Les réformes engagées, essentiellement paramétriques, se révèlent insuffisantes pour garantir la soutenabilité du système à long terme. Dans ce contexte, la réflexion porte sur la nécessité d'une refondation globale du modèle social tunisien, impliquant à la fois une réforme structurelle du financement fondée sur l'inclusion, la diversification des ressources et l'intégration progressive du secteur informel, ainsi qu'une modernisation institutionnelle axée sur la gouvernance, la digitalisation et la transparence.

L'objectif est de dépasser une approche purement technique de la réforme pour envisager une transformation systémique du contrat social, conciliant efficacité économique, justice sociale et pérennité financière. Cette démarche s'inscrit dans une dynamique comparée inspirée des évolutions des États sociaux contemporains.

Mots-clés : Sécurité sociale tunisienne, réforme structurelle, soutenabilité financière, gouvernance, économie informelle, digitalisation, contrat social, protection sociale, justice sociale, financement social, modernisation de l'État social, inclusion sociale, équilibre actuariel.

Abstract

The Tunisian social security system is currently undergoing a profound structural crisis, characterized by the financial imbalance of social security funds, the expansion of the informal economy, and the limitations of a governance model that has become inadequate in the face of economic and social transformations. The reforms implemented so far, mainly parametric in nature, have proven insufficient to ensure the long-term sustainability of the system. In this context, the reflection focuses on the need for a comprehensive overhaul of the Tunisian social model, involving both a structural reform of financing based on inclusion, diversification of resources, and the gradual integration of the informal sector, as well as an institutional modernization centered on governance, digitalization, and transparency.

The aim is to move beyond a purely technical approach to reform and to consider a systemic transformation of the social contract, balancing economic efficiency, social justice, and financial sustainability. This approach is part of a comparative perspective inspired by the evolution of contemporary welfare states.

Keywords : Tunisian social security, structural reform, financial sustainability, governance, informal economy, digitalization, social contract, social protection, social justice, social financing, modernization of the welfare state, social inclusion, actuarial balance.

Introduction

Au cœur des mutations économiques, sociales et technologiques contemporaines, la question du contrat social en Tunisie s'impose avec une acuité renouvelée⁴⁶⁰⁷. Longtemps fondé sur un compromis implicite entre l'État providence, les partenaires sociaux et les citoyens, ce contrat reposait sur la promesse d'une protection sociale garantissant la sécurité économique et la dignité humaine⁴⁶⁰⁸. Toutefois, les transformations structurelles du marché du travail, l'extension de l'économie informelle, le vieillissement démographique ainsi que les déséquilibres financiers persistants des caisses sociales ont profondément fragilisé cet équilibre, révélant l'essoufflement du modèle social tunisien⁴⁶⁰⁹.

Le cadre normatif de cette réflexion s'inscrit dans les fondements de la Constitution tunisienne du 25 juillet 2022, qui consacre les droits sociaux et réaffirme le rôle de l'État en tant que garant de la justice sociale et de la solidarité nationale⁴⁶¹⁰. Les dispositions constitutionnelles relatives à la dignité humaine, à la protection sociale et à l'équité imposent à l'État une obligation positive d'assurer un système de sécurité sociale accessible, efficace et durable⁴⁶¹¹. Ce socle constitutionnel est complété par un ensemble de textes législatifs et réglementaires organisant les régimes de sécurité sociale, notamment ceux relatifs à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et à la Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (CNRPS), ainsi que par les différentes réformes paramétriques adoptées pour tenter d'en corriger les déséquilibres financiers⁴⁶¹².

Dans ce contexte, il importe de préciser les concepts clés. Le « contrat social » peut être entendu comme l'ensemble des engagements réciproques entre l'État et les citoyens en matière de protection contre les risques sociaux, impliquant une articulation entre solidarité, contributivité et redistribution⁴⁶¹³. Les « caisses sociales », quant à elles, désignent les institutions publiques chargées de la gestion des régimes de sécurité sociale, assurant la collecte des cotisations et la distribution des prestations sociales⁴⁶¹⁴. Enfin, la « réforme » renvoie ici à une transformation structurelle du système visant à garantir sa viabilité financière, son équité et son adaptation aux mutations socio-économiques contemporaines⁴⁶¹⁵.

D'un point de vue historique, le système tunisien de sécurité sociale s'est construit progressivement depuis l'indépendance dans une logique d'extension de la couverture sociale et de consolidation de

⁴⁶⁰⁷ Gatti Souhir : « Le contrat dans la protection sociale », Mémoire pour l'obtention du Master en droit des affaires, FDS Sfax 2005-2006. Voir également : M.Vasseur : « Un nouvel essor du concept contractuel : les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle », Rev. Trim.dr.civ.1964, p.7.

⁴⁶⁰⁸ J.J.Dupeyroux : « Droit de la sécurité sociale », 14^{ème} éd, Précis Dalloz, 2001. Voir également : J.P.CHAUCHARD : « Droit de la sécurité sociale », Paris, LGDJ, 1994.

⁴⁶⁰⁹ V. notamment OIT & PNUD, *Étude sur l'emploi informel en Tunisie : caractéristiques, enjeux et perspectives de formalisation*, 2023 ; OIT, *Impact des politiques de commerce et d'investissement sur l'emploi productif et décent : rapport pays Tunisie*, 2022 ; PNUD & OIT, *L'économie informelle en Tunisie : analyse exploratoire*, 2022.

⁴⁶¹⁰ Constitution tunisienne du 25 juillet 2022, art. 5 et art. 38, consacrant l'État social, la justice sociale, la solidarité nationale et la protection sociale comme fondements de l'action publique.

⁴⁶¹¹ Constitution tunisienne du 25 juillet 2022, dispositions relatives aux droits sociaux et à la justice sociale.

⁴⁶¹² Lois relatives à la CNSS et à la CNRPS, ainsi que les textes de réforme des régimes de retraite (notamment les réformes paramétriques récentes).

⁴⁶¹³ V. notamment Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, 1762, Livre I, chap. 6 (« Du pacte social »), pp. 49-51 ; John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, pp. 3-33 ; Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, 1992, pp. 119-152 ; Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, 1995, pp. 11-32 ; Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres*, 2015, pp. 17-45 ; Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*, 2011, pp. 13-40.

⁴⁶¹⁴ V. loi n° 60-30 du 14 décembre 1960, art. 1 et s. Organisation internationale du travail, *Introduction à la sécurité sociale*, Genève, 2017, pp. 9-15.

⁴⁶¹⁵ V. Organisation internationale du travail, *World Social Protection Report 2020-2022*, Genève, 2021, pp. 45-60 ; Banque mondiale, *Pension Reform: Issues and Prospects*, 2006, pp. 1-10.

l'État social⁴⁶¹⁶. Inspiré de modèles comparés, il a permis des avancées significatives en matière de protection des travailleurs⁴⁶¹⁷. Toutefois, depuis les années 1990, les déséquilibres financiers et les limites structurelles du système se sont accentués, sous l'effet conjugué de la transition démographique, de la montée de l'emploi informel et de la faiblesse du taux de cotisation effectif⁴⁶¹⁸. Les réformes entreprises, souvent limitées à des ajustements paramétriques, n'ont pas permis de remédier aux causes profondes de la crise⁴⁶¹⁹.

L'intérêt théorique de cette réflexion réside dans la relecture du contrat social à l'aune d'une crise structurelle multidimensionnelle, affectant à la fois les fondements économiques, sociaux et institutionnels du système de protection sociale⁴⁶²⁰. Sur le plan pratique, la réforme des caisses sociales constitue un enjeu central pour la soutenabilité des finances publiques, la cohésion sociale et la crédibilité de l'action de l'État⁴⁶²¹.

Dès lors, **dans quelle mesure la réforme des caisses sociales en Tunisie peut-elle constituer un levier de refondation du contrat social face à une crise structurelle multidimensionnelle ?**

Il sera soutenu que la réforme des caisses sociales s'impose, d'une part, comme une réponse à **une crise structurelle profonde révélant les limites du modèle social tunisien** (Première partie), et qu'elle ouvre, d'autre part, la voie à **une refondation du contrat social à travers une refonte systémique et inclusive** (Deuxième partie).

Première partie : Une crise structurelle profonde révélant les limites du modèle social tunisien

Le système de protection sociale tunisien, pilier historique de l'État social, est aujourd'hui confronté à une crise structurelle profonde révélant les limites de son architecture initiale. Fondé sur la solidarité intergénérationnelle et un financement contributif, il apparaît de plus en plus inadapté aux mutations du marché du travail, à la précarisation de l'emploi et à l'extension de l'économie informelle, générant ainsi des déséquilibres systémiques affectant sa soutenabilité et sa gouvernance⁴⁶²².

Dès lors, cette crise, loin d'être conjoncturelle, traduit un essoufflement global du modèle social tunisien, qui se manifeste, d'une part, par une dégradation financière alarmante des caisses sociales (A) et, d'autre part, par une crise de gouvernance et de financement aggravée par l'économie informelle (B).

A. Une dégradation financière structurelle des caisses sociales compromettant la pérennité du système

⁴⁶¹⁶ AFFES Ahlem : « Histoire du droit social », Revue Tunisienne de Droit, Centre de Publication Universitaire, 2018, pp.113-121.

⁴⁶¹⁷ MOUELHI Abdessatar : « Modèles et logiques de la sécurité sociale en droit Tunisien » : Thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, (France). 1989. p.15.

⁴⁶¹⁸ V. notamment M. H. Ben Abdallah, *Les règles de la sécurité sociale dans le secteur privé*, éd. LATRACH, 2023, pp. 15-60 ; du même auteur, *Les règles de la sécurité sociale dans le secteur public*, éd. LATRACH, 2024, pp. 20-30 ; N. Ladhari, *Traité de droit du travail et de la sécurité sociale*, Tunis, Imprimerie de l'UGTT, 1971, 707 p.; M. S. Gouider et A. Farhat, « Building a Data Warehouse for National Social Security Fund of Tunisia », 2010 ; ainsi que CNSS, présentation institutionnelle. S'y ajoutent les analyses contemporaines relatives à la crise des caisses sociales.

⁴⁶¹⁹ Kamel MADDOURI : La réforme de la sécurité sociale : contraintes d'équilibre financier et exigences de la réforme », Acte du colloque par l'ATDSRP en partenariat avec l'INTES et la F.E.E le 27-28 Mars 2017, RTDS, numéro spécial 2017.pp.Voir également : JERBI Fathi : « Evaluation d'un plan de réforme structurelle des systèmes de sécurité sociale en Tunisie », dans le cadre du même colloque précité, pp.185.

⁴⁶²⁰ V. notamment R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, pp. 379-410 ; P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Seuil, 1995, pp. 9-35 ; A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, 2015, pp. 25-60 ; B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, 2005, pp. 13-62.

⁴⁶²¹ V. notamment OIT, *World Social Protection Report 2020–2022*, pp. 45-60 ; R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, pp. 379-410 ; P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Seuil, 2008, pp. 15-48 ; Banque mondiale, *Pension Reform*, 2006, pp. 1-10.

⁴⁶²² X.Pretot : « L'Etat et la sécurité sociale : réflexions sur le service public », Dr. Soc, n° 12 de 1981, p80.

La fragilité du système de protection sociale tunisien se manifeste aujourd'hui par un déficit structurel profond et persistant, qui ne relève plus de simples déséquilibres conjoncturels, mais d'une véritable crise systémique affectant la viabilité à long terme des caisses sociales, notamment la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) et la Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (CNRPS)⁴⁶²³. Cette situation traduit l'épuisement progressif des équilibres fondateurs du modèle tunisien de sécurité sociale, historiquement construit sur un financement par répartition et sur une logique de solidarité intergénérationnelle⁴⁶²⁴.

Or, ce modèle est aujourd'hui confronté à un écart structurel croissant entre ressources et charges, caractérisé par la stagnation de l'assiette contributive, la progression continue des dépenses sociales, notamment celles liées aux pensions de retraite, ainsi qu'une insuffisance chronique du recouvrement des cotisations sociales⁴⁶²⁵. Cette dynamique engendre un déséquilibre durable des finances sociales, se traduisant par des déficits récurrents et une dépendance accrue à l'intervention de l'État, ce qui fragilise l'autonomie financière des caisses et remet en cause leur soutenabilité⁴⁶²⁶. Cette crise financière s'explique en premier lieu par un déséquilibre démographique structurel particulièrement marqué. En effet, la transition démographique tunisienne se caractérise par une augmentation rapide du nombre de pensionnés, conjuguée à une croissance insuffisante de la population active cotisante. Cette évolution inverse des ratios de dépendance affaiblit mécaniquement le principe de répartition, selon lequel les cotisations des actifs financent directement les prestations des retraités⁴⁶²⁷. Il en résulte une pression croissante sur les régimes de retraite, qui peinent à maintenir leur équilibre actuariel⁴⁶²⁸.

Les analyses doctrinales comparées en droit de la sécurité sociale démontrent que ce phénomène constitue l'un des principaux facteurs de crise des systèmes contributifs dans les pays en transition démographique, en particulier lorsque la croissance économique ne permet pas d'élargir suffisamment l'assiette de financement social⁴⁶²⁹. Ainsi, la question démographique ne peut être dissociée des contraintes économiques globales, dans la mesure où elle agit comme un multiplicateur des déséquilibres financiers existants⁴⁶³⁰.

À cette contrainte structurelle s'ajoute un retard accumulé dans la mise en œuvre des réformes nécessaires, qui a contribué à aggraver progressivement la situation financière des caisses sociales. Les interventions publiques ont longtemps été marquées par une logique de correction partielle et différée, sans remise en cause profonde de l'architecture du système. Cette absence de réforme

⁴⁶²³ Bernard Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2005, pp. 40-70. Voir également. Ministère des Affaires sociales (Tunisie), *Diagnostic et perspectives des régimes de sécurité sociale*, Rapport officiel, Tunis, 2025–2026, pp. 10–37.

⁴⁶²⁴ Cour des comptes de Tunisie, *Rapport annuel sur les organismes de sécurité sociale*, 2024–2025, pp. 18-30 ; Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Diagnostic des régimes de sécurité sociale*, 2025–2026, pp. 10-20 ; Loi n° 60-30 du 14 décembre 1960 relative au régime de sécurité sociale ; Centre de Recherches et d'Études Sociales, *La sécurité sociale en Tunisie*, Tunis, s.d. pp. 5-12.

⁴⁶²⁵ Organisation internationale du travail, *World Social Protection Report 2020–2022*, Genève, 2021, pp. 45-60 ; Banque mondiale, *Pension Reform : Issues and Prospects*, Washington, 2006, pp. 1-12.

⁴⁶²⁶ Teysse, B., *Droit du travail*, LGDJ, coll. « Manuel », 13e éd., Paris, 2023. Voir également : BOUSLAH Ezzeddine : « Le système tunisien de sécurité sociale : réalisations, limites et perspectives », *Revue de Travail et Développement*, n° 14, 2^{ème} semestre 1989, p19.

⁴⁶²⁷ AFFES Ahlem : « Les droits de la personne âgée dans le code du travail et le système de protection sociale en Tunisie : entre protection juridique et défis de la transition démographique », *Revue de droit et des affaires internationales*, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Maroc le 07/02/2026.

⁴⁶²⁸ B. Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2005, pp. 40-68.

⁴⁶²⁹ A. Euzéby, *Les systèmes de protection sociale en mutation*, LGDJ, 2018, pp. 33-55.

⁴⁶³⁰ Dupeyroux, Borgetto et Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 18e éd., 2015, pp. 250-350.

globale a conduit à une accumulation de déséquilibres non traités, renforçant la vulnérabilité du modèle⁴⁶³¹.

Dans ce cadre, les mesures adoptées relèvent essentiellement de réformes dites paramétriques, consistant notamment en le relèvement de l'âge de départ à la retraite, l'augmentation progressive des taux de cotisation, ou encore la révision partielle des assiettes de calcul des prestations⁴⁶³². Toutefois, ces instruments, bien qu'utiles à court terme, apparaissent aujourd'hui largement insuffisants dans un contexte économique marqué par une croissance atone, un chômage structurel élevé et une forte informalité du marché du travail⁴⁶³³.

La doctrine contemporaine en droit de la protection sociale souligne à cet égard que les réformes paramétriques, lorsqu'elles ne s'inscrivent pas dans une refonte systémique globale, ne font que différer l'aggravation du déficit sans en traiter les causes profondes⁴⁶³⁴. Elles permettent un ajustement temporaire des équilibres financiers, mais ne répondent pas aux transformations structurelles du marché du travail ni aux mutations socio-économiques contemporaines qui affectent directement la base contributive du système⁴⁶³⁵.

Par ailleurs, les rapports récents relatifs aux caisses sociales en Tunisie mettent en évidence une dégradation continue des équilibres financiers, caractérisée par la persistance des déficits, l'accumulation des arriérés et le recours croissant à des mécanismes de soutien étatique pour assurer le paiement des pensions et des prestations sociales⁴⁶³⁶. Cette situation traduit une fragilisation progressive de l'autonomie financière des institutions de sécurité sociale et soulève des interrogations quant à la soutenabilité du système à moyen et long terme.

Dans le même sens, la jurisprudence administrative et sociale, bien que n'abordant pas directement les équilibres macro-financiers, rappelle de manière constante l'importance de la continuité du service public de sécurité sociale et la nécessité de garantir la protection des droits sociaux fondamentaux⁴⁶³⁷. Elle consacre ainsi implicitement l'idée selon laquelle la pérennité des régimes de protection sociale constitue un élément essentiel de la stabilité sociale et de la cohésion nationale⁴⁶³⁸. Dès lors, l'analyse de la situation actuelle conduit à constater que le système tunisien de sécurité sociale est confronté à une crise structurelle profonde du financement social, dans laquelle les réponses traditionnelles, essentiellement paramétriques, apparaissent désormais insuffisantes. Ces mesures, en raison de leur caractère partiel et progressif, ne permettent pas de

⁴⁶³¹ Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), *Rapports et communications institutionnelles*, Tunisie, 2024–2025, mettant en évidence l'augmentation continue des déficits, l'accumulation des dettes sociales et la nécessité de réformes globales et structurelles du système de sécurité sociale.

⁴⁶³² Organisation internationale du travail, *World Social Protection Report*, Genève, éditions récentes, analysant les réformes paramétriques des systèmes de sécurité sociale (relèvement de l'âge de départ à la retraite, augmentation des taux de cotisation et ajustement des assiettes de financement) comme principales mesures d'adaptation des régimes contributifs.

⁴⁶³³ Rapport du Ministère des Affaires sociales (Tunisie), *Diagnostic des régimes de sécurité sociale*, 2025-2026, pp. 10-35.

⁴⁶³⁴ Assemblée des représentants du peuple (ARP), Commission de la santé et des affaires sociales, Séance d'audition tenue le 8/04/2026 consacrée au processus de réforme du système de sécurité sociale en Tunisie. Les experts **Hafedh Amouri** et **Abdessatar MOUELHI** y ont présenté un diagnostic préoccupant de la situation financière des caisses sociales, mettant en garde contre l'urgence d'engager des réformes structurelles globales afin d'éviter un passage d'une logique de réforme à une logique de sauvetage, susceptibles de menacer la pérennité des droits sociaux.

⁴⁶³⁵ A. Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015, pp. 25-60.

⁴⁶³⁶ Cour des comptes (Tunisie), *Rapport annuel sur les organismes de sécurité sociale*, 2024-2025, pp. 18-45.

⁴⁶³⁷ René CHPAUS : « Droit administratif général », T1 7^{ème} éd. Montchrestien, Paris 1993.

⁴⁶³⁸ Jurisprudence administrative tunisienne relative à la continuité du service public social ; v. également Conseil d'État (France), jurisprudence constante sur la continuité des services publics sociaux.

traiter les déséquilibres de fond et risquent au contraire d'en retarder la résolution en aggravant l'effet cumulatif des déficits⁴⁶³⁹.

Ainsi, il apparaît que seule une réforme globale, systémique et intégrée du modèle de sécurité sociale est susceptible de restaurer durablement les équilibres financiers, de renforcer la soutenabilité des caisses sociales et de préserver la crédibilité du système de protection sociale tunisien dans son ensemble⁴⁶⁴⁰.

Cette crise structurelle du financement social ne saurait être pleinement comprise sans être replacée dans un cadre plus global, marqué par des insuffisances de gouvernance et une fragilisation des mécanismes de financement, notamment sous l'effet de la prépondérance de l'économie informelle⁴⁶⁴¹.

B. Une crise de gouvernance et de financement aggravée par l'économie informelle

La crise du système de protection sociale tunisien ne saurait être réduite à la seule dimension financière des déséquilibres actuariels des caisses sociales⁴⁶⁴². Elle révèle, de manière plus structurelle, une défaillance systémique de gouvernance et de gestion, qui affecte simultanément la performance institutionnelle des organismes gestionnaires, la soutenabilité du financement social et la crédibilité globale du modèle de protection sociale. Cette crise multidimensionnelle s'exprime notamment à travers la fragilité des mécanismes de gouvernance des caisses, l'ampleur des phénomènes de fraude et d'évasion sociale, la progression continue de l'économie informelle ainsi que les difficultés persistantes de recouvrement des cotisations sociales⁴⁶⁴³.

En premier lieu, les rapports récents relatifs à la gestion des organismes de sécurité sociale en Tunisie mettent en évidence des faiblesses structurelles en matière de gouvernance, caractérisées par une insuffisance de pilotage stratégique, une fragmentation des mécanismes de contrôle et une inefficacité relative des systèmes d'audit interne et de suivi des cotisations⁴⁶⁴⁴. Ces insuffisances institutionnelles limitent la capacité des caisses sociales, notamment la CNSS et la CNRPS, à anticiper les déséquilibres financiers et à mettre en œuvre des politiques de redressement efficaces. Le rapport du ministère des affaires sociales souligne ainsi la nécessité d'une modernisation profonde des outils de gestion et d'un renforcement des mécanismes de contrôle interne afin d'améliorer la transparence et la performance des institutions sociales⁴⁶⁴⁵.

Par ailleurs, cette faiblesse de gouvernance contribue directement à l'amplification des phénomènes de fraude sociale et d'évasion contributive, qui constituent aujourd'hui un facteur aggravant majeur du déficit des caisses. La fraude sociale se manifeste notamment par la sous-déclaration des salaires, la non-déclaration d'une partie de la main-d'œuvre, ainsi que le contournement des obligations

⁴⁶³⁹ Organisation internationale du travail (OIT), *World Social Protection Report*, Genève, éditions récentes, soulignant que les réformes paramétriques (relèvement de l'âge de la retraite, augmentation des cotisations et élargissement de l'assiette) demeurent insuffisantes face aux effets conjoints de la transition démographique, de la précarisation de l'emploi et de la réduction de l'assiette contributive.

⁴⁶⁴⁰ Cour des comptes, *Rapports généraux sur les organismes de sécurité sociale, Tunisie, rapports récents (2019–2023)*.

⁴⁶⁴¹ M. Nidhal BEN ECHEIKH : « L'emploi informel en Tunisie sur la période 2005-2015 : un grand potentiel de levée de ressources pour la CNSS », Actes du colloques organisé le 27-28 mars 2017 par l'ATDSRP, Revue Tunisienne de Droit Social, Numéro spécial 2017, pp.156.

⁴⁶⁴² Jesús Huerta de Soto, « Chapitre XI : Théorie de la crise et de la réforme de la Sécurité sociale », in *Social Security Crisis and Reform*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2007, p. 185-210.

⁴⁶⁴³ Jean-Pierre Dumont, « Les systèmes de sécurité sociale à l'épreuve de la crise », *Revue internationale du Travail*, vol. 126, n° 1, 1987, Genève, Bureau international du Travail (International Labour Office), 1987.

⁴⁶⁴⁴ COMPTA.tn, « Cotisations CNSS en Tunisie : taux employeur, salarié et calcul 2026 », 2025, disponible sur <https://www.compta.tn>

⁴⁶⁴⁵ Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Diagnostic et perspectives des régimes de sécurité sociale*, 2025–2026.

d'affiliation⁴⁶⁴⁶. Ces pratiques réduisent significativement l'assiette contributive et compromettent le principe même de solidarité financière sur lequel repose le système de sécurité sociale. Les analyses doctrinales contemporaines en droit social soulignent que l'évasion sociale constitue une forme de rupture du pacte contributif, affaiblissant la légitimité du système et sa capacité redistributive⁴⁶⁴⁷.

Dans le même ordre d'idées, l'un des facteurs les plus déterminants de la crise réside dans **l'expansion structurelle de l'économie informelle**, qui échappe largement aux mécanismes de contribution sociale. Le secteur informel, particulièrement développé dans le contexte économique tunisien, représente une part importante de l'emploi total et se caractérise par une absence quasi systématique d'affiliation aux régimes de sécurité sociale. Cette situation prive les caisses sociales d'une base contributive essentielle et accentue la pression financière sur le secteur formel, déjà fragilisé par la stagnation économique et le chômage structurel. Les rapports institutionnels récents soulignent que l'élargissement de l'économie informelle constitue l'un des principaux obstacles à la viabilité du financement social en Tunisie⁴⁶⁴⁸.

À cette problématique s'ajoute la **difficulté chronique de recouvrement des cotisations sociales**, qui constitue un autre facteur aggravant de la crise financière des caisses. Les insuffisances dans les mécanismes de recouvrement, combinées à des pratiques d'évitement et à une faible efficacité des procédures de contrôle, entraînent une accumulation importante d'arriérés de cotisations. Cette situation réduit considérablement les ressources disponibles pour le financement des prestations sociales et renforce la dépendance des caisses à l'égard des transferts publics. La Cour des comptes tunisienne a d'ailleurs relevé à plusieurs reprises la nécessité de renforcer les capacités de recouvrement et de moderniser les outils de contrôle pour améliorer l'efficacité du système⁴⁶⁴⁹.

En outre, la crise est aggravée par un phénomène de plus en plus préoccupant : **l'imputation aux caisses sociales de charges qui ne relèvent pas directement de leur mission contributive**, notamment certaines politiques sociales ou mesures de soutien économique décidées par l'État. Cette extension indirecte du champ de financement des caisses contribue à leur déséquilibre structurel, dans la mesure où elle transfère vers les organismes de sécurité sociale des charges relevant normalement du budget de l'État. Cette confusion fonctionnelle entre solidarité sociale et politiques publiques générales fragilise davantage la soutenabilité financière des régimes sociaux et brouille la distinction entre logique assurantielle et logique d'assistance⁴⁶⁵⁰.

Ainsi, l'ensemble de ces facteurs – faiblesse de gouvernance, fraude sociale, économie informelle⁴⁶⁵¹, difficultés de recouvrement et extension des charges non contributives – révèle une défaillance systémique globale du modèle tunisien de sécurité sociale⁴⁶⁵². Cette défaillance ne se limite pas à une simple crise de financement, mais affecte également la crédibilité institutionnelle du système et sa capacité à garantir les droits sociaux fondamentaux de manière équitable et durable⁴⁶⁵³.

⁴⁶⁴⁶ Cour des comptes tunisienne, *Rapports annuels sur les organismes de sécurité sociale*, Tunis, 2019–2023 ; Organisation internationale du Travail (OIT), *Étendre la couverture de la sécurité sociale*, Genève, BIT, 2019 ; Banque mondiale, *Tunisia Public Expenditure Review : Social Protection and Subsidies*, 2021.

⁴⁶⁴⁷ Antoine Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

⁴⁶⁴⁸ Organisation internationale du travail, *World Social Protection Report 2020–2022*.

⁴⁶⁴⁹ Cour des comptes de Tunisie, *Rapport annuel sur les organismes de sécurité sociale*, 2024–2025.

⁴⁶⁵⁰ Bernard Palier, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2005.

⁴⁶⁵¹ Bruno Lautier, *L'économie informelle dans le tiers monde*, coll. « Repères », La Découverte, 2004, p. 35.

⁴⁶⁵² Badr SMAOUI : « Pénuries, dettes, déséquilibres : tout est lié... et tout bloque », *Business News*, 2 avril 2026.

⁴⁶⁵³ LYON-CAEN, Antoine ; LOKIEC, Pascal (dir.). *Droits fondamentaux et droit social*. Paris : Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2004, 228 p. ISBN 978-2-247-05994-2.

La doctrine contemporaine en droit de la sécurité sociale souligne à cet égard que la viabilité des systèmes contributifs repose sur trois piliers essentiels : la transparence de la gouvernance, l'efficacité du recouvrement et la réduction de l'informalité économique⁴⁶⁵⁴. Or, la combinaison des fragilités observées en Tunisie compromet simultanément ces trois dimensions, ce qui explique la persistance et l'aggravation des déséquilibres financiers.

Enfin, bien que la jurisprudence tunisienne en matière de sécurité sociale demeure limitée sur les aspects macro-institutionnels, elle rappelle de manière constante que les organismes de sécurité sociale sont investis d'une mission de service public, impliquant des exigences de continuité, d'égalité et de pérennité du financement social⁴⁶⁵⁵. Cette orientation jurisprudentielle confirme indirectement que la dégradation des mécanismes de gouvernance et de financement constitue une atteinte à la finalité même du système de protection sociale⁴⁶⁵⁶.

Dès lors, il apparaît que la crise actuelle du système tunisien de sécurité sociale ne peut être comprise sans une analyse globale des défaillances institutionnelles, économiques et sociales qui l'affectent. Elle traduit une rupture progressive du pacte contributif, où les déséquilibres financiers ne sont que la manifestation visible d'une crise plus profonde de gouvernance et d'intégration économique⁴⁶⁵⁷.

Ainsi, l'analyse de la première partie met en évidence une crise structurelle profonde du système tunisien de sécurité sociale, caractérisée à la fois par un déficit financier persistant des caisses sociales et par une dégradation des mécanismes de gouvernance et de financement⁴⁶⁵⁸. L'accumulation de déséquilibres démographiques, économiques et institutionnels révèle que les fragilités du modèle ne relèvent plus de dysfonctionnements ponctuels, mais d'une remise en cause progressive de ses fondements mêmes. En définitive, les réponses apportées jusqu'à présent, essentiellement paramétriques et fragmentées, apparaissent insuffisantes pour enrayer une dynamique de déséquilibre désormais systémique⁴⁶⁵⁹.

Dès lors, cette situation appelle une réflexion plus ambitieuse dépassant les ajustements techniques, afin d'envisager une transformation en profondeur du modèle social. C'est dans cette perspective que s'inscrit la deuxième partie, consacrée à la refondation du contrat social à travers une réforme systémique et inclusive, visant à repenser les fondements du financement, renforcer la gouvernance des institutions sociales et intégrer les mutations économiques contemporaines, notamment celles liées à l'économie informelle et aux nouvelles formes d'emploi⁴⁶⁶⁰.

Deuxième partie : Vers une refondation du contrat social à travers une réforme systémique et inclusive

Face à la crise structurelle du système tunisien de sécurité sociale, marquée par les déséquilibres financiers, les défaillances de gouvernance et l'extension de l'économie informelle, une refondation

⁴⁶⁵⁴ Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Seuil, 1981. Voir également Assemblée des représentants du peuple (ARP), Commission de la santé et des affaires sociales, Séance d'audition tenue le 8/04/2026 consacrée au processus de réforme du système de sécurité sociale en Tunisie. Les experts Hamed Amouri et Abdessatar MOUELHI y ont présenté un diagnostic préoccupant de la situation financière des caisses sociales, mettant en garde contre l'urgence d'engager des réformes structurelles globales afin d'éviter un passage d'une logique de réforme à une logique de sauvetage, susceptibles de menacer la pérennité des droits sociaux. Op.Cit.

⁴⁶⁵⁵ Jurisprudence administrative tunisienne relative à la continuité du service public de sécurité sociale.

⁴⁶⁵⁶ Dominique Libault, « Une gouvernance adaptée aux nouveaux enjeux ? », École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S), n°52, décembre 2017, pp.30.

⁴⁶⁵⁷ Sabrina Ahmed, « Caisses sociales : alerte sur un système sous pression », *La Presse de Tunisie*, 11 février 2026.

⁴⁶⁵⁸ Imen Haouari, « Crise des caisses sociales : Le système de cotisation à bout de souffle ? », *La Presse de Tunisie*, 14 janvier 2026

⁴⁶⁵⁹ Abir Chemli, « Crise de la CNAM et des caisses sociales : Tout ce qu'il faut savoir », *La Presse de Tunisie*, 15 janvier 2026.

⁴⁶⁶⁰ J.-M. de Bourqueney, « Vers un nouveau contrat social », *Réforme*, 26 avr. 2023

du modèle social s'impose. Les limites des réformes paramétriques imposent une réforme systémique, globale et inclusive⁴⁶⁶¹.

Ainsi, la refondation du contrat social repose sur une double orientation : la réforme du financement et la modernisation de la gouvernance.

Cette partie s'articule autour de deux axes : (A) la réforme structurelle du financement et (B) la modernisation du système de sécurité sociale.

- Une réforme structurelle fondée sur l'inclusion et la diversification du financement

La refondation du système tunisien de sécurité sociale s'inscrit aujourd'hui dans une dynamique de transformation structurelle rendue nécessaire par l'essoufflement des mécanismes classiques de financement, historiquement fondés sur les seules cotisations salariales⁴⁶⁶². Ces dernières, bien qu'ayant constitué le socle du modèle bismarckien⁴⁶⁶³, apparaissent désormais insuffisantes pour répondre aux exigences contemporaines de soutenabilité financière, dans un contexte marqué par la contraction relative de l'emploi formel, la montée en puissance de l'économie informelle et l'accumulation de déficits chroniques au sein des caisses sociales⁴⁶⁶⁴. Cette situation révèle une crise systémique du financement social, qui ne peut être surmontée par de simples ajustements paramétriques, mais exige une reconfiguration globale des logiques de solidarité et de financement⁴⁶⁶⁵.

Dans cette perspective, la réforme du système tunisien de sécurité sociale ne peut être pensée qu'à travers une approche structurelle intégrée, articulant trois dimensions essentielles : l'inclusion des populations exclues du système contributif, la diversification des ressources financières et la rationalisation institutionnelle des mécanismes de gestion et de recouvrement. Cette triple exigence traduit un dépassement du modèle traditionnel de sécurité sociale, au profit d'un modèle plus hybride, combinant logique assurantielle, logique fiscale et logique de solidarité nationale⁴⁶⁶⁶.

En premier lieu, l'intégration progressive du secteur informel constitue l'un des défis majeurs de la refondation du système⁴⁶⁶⁷. L'économie informelle, qui représente une part substantielle de l'activité économique en Tunisie, demeure en grande partie en dehors des mécanismes de protection sociale, créant ainsi une rupture d'équité et une fragilisation de l'assiette contributive. Or, l'extension de la couverture sociale à ces catégories ne peut être réalisée par des mécanismes répressifs ou exclusivement déclaratifs, mais requiert l'adoption de dispositifs innovants, flexibles et adaptés aux formes contemporaines de travail⁴⁶⁶⁸. Il s'agit notamment de mécanismes simplifiés

⁴⁶⁶¹ Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES), *Rapport sur la protection sociale en Tunisie : diagnostic et perspectives de réforme*, Tunis, 2022.

⁴⁶⁶² MOUELHI Abdessatar : « Droit de la sécurité sociale » 2^{ème} Edition augmentée et actualisée, 2005, pp159.

⁴⁶⁶³ B. Palier et G. Bonoli, « Entre Bismarck et Beveridge : "Crises" de la sécurité sociale et politique(s) », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n°4, p. 675.

⁴⁶⁶⁴ Sécurité sociale : facteur de cohésion sociale : actes Conférences euro-méditerranéenne. Limassol (Chypre), 27 et 28 mai 2004, Council of Europe Publishing, éditions du Conseil de l'Europe.

⁴⁶⁶⁵ Michelle BACHELET : « Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive, BIT et OMS, 2011.

⁴⁶⁶⁶ Organisation internationale du Travail (OIT), *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022 : La protection sociale à la croisée des chemins*, Genève, 2021 ; Bruno Palier, *La réforme des systèmes de protection sociale*, Paris, PUF, 2010.

⁴⁶⁶⁷ Nidhal Ben Cheikh et Jacques Charmes, « Protection sociale et économie informelle en Tunisie : défis de la transition vers l'économie formelle », HAL, 13 avril 2022, disponible sur : <https://ird.hal.science/ird-03640789>

Voir également Alliance for Financial Inclusion (AFI), *Processus d'intégration du secteur informel* (traduction de *Bringing the Informal Sector Onboard*), Kuala Lumpur, AFI, 2020.

⁴⁶⁶⁸ Wajdi ZAYATI : « Le Code du travail enrichi par la jurisprudence de la Cour de cassation 1960-2024 ». Version mise à jour et révisée conformément à la loi n° 9 de l'année 2025, en date du 21 mai 2025 relatif à l'organisation des contrats de travail et à l'interdiction de la sous-traitance. Edition LATRACH. Tunis, 2026.

d'affiliation, de contributions modulées selon les revenus, ainsi que de systèmes numériques d'identification permettant de sécuriser l'enregistrement et de faciliter le recouvrement⁴⁶⁶⁹.

Les expériences comparées en droit de la sécurité sociale démontrent que les systèmes les plus inclusifs ont progressivement intégré les travailleurs indépendants et informels à travers des plateformes numériques unifiées et des régimes contributifs adaptés, favorisant ainsi l'élargissement de la base sociale sans compromettre la viabilité financière⁴⁶⁷⁰. Dans le même sens, les rapports du ministère des affaires sociales mettent en évidence la nécessité de moderniser les outils d'identification des assurés sociaux, notamment par la digitalisation des registres et l'interconnexion des bases de données administratives, afin de réduire les phénomènes d'exclusion et d'améliorer la traçabilité des contributions⁴⁶⁷¹.

En deuxième lieu, la diversification des sources de financement apparaît comme une condition essentielle de la résilience du système de sécurité sociale⁴⁶⁷². Le modèle actuel, fortement dépendant des cotisations salariales, se révèle vulnérable aux chocs économiques, aux fluctuations du marché du travail et à la progression du chômage structurel. Dès lors, une réforme profonde doit tendre vers un modèle de financement mixte, combinant cotisations sociales, contributions fiscales affectées et mécanismes de solidarité nationale financés par le budget de l'État⁴⁶⁷³.

Cette approche s'inscrit dans une évolution doctrinale plus large du droit de la sécurité sociale, qui tend à reconnaître que la protection sociale ne peut plus reposer exclusivement sur une logique assurantielle contributive, mais doit intégrer une dimension universaliste fondée sur la solidarité collective⁴⁶⁷⁴. Dans cette logique, l'intervention de l'État à travers des transferts budgétaires dédiés permettrait de compenser les insuffisances de la base contributive et de garantir la continuité des prestations sociales, en particulier pour les populations vulnérables et les secteurs précaires⁴⁶⁷⁵.

En troisième lieu, la rationalisation institutionnelle du système de recouvrement constitue un axe central de la réforme envisagée. La fragmentation actuelle des organismes de gestion et de recouvrement contribue à la complexité administrative, à l'inefficacité des mécanismes de contrôle et à l'accumulation de dettes croisées entre institutions. Cette situation justifie pleinement la création d'une caisse unifiée de recouvrement des cotisations sociales, ou caisse sociale unique, destinée à centraliser les opérations de collecte, à harmoniser les procédures et à renforcer la transparence financière du système.

Une telle réforme permettrait non seulement d'améliorer le taux de recouvrement, mais également de réduire significativement les coûts de gestion administrative et de renforcer la gouvernance globale du système de sécurité sociale⁴⁶⁷⁶. Les rapports institutionnels récents soulignent à cet égard que la multiplicité des structures de recouvrement constitue l'un des principaux facteurs de

⁴⁶⁶⁹ S. Garnier, *L'essentiel du droit de la Sécurité sociale*, 25e éd., Gualino, 2026, p. 42.

⁴⁶⁷⁰ Organisation internationale du travail, *World Social Protection Report 2020–2022*; approches comparées de l'extension de la couverture sociale.

⁴⁶⁷¹ Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Rapports sur la réforme des régimes de sécurité sociale et la modernisation du recouvrement*, 2024–2026.

⁴⁶⁷² Hassen GHODHBANI : « La contribution sociale solidaire et l'approche du financement fiscal de la sécurité sociale ». Diversité, dialogue et droit social. Mélanges à la mémoire du doyen MONGI TRACHOUNA, 1^{ère} partie. Editions LATRACH, FDSP. Sousse- Tunis 2023.

⁴⁶⁷³ Mohamed KOSENTINI : « La fiscalisation du financement de la sécurité sociale : quelles perspectives ? », Actes du colloque organisé par l'ATDSRP. Op.cit.pp.76.

⁴⁶⁷⁴ Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*; Antoine Supiot, *La gouvernance par les nombres*; travaux doctrinaux sur la transformation de l'État social.

⁴⁶⁷⁵ Kamel ESSOUSI : « La refonte du système de protection sociale en Tunisie : vers un socle social. », Actes du colloque organisé par l'ATDSRP. Op.cit.pp.149.

⁴⁶⁷⁶ Seyni Garanke, « *Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale en Afrique francophone : la gestion du recouvrement dans les organismes de prévoyance sociale des États membres de la CIPRES* », communication présentée à la conférence de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), Antananarivo (Madagascar), 6-10 novembre 2006.

déséquilibre financier des caisses sociales, en raison notamment des inefficacités de coordination et des retards dans la mobilisation des ressources⁴⁶⁷⁷.

Par ailleurs, la réforme du financement de la sécurité sociale ne peut être dissociée d'une réflexion plus large sur la transformation du modèle économique tunisien. En effet, la soutenabilité du système social est étroitement dépendante de la structure du tissu productif, du niveau de formalisation de l'emploi et de la capacité de l'économie nationale à générer une croissance inclusive et durable⁴⁶⁷⁸. Dès lors, toute réforme des caisses sociales implique nécessairement une articulation avec les politiques économiques, fiscales et d'investissement⁴⁶⁷⁹.

La doctrine économique contemporaine souligne avec force l'interdépendance entre politiques sociales et politiques économiques, en considérant que la sécurité sociale ne peut être durable que si elle repose sur une économie formelle dynamique et génératrice d'emplois stables⁴⁶⁸⁰. Dans ce cadre, la lutte contre l'informalité, l'encouragement de l'investissement productif et la modernisation du tissu économique constituent des conditions structurelles indispensables à la viabilité du système social⁴⁶⁸¹.

Enfin, la jurisprudence administrative et sociale, bien qu'axée principalement sur des contentieux individuels, consacre de manière constante la nature fondamentale des droits sociaux et le rôle des organismes de sécurité sociale en tant qu'institutions d'intérêt général chargées de garantir la continuité du service public social et la protection des droits fondamentaux des assurés⁴⁶⁸². Cette orientation jurisprudentielle renforce l'idée selon laquelle toute réforme du système doit préserver sa finalité sociale et garantir l'effectivité du droit à la protection sociale.

Dès lors, il apparaît clairement que la réforme structurelle du financement de la sécurité sociale en Tunisie ne saurait être réduite à une simple adaptation technique ou budgétaire. Elle constitue au contraire une transformation profonde du contrat social, impliquant une redéfinition des mécanismes de solidarité, une réorganisation institutionnelle du système et une articulation étroite avec la transformation globale du modèle économique national. La réforme des caisses sociales s'inscrit ainsi dans une dynamique plus large de modernisation de l'État social tunisien, fondée sur l'inclusion, la solidarité et la soutenabilité à long terme⁴⁶⁸³.

Ainsi, au-delà de la seule refondation des mécanismes de financement, la viabilité du système tunisien de sécurité sociale commande également une transformation qualitative de ses modes de fonctionnement, fondée sur la modernisation de la gouvernance, l'accélération de la digitalisation

⁴⁶⁷⁷ Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Rapports sur la réforme des régimes de sécurité sociale et la modernisation du recouvrement*, 2024–2026. Op.cit.

⁴⁶⁷⁸ Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), *Revue nationale exhaustive du système et des réformes de la protection sociale en Tunisie : paysage et perspectives*, E/ESCWA/CL2.GPID/2024/3/V.1/TUN, 2024.

⁴⁶⁷⁹ Banque mondiale, *Tunisie – Repenser le système de protection sociale pour une croissance inclusive*, Washington, 2021 ; Organisation internationale du Travail (OIT), *Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022*, Genève, 2021.

⁴⁶⁸⁰ Borgetto, Michel, *La protection sociale en Europe*, Paris, Dalloz, 2017. Voir également : Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

⁴⁶⁸¹ Nicholas Barr, *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 2012 ; Organisation internationale du Travail (OIT), *Transition de l'économie informelle vers l'économie formelle*, Recommandation n°204, 2015.

⁴⁶⁸² Jurisprudence administrative tunisienne relative aux organismes de sécurité sociale et au principe de continuité du service public social.

⁴⁶⁸³ Organisation internationale du Travail (OIT), *Le système de protection sociale en Tunisie : défis structurels et perspectives de réforme*, Genève, 2023 ; Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), *Revue nationale exhaustive du système de protection sociale en Tunisie*, 2024.

et la consolidation des exigences de justice sociale, lesquelles constituent les piliers d'une réforme systémique durable⁴⁶⁸⁴.

- Une modernisation du système fondée sur la gouvernance, la digitalisation et la justice sociale

La modernisation du système tunisien de sécurité sociale s'impose aujourd'hui comme une exigence structurelle incontournable, consécutive aux limites révélées par les déséquilibres financiers persistants, la fragmentation institutionnelle et l'insuffisance des mécanismes traditionnels de gestion et de contrôle. Au-delà de la seule question du financement, la réforme actuelle appelle une transformation profonde des modes de gouvernance, une modernisation des outils de gestion par la digitalisation, ainsi qu'un renforcement des garanties de justice sociale, dans une perspective d'équilibre entre efficacité économique et protection des droits sociaux fondamentaux⁴⁶⁸⁵.

En premier lieu, le renforcement de la gouvernance du système constitue un axe central de la réforme⁴⁶⁸⁶. Les dysfonctionnements observés au sein des caisses sociales tunisiennes trouvent en partie leur origine dans des insuffisances structurelles de pilotage, un manque de coordination entre les institutions et une faiblesse des mécanismes de contrôle interne et externe. Dès lors, la modernisation du système suppose l'instauration de standards renforcés de transparence, de reddition des comptes et de bonne gouvernance, inspirés des principes de gestion publique moderne⁴⁶⁸⁷.

Dans cette perspective, la doctrine contemporaine en droit de la sécurité sociale souligne que la soutenabilité des systèmes sociaux dépend étroitement de la qualité de leur gouvernance, notamment en matière de gestion des risques financiers, de contrôle des dépenses et d'évaluation des politiques publiques⁴⁶⁸⁸. Les rapports du ministère des affaires sociales mettent également en évidence la nécessité de renforcer les mécanismes d'audit, de contrôle et de suivi des caisses sociales afin de limiter les déficits structurels et d'améliorer la performance globale du système⁴⁶⁸⁹. Le renforcement de la transparence implique également la publication régulière de données financières fiables, la modernisation des organes de contrôle et la lutte contre les dysfonctionnements administratifs susceptibles d'affecter l'équilibre des régimes sociaux⁴⁶⁹⁰.

En deuxième lieu, la digitalisation du système de sécurité sociale apparaît comme un levier essentiel d'efficacité, de traçabilité et de modernisation administrative⁴⁶⁹¹. L'intégration des technologies numériques dans la gestion des prestations sociales permet non seulement de simplifier les

⁴⁶⁸⁴ Ministère des Affaires sociales, *Rapport sur les profils de la protection sociale et des réformes en Tunisie*, 2024 ; voir également les analyses récentes soulignant que la viabilité du système de sécurité sociale tunisien repose sur la modernisation de la gouvernance, la digitalisation et la lutte contre l'évasion sociale.

⁴⁶⁸⁵ Centre de Recherches et d'Études Sociales (CRES), *La sécurité sociale en Tunisie : diagnostics et perspectives de réforme*, 2024–2025 ; Banque mondiale, *Rapports sur la protection sociale en Tunisie*, 2023–2025 ; voir également les analyses institutionnelles récentes soulignant que la réforme du système tunisien de sécurité sociale repose sur la modernisation de la gouvernance, la digitalisation des outils de gestion et le renforcement des principes de justice sociale.

⁴⁶⁸⁶ AFFES Ahlem : « Partenaires sociaux et gouvernance de la sécurité sociale, *Revue Tunisienne de Droit*. Centre de Publication Universitaire. 2020 pp.90.

⁴⁶⁸⁷ Igor Martinache, « La gouvernance de la Sécurité sociale. Une institution en quête de régulation », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 979-980, Paris, La Documentation française, 2010, DOI : 10.4000/lectures.1332.

⁴⁶⁸⁸ Hans-Werner Sinn, travaux sur la gouvernance des systèmes sociaux ; jurisprudence administrative tunisienne relative à la protection des droits acquis en matière sociale.

⁴⁶⁸⁹ Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Rapports sur la réforme des caisses sociales, la digitalisation et la gouvernance*, 2023–2026.

⁴⁶⁹⁰ Organisation internationale du Travail (OIT), Bureau international du Travail, *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, Genève, BIT, 2002, ISBN 92-2-12624-6.

⁴⁶⁹¹ ONONINA, « Digitalisation de la sécurité sociale : la CNPS Cameroun participe aux échanges de Bangui », 16 février 2026. Voir également Jean-Philippe Tricoit, *Social 2026. Tout sur le droit du travail et la protection sociale en 2026*, 20e éd., Paris, Gualino, coll. « En poche », 2026, 48 p., ISBN 978-2-297-28828-6.

procédures d'affiliation et de recouvrement, mais également de renforcer la traçabilité des flux financiers et la lutte contre la fraude sociale⁴⁶⁹². La transformation numérique contribue ainsi à réduire les coûts administratifs, à améliorer la rapidité de traitement des dossiers et à garantir une meilleure accessibilité des services sociaux⁴⁶⁹³.

Les expériences comparées en matière de sécurité sociale démontrent que les systèmes les plus performants sont ceux ayant intégré des plateformes numériques centralisées permettant la gestion unifiée des assurés, la dématérialisation des procédures et l'interconnexion des bases de données administratives⁴⁶⁹⁴. Dans le cas tunisien, les rapports institutionnels récents insistent sur la nécessité d'accélérer la transition digitale des caisses sociales, notamment à travers la mise en place de systèmes intégrés de gestion et de contrôle en temps réel⁴⁶⁹⁵. Cette évolution s'inscrit également dans une dynamique plus large de modernisation de l'administration publique, fondée sur la simplification des procédures et la réduction des coûts de gestion⁴⁶⁹⁶.

En troisième lieu, la réforme du système de sécurité sociale ne peut être dissociée d'une réforme structurelle du système de santé, dans la mesure où les dépenses de santé constituent une part importante des charges supportées par les caisses sociales⁴⁶⁹⁷. L'augmentation des coûts médicaux, la pression démographique et la progression des maladies chroniques imposent une rationalisation des dépenses de santé et une meilleure articulation entre les politiques de santé publique et les mécanismes de protection sociale⁴⁶⁹⁸.

Dans cette optique, la modernisation du système de santé doit viser à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, à renforcer la prévention et à optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Une meilleure coordination entre les acteurs du système de santé permettrait de réduire les charges supportées par les caisses sociales, tout en garantissant la qualité des soins et l'accès équitable aux services de santé⁴⁶⁹⁹. La doctrine comparée souligne que la soutenabilité des systèmes de sécurité sociale est étroitement liée à la maîtrise des dépenses de santé, lesquelles constituent un facteur déterminant de l'équilibre financier global⁴⁷⁰⁰.

En quatrième lieu, toute réforme du système de sécurité sociale doit impérativement garantir le respect des droits acquis des assurés sociaux, conformément au principe fondamental de sécurité

⁴⁶⁹² Araqi Houssaini Soufiane, Hansali Abderrahim, « La transformation digitale dans le secteur des assurances : les effets induits et les perspectives d'évolution », *International Journal for Multidisciplinary Research (IJFMR)*, vol. 8, n° 1, janvier-février 2026, E-ISSN 2582-2160, pp. (à compléter si pages disponibles).

⁴⁶⁹³ Jolya Peggy Cohoundo, *La transformation numérique des services publics*, sous la direction de Jean-Philippe De Oliveira, Mémoire de Master 2, UFR LLASIC, Département Information Communication, Parcours : Communication d'entreprise pour professionnels, Université GONOBLE ALPES année universitaire 2022-2023.

⁴⁶⁹⁴ OIT (2021), Banque mondiale (2022) et OCDE (2020) montrent que les systèmes de protection sociale les plus performants sont ceux reposant sur des plateformes numériques intégrées, la dématérialisation des procédures et l'interconnexion des bases de données administratives.

⁴⁶⁹⁵ Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Rapports sur la réforme des caisses sociales, la digitalisation et la gouvernance*, 2023–2026

⁴⁶⁹⁶ AFFES Ahlem : « L'administration sociale numérique : les enjeux de la transformation digitale des programmes de protection sociale en Tunisie », *Revue de droit et des affaires internationales*, Université Hassan premier du Maroc, 06/04/2026

⁴⁶⁹⁷ OMS (2025) ; Banque mondiale (2022) ; OCDE (2025), montrent que l'augmentation des maladies chroniques, le vieillissement de la population et la hausse des dépenses de santé rendent nécessaire une meilleure articulation entre politiques de santé publique et systèmes de sécurité sociale.

⁴⁶⁹⁸ AFFES Ahlem : « La contractualisation en droit de la sécurité sociale : cas de l'assurance maladie en Tunisie », Thèse pour l'obtention de diplôme de doctorat en droit, Faculté de droit de sfax 2014-2015

⁴⁶⁹⁹ OMS, *Primary Health Care on the Road to Universal Health Coverage*, 2023 ; OCDE, *Health at a Glance 2023*, Paris, OECD Publishing ; Banque mondiale, *Improving Health Service Delivery and Efficiency*, 2022.

⁴⁷⁰⁰ Organisation mondiale de la santé, rapports sur le financement des systèmes de santé et la soutenabilité des dépenses sanitaires ; doctrine comparative en droit de la sécurité sociale.

juridique⁴⁷⁰¹. Ce principe, largement consacré en droit public, implique que les réformes institutionnelles ne puissent remettre en cause de manière rétroactive les droits régulièrement constitués, sauf justification impérieuse d'intérêt général et dans le respect des principes de proportionnalité⁴⁷⁰².

La jurisprudence administrative tunisienne consacre de manière constante la protection des droits acquis en matière sociale, en affirmant que les assurés ne peuvent être privés des prestations auxquelles ils ont légalement droit sans base juridique claire et explicite⁴⁷⁰³. Cette exigence renforce la nécessité de concilier la réforme du système avec la stabilité des situations juridiques individuelles, condition essentielle de la confiance dans les institutions sociales⁴⁷⁰⁴.

En cinquième lieu, la modernisation du système suppose que toute réforme soit fondée sur des études actuarielles rigoureuses et des projections financières fiables, permettant d'assurer la viabilité à long terme des régimes de sécurité sociale⁴⁷⁰⁵. L'approche actuarielle constitue un instrument indispensable d'aide à la décision publique, permettant d'anticiper les déséquilibres futurs, d'évaluer l'impact des réformes et de garantir l'équilibre intergénérationnel du système⁴⁷⁰⁶. Les rapports techniques des institutions tunisiennes de sécurité sociale insistent sur la nécessité de renforcer les capacités actuarielles des caisses et d'intégrer systématiquement des études de projection dans l'élaboration des politiques sociales⁴⁷⁰⁷. Dans les systèmes comparés, notamment européens, la planification actuarielle constitue un pilier essentiel de la réforme des systèmes sociaux, garantissant leur soutenabilité financière et leur adaptabilité aux évolutions démographiques et économiques⁴⁷⁰⁸.

Dès lors, la modernisation du système tunisien de sécurité sociale apparaît comme une réforme globale et multidimensionnelle, articulant gouvernance renforcée, transformation numérique, rationalisation du système de santé, protection des droits acquis et rigueur actuarielle⁴⁷⁰⁹. Elle ne peut être réduite à une simple réforme technique, mais doit être envisagée comme une

⁴⁷⁰¹ Rachel Vezin-David, *Droits dérivés et sécurité sociale*, thèse de doctorat en droit privé, Université de Nantes, sous la direction d'Alain Supiot, soutenue en 2000.

⁴⁷⁰² Conseil d'État, Assemblée, 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n°288460 ; Conseil constitutionnel, décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale* ; Cour de justice de l'Union européenne, 29 avril 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. Jointes C-482/01 et C-493/01 ; X. Bioy, *Le principe de sécurité juridique en droit public*, LGDJ, 2010.

⁴⁷⁰³ Ben Achour, Yadh, *Droit administratif*, Tunis, CPU. L'auteur dans son *Droit administratif*, les exigences du principe de légalité et la protection des situations juridiquement acquises en droit administratif tunisien.

⁴⁷⁰⁴ Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, éd. classique, pp. 250 s. principe de sécurité juridique, stabilité des situations acquises et non-rétroactivité des actes administratifs.

⁴⁷⁰⁵ L'Organisation internationale du travail souligne que la soutenabilité des systèmes de protection sociale repose sur la réalisation d'évaluations actuarielles régulières et de projections financières fiables, permettant d'anticiper les déséquilibres et de garantir l'équilibre à long terme des régimes sociaux (OIT, *World Social Protection Report 2020–2022*).

⁴⁷⁰⁶ Pierre-Yves Verkindt souligne le rôle essentiel des mécanismes actuariels dans l'équilibre des régimes de sécurité sociale, en tant qu'outil de gestion prévisionnelle des risques sociaux et de garantie de la soutenabilité financière des systèmes (Verkindt, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, éd., p. s.).

⁴⁷⁰⁷ Ministère des Affaires sociales de Tunisie, *Rapports sur la réforme des caisses sociales, la digitalisation et la gouvernance*, 2023–2026.

⁴⁷⁰⁸ Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990, notamment les développements relatifs à la typologie des régimes de protection sociale et à la décommodification. Voir également Giuliano Bonoli, travaux sur les réformes des États-providence et la soutenabilité des systèmes de retraite en Europe, années 2000.

⁴⁷⁰⁹ Banque mondiale, *Digital Delivery Systems for Social Protection*, Social Protection and Jobs Global Practice, World Bank Group, 2023–2025.

recomposition profonde de l'État social, visant à concilier efficacité économique, soutenabilité financière et exigences de justice sociale⁴⁷¹⁰.

Ainsi, la réforme du système de sécurité sociale s'inscrit dans une logique d'équilibre global entre performance institutionnelle et protection sociale, traduisant la nécessité d'un nouveau modèle de gouvernance sociale fondé sur la transparence, la rationalité économique et la solidarité⁴⁷¹¹.

En définitive, la modernisation du système de sécurité sociale apparaît comme une étape décisive de la refondation du modèle social tunisien. En conjuguant renforcement de la gouvernance, transformation numérique, rationalisation des dépenses et exigence de justice sociale, elle vise à restaurer la performance et la légitimité des institutions sociales. Cette dynamique confirme que l'efficacité du système ne peut être assurée qu'à travers une approche globale, conciliant soutenabilité financière, protection des droits acquis et adaptation aux mutations économiques et sociales⁴⁷¹².

Conclusion générale

En conclusion, l'analyse du système tunisien de sécurité sociale met en évidence une crise structurelle marquée par la dégradation de ses équilibres financiers, les limites de sa gouvernance et l'impact croissant de l'économie informelle. Les réformes engagées, longtemps cantonnées à des ajustements paramétriques, apparaissent aujourd'hui insuffisantes face à l'ampleur des transformations économiques, sociales et démographiques⁴⁷¹³.

Dès lors, la nécessité d'une refondation globale du modèle social s'impose, fondée sur une double dynamique : d'une part, une réforme structurelle du financement reposant sur l'inclusion, la diversification des ressources et l'intégration progressive du secteur informel ; d'autre part, une modernisation institutionnelle visant le renforcement de la gouvernance, la digitalisation des services et l'amélioration de l'efficacité du système dans une logique de transparence et de justice sociale⁴⁷¹⁴.

Ainsi, la réforme de la sécurité sociale ne peut être appréhendée de manière isolée, mais doit s'inscrire dans une transformation plus large du modèle économique et social tunisien. Elle traduit l'émergence d'un nouveau contrat social, conciliant impératifs de soutenabilité financière, exigence de protection sociale et adaptation aux mutations contemporaines, afin de garantir la pérennité et la légitimité du système de protection sociale⁴⁷¹⁵.

⁴⁷¹⁰ Lyon-Caen, A., *Droit social international et européen*, Dalloz, développements relatifs à la transformation du droit social européen et à son adaptation aux mutations économiques.

⁴⁷¹¹ Jacques Chevallier : *L'État*, collection « Connaissance du droit », Dalloz, 1999, 125 p.

⁴⁷¹² OMS (2024), OCDE (2023) et Banque mondiale (2022) soulignent que la modernisation des systèmes de sécurité sociale repose sur une gouvernance renforcée, la transformation numérique, la rationalisation des dépenses et la protection des droits acquis afin d'assurer la soutenabilité et l'équité des systèmes sociaux.

⁴⁷¹³ La Presse de Tunisie : « Caisses sociales : le déficit dépasse 1,1 milliard de dinars », *La Presse de Tunisie*, 31 mai 2025.

⁴⁷¹⁴ Commission européenne : *The 2021 Ageing Report : Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070)*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2021.

⁴⁷¹⁵ Lyon-Caen, G., travaux fondateurs en droit du travail et droit social, notamment dans les *Mélanges* et contributions doctrinales en droit social (XXe siècle).

❖ Liste de références bibliographiques

1) OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Bonoli, Giuliano, *travaux sur les réformes des États-providence et la soutenabilité des systèmes de retraite en Europe*, années 2000.
- Borgetto, Michel, *La protection sociale en Europe*, Dalloz, 2017.
- Castel, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.
- Castel, Robert, *La crise de l'État-providence*, Seuil, 1981.
- Dupeyroux, Jean-Jacques, Borgetto, Michel et Lafore, Robert, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 18e éd., 2015.
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.
- Euzéby, Alain, *Les systèmes de protection sociale en mutation*, LGDJ, 2018.
- Lyon-Caen, Antoine, *Droit social international et européen*, Dalloz.
- Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale*, PUF, 2005.
- Palier, Bruno, *La réforme des systèmes de protection sociale*, PUF, 2010.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.
- Rosanvallon, Pierre, *La société des égaux*, Seuil, 2011.
- Rosanvallon, Pierre, *La légitimité démocratique*, Seuil, 2008.
- Rosanvallon, Pierre, *La nouvelle question sociale*, Seuil, 1995.
- Supiot, Alain, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.
- Supiot, Antoine, *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015 (doublon harmonisé).
- Teyssié, Bernard, *Droit du travail*, LGDJ, 2023.
- Verkindt, Pierre-Yves, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz.

2) OUVRAGES SPÉCIAUX / MONOGRAPHIES

- Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 2012.
- Huerta de Soto, Jesús, *Social Security Crisis and Reform*, Mises Institute, 2007.
- J.-M. de Bourqueney, *Vers un nouveau contrat social*, Réforme, 2023.
- Jean-Pierre Dumont, *Les systèmes de sécurité sociale à l'épreuve de la crise*, Revue internationale du Travail, 1987.
- Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz.
- Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, 1762.
- Vasseur, M., *Un nouvel essor du concept contractuel*, Revue trimestrielle de droit civil, 1964.
- X. Bioy, *Le principe de sécurité juridique en droit public*, LGDJ, 2010.

3) THÈSES ET MÉMOIRES

- ☐ AFFES Ahlem, *La contractualisation en droit de la sécurité sociale*, Thèse, Sfax, 2014–2015.
- ☐ Gatti Souhir, *Le contrat dans la protection sociale*, Mémoire de Master, FDS Sfax, 2005–2006.
- ☐ Mouelhi Abdessatar, *Droit de la sécurité sociale*, Thèse / ouvrage, 2005.
- ☐ Mouelhi Abdessatar, *Modèles et logiques de la sécurité sociale en droit tunisien*, Thèse, Université de Bordeaux, 1989.
- Rachel Vezin-David, *Droits dérivés et sécurité sociale*, Thèse, Université de Nantes, 2000.

4) ARTICLES DE RECHERCHE

- Araqi Soufiane Houssaini & Hansali Abderrahim, *La transformation digitale dans le secteur des assurances*, IJFMR, 2026.
- Ben Cheikh Nidhal & Charmes Jacques, *Protection sociale et économie informelle en Tunisie*, HAL, 2022.
- Ben Echeikh Nidhal, *L'emploi informel en Tunisie*, RTDS, 2017.
- Bonoli, Giuliano & Palier, Bruno, *Entre Bismarck et Beveridge*, Revue française de science politique, 1995.
- Borgetto Michel, articles doctrinaux divers sur la protection sociale.
- Dumont Jean-Pierre, article RIT, 1987.

- Garnier S., *L'essentiel du droit de la sécurité sociale*, Gualino, 2026.
- Martinache Igor, *La gouvernance de la sécurité sociale*, 2010.
- Rosanvallon Pierre, articles divers (crise État-providence).
- Supiot Alain, articles doctrinaux sur gouvernance.

5) ACTES DE COLLOQUES / SÉMINAIRES

- ATDSRP, *Actes du colloque sur la réforme de la sécurité sociale*, 2017.
- Conseil de l'Europe, *Sécurité sociale : facteur de cohésion sociale*, 2004.
- ESSOUSI Kamel, communication ATDSRP, 2017.
- Jerbi Fathi, communication ATDSRP, 2017.
- Kamel Maddouri, communication ATDSRP, 2017.
- OIT, *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, 2002.
- OIT, *World Social Protection Report*, 2020–2022.
- Seyni Garanke, communication AISS, 2006.

6) JURISPRUDENCE / NOTES / CHRONIQUES

- Conseil d'État (France), *Société KPMG*, 2006.
- Conseil constitutionnel, décision n°99-421 DC, 1999.
- CJUE, *Orfanopoulos et Oliveri*, 2004.
- Jurisprudence administrative tunisienne sur la continuité du service public social.
- Jurisprudence tunisienne sur la sécurité sociale (principes généraux).

7) TEXTES DE LOIS / RÈGLEMENTS

- Constitution tunisienne du 25 juillet 2022, art. 5 et 38.
- Loi n°60-30 du 14 décembre 1960 relative à la sécurité sociale.
- Textes CNSS et CNRPS (réformes successives).

8) RAPPORTS INSTITUTIONNELS

- Banque mondiale, *Digital Delivery Systems for Social Protection*, 2023–2025.
- Banque mondiale, *Pension Reform : Issues and Prospects*, 2006.
- Banque mondiale, *Tunisia Public Expenditure Review*, 2021.
- CESA, *Revue nationale de la protection sociale en Tunisie*, 2024.
- CRES, *La sécurité sociale en Tunisie*, 2024–2025.
- Cour des comptes de Tunisie, Rapports 2019–2025.
- Ministère des Affaires sociales de Tunisie, Rapports 2023–2026.
- OIT, *World Social Protection Report*, 2020–2022.
- OIT, *Étendre la protection sociale*, 2019.
- OCDE, *Health at a Glance*, 2023.
- OMS, rapports sur financement de la santé, 2023–2025.
- Commission européenne, *Ageing Report*, 2021.
- CNSS, rapports institutionnels 2024–2025.

9) PRESSE / JOURNAUX

- Badr Smaoui, *Business News*, 2026.
- La Presse de Tunisie, articles sur la CNSS et le déficit, 2025–2026.
- Sabrine Ahmed, *La Presse de Tunisie*, 2026.
- Imen Haouari, *La Presse de Tunisie*, 2026.
- Abir Chemli, *La Presse de Tunisie*, 2026.