

Copyright © Organisation internationale du Travail 2023

Première édition 2023

Les publications de l'Organisation internationale du Travail (OIT) jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à Publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Ce rapport a été rédigé par DALAIL for development. La supervision de la conduite de l'ensemble des travaux a été assurée par Mme Ahlem Amri, coordinatrice nationale du programme THAMM en Tunisie et Mme Aurélie Segatti, MIGRANT/ CO-Algiers, avec l'appui technique de Mme Isabelle Kronisch, MIGRANT/ CO-Algiers.

Evaluation du fonctionnement réel des accords bilatéraux de sécurité sociale entre la Tunisie et la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Egypte

9789220388990 (imprimé)

9789220389003 (pdf web)

Les désignations utilisées dans les publications de l'OIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que l'OIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques de l'OIT, consultez notre site Web : www.ilo.org/publns

Imprimé en Tunisie

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de DALAIL for development et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.



Ce programme est financé par
l'Union européenne

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
LISTE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	6
LISTE DES FIGURES	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
INTRODUCTION	9
OBJET DE L'ÉTUDE	11
RÉSULTATS ATTENDUS DE L'ÉTUDE	11
1. CHAPITRE 1: CONTEXTE ET TENDANCES MIGRATOIRES	12
1.1. CONTEXTE GLOBAL	13
1.2. PRINCIPALES TENDANCES MIGRATOIRES EN TUNISIE	14
1.2.1. Les Tunisiens à l'étranger: principales tendances	14
1.2.2. Les migrants de retour	16
1.2.3. Les migrants de retour selon les données de l'INS	16
1.2.4. Les migrants de retour de France selon les données du CLEISS	18
2. CHAPITRE 2: ANALYSE DE LA PROTECTION SOCIALE DU MIGRANT À L'AUNE DU CORPUS JURIDIQUE ET DES NORMES INTERNATIONALES DE COORDINATION	20
2.1. LE RESPECT DES STANDARDS INTERNATIONAUX DANS LA PROTECTION SOCIALE DU TRAVAILLEUR MIGRANT	21
2.1.1. Les standards internationaux de la protection sociale du migrant	21
2.1.2. Une ratification inachevée des conventions internationales sur les travailleurs migrants	22
2.2. ÉTAT ACTUEL DE LA COORDINATION DES DROITS A LA SECURITE SOCIALE AVEC LA FRANCE, L'ALLEMAGNE, LE MAROC ET L'ÉGYPTE	23
2.3. LES PRINCIPES QUI REGISSENT LES CBSS	24
2.3.1. L'égalité de traitement	24
2.3.2. Législation applicable: la loi du pays d'emploi, la lex loci laboris	25
2.3.3. Maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition	25
2.3.4. L'exportation des prestations	26
2.3.5. La réciprocité	26
2.3.6. L'entraide administrative	26
2.4. LES MANIFESTATIONS DE CES PRINCIPES DANS LES DISPOSITIONS DES CBSS CONCLUES ENTRE LA TUNISIE ET LA FRANCE, L'ALLEMAGNE, LE MAROC ET L'ÉGYPTE	27
2.4.1. Le champ d'application personnel	27
2.4.2. Le champ d'application matériel	29
2.4.3. Les règles de coordination et le service des prestations	31
2.4.3.1. Maladie et maternité	31
2.4.3.2. Invalidité	31
2.4.3.3. Allocations familiales	31
2.4.3.4. Pension de vieillesse et de survivants	32
2.4.3.5. Les accidents de travail et les maladies professionnelles	33
2.4.3.6. L'indemnité de décès	33

2.5. LACUNES ET DEFICITS DANS LE CADRAGE JURIDIQUE DES CBSS	33
2.5.1. Les restrictions dans la législation nationale tunisienne affectant le transfert des prestations	33
2.5.2. Les discriminations affectant le droit du travailleur migrant à l'égalité de traitement au regard du Code du travail	34
2.5.3. Les discriminations quant à l'accès aux soins des migrants	34
2.5.4. Les déficits dans le champ d'application matériel des CBSS	35
2.5.5. Les entraves au principe de l'entraide administrative	35
2.5.6. L'interaction inopérante entre les CBSS et les accords multilatéraux de sécurité sociale conclus par la Tunisie	35
2.5.6.1. L'ineffectivité de l'accord d'association euro-méditerranéen	35
2.5.6.2. L'ineffectivité de la convention multilatérale de sécurité sociale entre les pays du Maghreb	36
3. CHAPITRE III: ÉVALUATION OPERATIONNELLES DES CBSS. MISE EN ÉVIDENCE DES INERTIES ET DES BLOCAGES INSTITUTIONNELS	37
3.1. ÉVALUATION OPERATIONNELLES DES CBSS: PRINCIPE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE	38
3.1.1. Objectifs de l'évaluation opérationnelle des CBSS	38
3.1.2. Approche méthodologique	38
3.2. ÉVALUATION OPERATIONNELLES DES CBSS: DIAGNOSTIC ET PRINCIPAUX RESULTATS	39
3.2.1. L'analyse des parties prenantes	39
3.2.2. Acteurs clés de la mise en œuvre des CBSS: faible coordination et déficiences manifestes au niveau de l'échange d'informations	40
3.2.3. Coordination institutionnelle limitée entre les acteurs publics principaux: conséquences de la mise en veille des commissions mixtes	41
3.2.4. Implication faible des acteurs secondaires dans l'information des migrants sur les CBSS et la couverture sociale	42
3.2.5. Reconstitution des chaînes décisionnelles menant à l'octroi de prestations dans le cadre des CBSS: localisation des points d'inertie et des goulets d'étranglement	43
4. ESQUISSE D'UN PLAN D'ACTION ET RECOMMANDATIONS PRATIQUES	45
4.1. UNE COOPERATION PLUS ETROITE ENTRE LES ACTEURS PUBLICS MAJEURS EN VUE D'UNE DYNAMISATION DU ROLE DES COMMISSIONS MIXTES	46
4.2. UN CADRE LEGISLATIF QUI REPONDE DAVANTAGE AUX NORMES INTERNATIONALES ET ADAPTE AUX TENDANCES MIGRATOIRES EMERGENTES EN TUNISIE	46
4.3. UN MODELE DE GESTION OPTIMISEE DES CBSS, EFFICACE ET SURTOUT PROFITABLE AUX BENEFICIAIRES	47
4.4. DES RESSOURCES HUMAINES FORMEES AUX TECHNIQUES LES PLUS EFFICACES DE GESTION DES CBSS DANS LES TROIS CAISSES DE SECURITE SOCIALE EN TUNISIE	47
4.5. ADOPTION D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR UN MEILLEUR CADRAGE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DES CONVENTIONS BILATERALES DE SECURITE SOCIALE	48
BIBLIOGRAPHIE	50
ANNEXES	51
GUIDES D'ENTRETIEN AVEC LES PRINCIPALES PARTIES PRENANTES	51
4.5.1. Guide CNSS	51

Liste des acronymes et des abréviations

ABT	Accord bilatéral de travail
ANETI	Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant
BR	Bureau régional de la CNSS
CBSS	Convention bilatérale de sécurité sociale
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNRPS	Caisse nationale de la retraite et de la prévoyance sociale
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
INS	Institut national de la statistique
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAS	Ministère des Affaires sociales
MENA	Middle East and North Africa
MFPE	Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi
OIT	Organisation internationale du Travail
OIM	Organisation internationale pour les Migrations
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OTE	Office des Tunisiens à l'étranger
PNAFN	Programme national d'aide aux familles nécessiteuses
SPS	Socle de protection sociale

Liste des tableaux

Tableau 1: Les migrants actuels selon le sexe et le groupe d'âge	17
Tableau 2: Les migrants actuels selon la période de départ et le niveau d'instruction (%)	18
Tableau 3: Évolution du montant des pensions de vieillesse transférées en Tunisie et des bénéficiaires correspondants (2001-2020)	22
Tableau 4: Champ d'application personnel des CBSS	33
Tableau 5: Tableau récapitulatif du champ d'application matériel des CBSS	36
Tableau 6: Allocations familiales dans le cadre de la CBSS tuniso-française	38
Tableau 7: Acteurs intervenant dans la mise en œuvre des CBSS entre la Tunisie, la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte	48

Liste des figures

Figure 1: Évolution des migrants actuels au cours de la période 2010-2020	17
Figure 2: Évolution de l'effectif des migrants de retour entre 2010 et 2020	19
Figure 3: Durée migratoire moyenne selon le pays d'accueil des migrants de retour	20
Figure 4: Évolution des migrants de retour bénéficiaires d'une pension de vieillesse dans le cadre de la CBSS entre la Tunisie et la France	22
Figure 6: Résultats de l'analyse de parties prenantes des CBSS	49
Figure 7: Processus décisionnels d'octroi de prestations dans le cadre des CBSS à la CNSS	53

► Résumé Exécutif

La migration de la main-d'œuvre est un processus transfrontalier qui a pris beaucoup d'ampleur pendant les vingt dernières années. Selon l'enquête HIMS de l'Institut national de la statistique (INS) menée entre juillet 2020 et mars 2021, l'effectif des migrants actuels (ou émigrés) serait d'environ 566 000 individus. L'effectif des migrants de retour encore vivants au moment de l'enquête est estimé à 211 000 individus.

Gérer ces flux migratoires en sauvegardant les droits fondamentaux des travailleurs migrants à une protection sociale suppose d'établir un cadre juridique de coordination entre les pays d'origine et ceux de destination grâce à des conventions bilatérales de sécurité sociale respectant les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les normes internationales du travail édictées en la matière et les cadres non contraignants aux niveaux mondial et régional dont la mission est de pallier les lacunes des législations nationales et de veiller à ce que le migrant bénéficie de la protection sociale. Cinq principes dégagés par ce corpus de normes internationales sous-tendent les conventions bilatérales de sécurité sociale. Il s'agit des principes de: l'égalité de traitement en matière de droits à la protection sociale entre le travailleur migrant et le ressortissant du pays d'accueil; la désignation de la législation applicable pour éviter le double paiement des cotisations et la double couverture; la transportabilité et la conservation des droits acquis et à acquérir par le travailleur migrant dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil; la transférabilité de ses prestations quel que soit le lieu de sa résidence; l'entraide administrative entre organismes et institutions des pays signataires pour l'ouverture des droits et la liquidation des prestations.

Les manifestations de ces principes dans les dispositions des conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la Tunisie avec la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte, objets de l'étude, ne sont pas toujours évidentes. Leur contenu peut exclure, d'un commun accord, certains travailleurs migrants du champ d'application de la convention bilatérale, tels que les travailleurs indépendants. Ces accords

peuvent aussi écarter certaines prestations du champ d'application matériel de la convention, telles que les prestations assurantielles privées ou encore les prestations d'assistance sociale financées par l'impôt pour les populations vulnérables. Elles peuvent également convenir de montants différents de ceux perçus par leurs ressortissants par rapport à leurs législations nationales, comme pour les allocations familiales quand les enfants résident dans le pays d'origine.

Dans les faits, et si les conventions conclues avec la France et l'Allemagne sont complètes mais rencontrent quelques difficultés pratiques de mise en œuvre, de révisions périodiques et d'adaptation aux nouvelles données socio-démographiques et économiques des pays contractants, des problèmes d'opérabilité et d'effectivité affectent les conventions avec l'Égypte et le Maroc, qui pâtissent de l'absence d'arrangements administratifs nécessaires à la déclinaison des principes d'égalité de traitement, de coordination des droits et de transférabilité dans la pratique.

Une évaluation opérationnelle des conventions bilatérales de sécurité sociale (CBSS) conclues entre la Tunisie et la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte a été menée dans le cadre de cette étude. Il s'agit d'analyser les processus de gestion des CBSS, le cheminement de l'information entre les différents acteurs institutionnels, notamment entre les acteurs de première ligne dans le pays destinataire et dans le pays d'origine du migrant, en l'occurrence la Tunisie, pour parvenir, in fine, à une évaluation des chaînes décisionnelles. C'est une étape fondamentale qui permettra de faire ressortir tous les potentiels freins institutionnels et bureaucratiques à la volonté d'améliorer le contenu des accords actuels et de déployer des processus de gestion de ces accords qui soient profitables aux bénéficiaires. À cet effet, la cartographie des acteurs et l'analyse des parties prenantes a mis en relief une faible coordination entre les acteurs clés de la mise en œuvre (caisses de sécurité sociale, caisses de liaison, ministères chargés de la négociation et l'application des CBSS). À titre d'exemple, la majorité des témoignages collectés par la Caisse nationale

de sécurité sociale (CNSS) et la caisse elle-même pointent l'absence de vis-à-vis identifiés du côté des caisses de liaison françaises. Évidemment, cela contraint les gestionnaires des CBSS à des solutions non informatisées et à la transmission des formulaires de liaison par voie postale.

La coordination institutionnelle entre les acteurs publics clés apparaît comme limitée, notamment au niveau du rôle des commissions mixtes prévues et instituées par les CBSS.

L'analyse réalisée a également mis en évidence la faible implication des acteurs secondaires – Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant (ANETI), Office des Tunisiens à l'étranger (OTE), Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et autres – dans l'information des migrants sur les CBSS et la couverture sociale. Il va sans dire que l'information donnée aux migrants sur le contenu des CBSS et l'intérêt de la couverture sociale est très souvent déterminante, surtout dans certains contextes et sur des marchés du travail marqués par une informalité élevée, pour orienter les individus vers des emplois décents.

La reconstitution des chaînes décisionnelles aboutissant à l'octroi de prestations dans le cadre des CBSS a permis de déterminer les points d'inertie et les goulets d'étranglement.

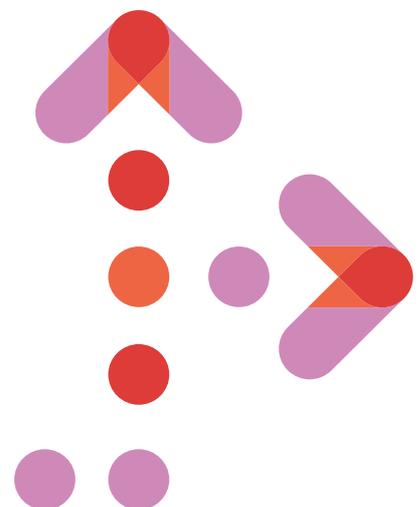
On note par ailleurs une hypercentralisation de la transmission des formulaires de liaison au niveau de la Direction centrale des pensions de la CNSS. En d'autres termes, les migrants de tous les gouvernorats du pays

sont contraints de s'adresser à la direction centrale à Tunis pour retirer les formulaires de liaison afin de les renseigner et de les déposer dans les bureaux régionaux de la CNSS.

Enfin, la liquidation de la pension d'un migrant de retour qui a occupé des emplois formels en Tunisie apparaît comme très longue; les témoignages recueillis font ressortir un délai moyen de six mois à un an.

Face aux limites et aux déficiences constatées, cette étude propose un plan d'action en vue de rendre plus efficace le fonctionnement actuel des CBSS et d'améliorer sensiblement la qualité des services proposés aux migrants. Ces recommandations visent à atteindre les cinq résultats suivants:

- 1)** Une coopération plus étroite entre les acteurs publics majeurs pour dynamiser le rôle des commissions mixtes;
- 2)** Un cadre législatif qui réponde davantage aux normes internationales et adapté aux tendances migratoires émergentes en Tunisie;
- 3)** Un modèle de gestion des CBSS optimisé, efficace et profitable aux bénéficiaires de ces conventions ;
- 4)** Des personnels formés aux techniques les plus efficaces de gestion des CBSS dans les trois caisses de sécurité sociale en Tunisie;
- 5)** L'adoption d'une feuille de route pour un meilleur cadrage législatif et réglementaire des conventions bilatérales de sécurité sociale.



INTRODUCTION

La migration de la main-d'œuvre est un processus transfrontalier qui a pris beaucoup d'ampleur pendant les vingt dernières années. Selon l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM), dans le monde, le nombre de personnes vivant dans un pays autre que leur pays de naissance en 2020 est de 281 millions, soit 3,6 % de la population mondiale¹. Le nombre de travailleurs migrants parmi eux, selon la dernière estimation de l'OIT², s'élève à 169 millions, un chiffre en hausse de 3 % depuis 2017. La majorité – 99 millions (58,5 %) – sont des hommes, tandis que 70 millions (41,5 %) sont des femmes. Selon ces estimations, 1,2 million de travailleurs migrants – représentant 1,6 % de la population active – se trouvent en Afrique du Nord. En comparant ce chiffre aux niveaux de 2017, on constate une croissance rapide: en deux ans, le chiffre a augmenté de 10 % (soit 100 000 migrants).

En Tunisie, selon l'enquête de l'INS³ menée entre juillet 2020 et mars 2021, l'effectif des **migrants actuels (ou émigrés)** serait autour de 566 000 individus (388 000 hommes et 178 000 femmes). L'effectif des **migrants de retour**⁴ encore vivants au moment de l'enquête est estimé à 211 000 individus (176 000 hommes et 35 000 femmes).

Mais toutes les migrations ne sont pas uniformes et évoluent au fil du temps. Elles sont façonnées par des facteurs économiques, géographiques, démographiques et parfois politiques qui aboutissent à des schémas migratoires distincts.

Pays d'émigration pour l'essentiel, la Tunisie a subi trois types de migrations:

- Une première vague de migration régulière et concertée des années 1970-1980 pour un travail salarié classique répondant aux besoins économiques de main-d'œuvre des pays européens;
- Une crise migratoire, conséquence directe de la révolution de 2011, consistant en l'émigration non organisée de 28 000 Tunisiens

partis sur l'île de Lampedusa, en Italie, et par ailleurs l'afflux de réfugiés en provenance de Libye – environ 200 000 – ainsi que le retour de migrants tunisiens de Libye – 137 000⁵ ;

- Une autre crise migratoire, conséquence directe du Covid-19, qui a aggravé la crise socio-économique en Tunisie, doublée d'une instabilité politique, qui a fait émerger de nouvelles formes de travail – comme le travail à distance, qui a bouleversé les règles de résidence et de lieu de travail. Elle s'est caractérisée par l'émigration irrégulière en 2020 de 14 000 Tunisiens en Italie et par le bouleversement des schémas migratoires traditionnels, puisqu'elle a entraîné les départs massifs de Tunisiens hautement qualifiés, notamment en France et en Allemagne, principalement des médecins, des professeurs d'université et des ingénieurs⁶.

La mobilité du travailleur migrant ne doit pas se traduire par la détérioration de sa situation économique ou par la perte des droits fondamentaux définis dans les Objectifs de développement durable (ODD), dont notamment le droit à la santé pour lui et sa famille (ODD 3), le droit à l'éducation de ses enfants (ODD 4), le droit à un travail décent (ODD 8) et les droits à une protection sociale (ODD 3.1), qu'il convient de sauvegarder pour que le travailleur ne tombe pas dans la pauvreté, ou mieux encore de coordonner afin qu'ils génèrent des droits supplémentaires aux droits acquis dans les pays d'origine et qu'ils puissent être assurés quel que soit le lieu de résidence du travailleur ou des membres de sa famille.

Gérer ces flux migratoires en sauvegardant les droits fondamentaux des travailleurs migrants à une protection sociale suppose donc d'aborder le spectre complexe des questions qui les sous-tendent: leur sens géographique, leur historique, leur typologie, les politiques adoptées pour les cadrer et les instruments juridiques utilisés pour les régir aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays de destination. Cela suppose aussi, et

¹ OIM, État des migrations dans le monde - 2020.

² Estimations mondiales de l'OIT concernant les travailleuses et les travailleurs migrants. Résultats et méthodologie, juin 2021.

³ Enquête nationale sur la migration internationale effectuée entre juillet 2020 et mars 2021.

⁴ Dans le cadre de l'enquête, est considérée comme migrant de retour toute personne de nationalité tunisienne résidant actuellement en Tunisie qui a vécu à l'étranger pendant trois mois ou plus et qui était âgée de 15 ans ou plus au moment de son retour.

⁵ ETF, Fiche pays Migrations et Compétences - Tunisie, 2021.

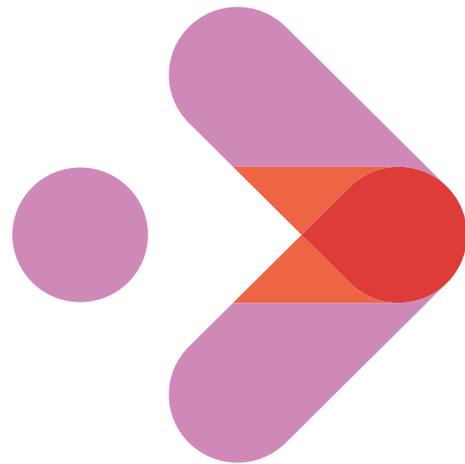
⁶ Sondes Belhaj et al., Étude sur la migration des Tunisiens hautement qualifiés, 2020.

surtout, un cadrage juridique strict et adéquat de coordination entre les pays d'origine et de destination au moyen d'une coopération bilatérale, régionale et multilatérale entre ces pays qui respecte les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les normes internationales du travail édictées en la matière et les cadres non contraignants aux niveaux mondial et régional.

Dans cet objectif, la Tunisie a conclu 21⁷ conventions bilatérales de sécurité sociale couvrant ainsi 90 % de la population expatriée, dont 54 % relèvent de la convention tuniso-française. Le but est d'éviter les doubles couvertures et a contrario l'absence de couverture, d'assurer l'égalité de traitement pour le travailleur migrant, de responsabiliser le pays d'accueil pour qu'il lui applique la même législation de protection sociale qu'à ses ressortissants et de lui assurer, ainsi qu'aux membres de sa famille, la transférabilité ou la portabilité de ses droits quel que soit leur lieu de résidence.

Il n'en demeure pas moins que les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la Tunisie ont pu se trouver dépassées ces dernières années par le «rythme des migrations internationales, difficiles à prédire avec précision, car elles sont étroitement liées à des événements critiques (grande instabilité politique, crise économique), ainsi qu'à des tendances exogènes à long terme

(évolution démographique, développement économique, progrès des technologies de la communication et accès aux moyens de transport)⁸». Il convient de remarquer par ailleurs que la gestion de ces CBSS par les organismes de liaison en Tunisie rencontre plusieurs obstacles de mise en œuvre, tant au niveau de la sensibilisation et de l'information sur les prestations prévues par les conventions qu'au niveau de la vérification de l'éligibilité, de l'affiliation, des délais de paiement et de versement des prestations, de gestion des plaintes et de recours contentieux pour le recouvrement des droits. Enfin, les CBSS pèchent par certains dysfonctionnements et incohérences. Conçues dans les années 1970-1980 pour un travail salarié «classique» à l'époque, les conventions bilatérales sont aujourd'hui inadaptées aux nouveaux profils de migrants et aux nouvelles formes de travail précaire ou à distance, comme le télétravail. En règle générale, ces nouveaux types de travail ne sont pas couverts par les dispositions figurant dans les accords bilatéraux⁹.



⁷ Dont trois (03) CBSS signées en 2022 avec la Serbie, le Canada et le Québec

⁸ OIM, État de la migration dans le monde - 2020.

⁹ Kamel Maddouri, Protection sociale des travailleurs Tunisiens migrants: examen critique des dispositifs nationaux et internationaux, CARIM Research Reports 2011/09, 2011.



OBJET DE L'ÉTUDE

La présente étude porte sur **le fonctionnement réel des accords de sécurité sociale conclus par la Tunisie avec la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte, et ce notamment pour une meilleure opérationnalisation de ces accords.**

Elle s'inscrit dans le cadre du projet THAMM «Pour une approche globale de la gouvernance de la migration et de la mobilité de main-d'œuvre en Afrique du Nord», qui vise à améliorer la gouvernance des migrations internationales de main-d'œuvre depuis et vers les pays partenaires en veillant à la protection des droits des travailleuses et travailleurs migrants.

RÉSULTATS ATTENDUS DE L'ÉTUDE

Cette étude qui a pour but de faire une évaluation opérationnelle du fonctionnement réel de la protection sociale des travailleurs tunisiens migrants en France, en Allemagne, au Maroc et en Égypte se propose d'atteindre les résultats suivants:

- **Contextualisation économique et politique des conventions.** Les dysfonctionnements et les goulets d'étranglement sont identifiés et le degré d'adaptabilité de ces conventions aux deux crises migratoires subies par la Tunisie (après la révolution de 2011 et après la crise sanitaire du Covid-19) est analysé.

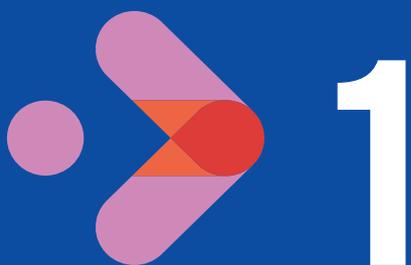
- **Détection et analyse des barrières administratives et de l'inaction bureaucratique qui nuisent à leur bon fonctionnement quant à la qualité des prestations offertes aux travailleurs.** Formulaires de liaison et numérisation, suivi, négociations et évaluation régulières annuelles...

- **Étude de la conformité de ces conventions au corpus complet de normes internationales,** particulièrement les conventions normatives de base sur la sécurité sociale¹⁰ et les conventions de l'OIT dédiées aux droits des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale¹¹.

- À la lumière du diagnostic établi et des meilleures pratiques internationales, **établissement d'un plan d'action visant à mettre à jour les contenus des accords actuels et leurs modes de fonctionnement** tout en assurant une protection plus effective aux travailleurs migrants.

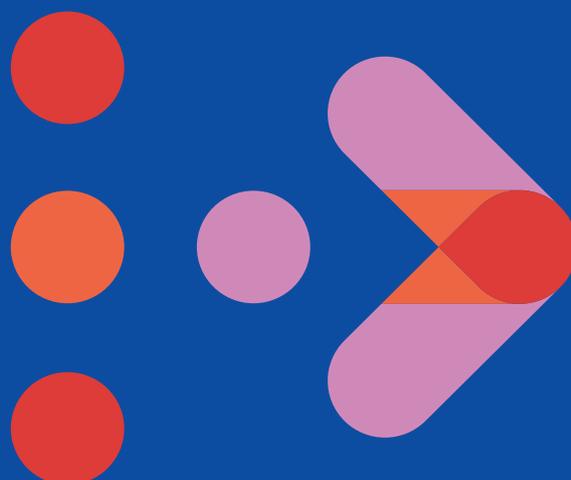
¹⁰ Entre autres la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (normes minimum), 1952, et la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

¹¹ La convention (no 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962; la convention (no 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982; la recommandation (no 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, qui constitue un modèle pour la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux ainsi que la convention (no 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et la convention (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, qui proscrivent la discrimination en matière de sécurité sociale et affirment l'égalité de traitement dans ce domaine



Chapitre

CONTEXTE ET TENDANCES MIGRATOIRES



1.1. Contexte global

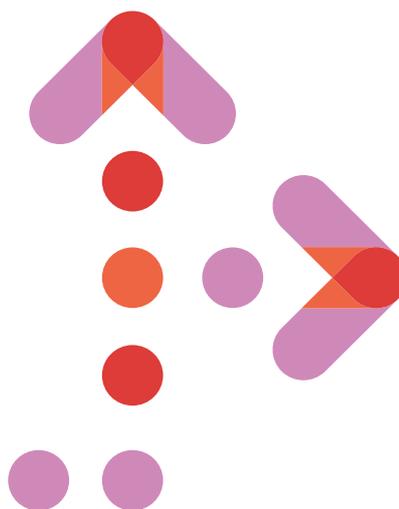
Les pouvoirs publics tunisiens ont depuis 2011 essayé de promouvoir une politique migratoire qui s'articule autour de deux axes majeurs: le développement économique et la cohésion sociale. La migration étant un processus dynamique lié à un contexte changeant qui touche les différents secteurs, les choix stratégiques en matière de migration en Tunisie dépendent donc de ces changements et doivent être adaptés aux nouvelles données, observées non seulement à l'échelle nationale mais aussi aux échelles régionale et internationale.

La Tunisie a toujours été un pays d'émigration. Mais les changements politiques et socio-économiques post-révolutionnaires intervenus en 2011 en ont fait un pays ouvert, de transit pour les populations subsaharienne et de refuge pour les ressortissants libyens. C'est également le pays de retour des travailleurs tunisiens de Libye, un pays d'émigration non contrôlée vers l'Italie et, depuis ces dernières années, un pays d'émigration légale des travailleurs hautement qualifiés (médecins et ingénieurs notamment) vers des destinations traditionnelles, en Europe et au Canada. C'est pour ces raisons qu'un cadre juridique régissant la mobilité des travailleurs tunisiens s'impose: d'une part, en lien avec les pays de destination pour mieux les protéger en développant une migration concertée au moyen d'accords bilatéraux de travail et de conventions bilatérales de sécurité sociale avec ces pays; d'autre part, en déployant une stratégie à long terme pour cadrer les

flux migratoires entrants ou de transit afin d'adapter la législation nationale aux normes de l'OIT relatives à l'égalité de traitement entre les migrants et les ressortissants tunisiens.

La première section de ce chapitre sera ainsi consacrée à la présentation des tendances migratoires en Tunisie, notamment lors de la dernière décennie, et analysera les facteurs qui la sous-tendent. Les faits statistiques qui seront analysés dans cette section sont tirés de la première enquête réalisée en Tunisie sur la migration internationale par l'INS¹².

Cette enquête dresse l'état des lieux des phénomènes migratoires, du point de vue de la Tunisie, en 2020 et 2021. Le périmètre de l'analyse exploratoire des plus récentes tendances migratoires se limite aux migrants actuels¹³ et aux migrants de retour¹⁴.



¹² INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, Tunisia HIMS, 2021.

<http://www.ins.tn/publication/rapport-de-lenquete-nationale-sur-la-migration-internationale-tunisia-hims>.

¹³ Le migrant actuel est un migrant international ou migrant tunisien à l'étranger. Selon la définition proposée par le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES), pour la collecte des données des statistiques sur la migration internationale, un migrant international définit «toute personne qui change son pays de résidence habituelle». S'entend toute personne qui, quittant son lieu de résidence habituelle, franchit ou a franchi une frontière internationale quels que soient: i) le statut juridique de la personne; ii) le caractère, volontaire ou involontaire, du déplacement; iii) les causes du déplacement. La durée de séjour considérée habituellement est d'au moins une année. Cependant, une durée de séjour de trois mois est prise en compte pour définir la migration de court terme. Dans le cadre de l'enquête, est considérée comme migrant actuel toute personne de nationalité tunisienne, âgée de 15 ans et plus, ayant la Tunisie comme pays de résidence habituelle et résidant dans un autre pays pour au moins trois mois (INS 2021).

¹⁴ Selon la définition du DAES, un migrant de retour désigne tout individu qui rentre dans le pays dont il est ressortissant après avoir été un migrant international dans un autre pays et qui a l'intention de rester dans son propre pays pendant au moins un an. Dans le cadre de l'enquête, des adaptations ont été apportées aux périmètres de cette définition, notamment sur la durée du séjour dans le pays d'accueil et en Tunisie (après le retour). Le migrant de retour est défini comme tout membre du ménage interrogé, de nationalité tunisienne, qui a vécu à l'étranger pendant trois mois ou plus et est revenu en Tunisie en étant âgé de 15 ans ou plus (au moment du retour) pour y résider pendant au moins six mois (INS 2021).

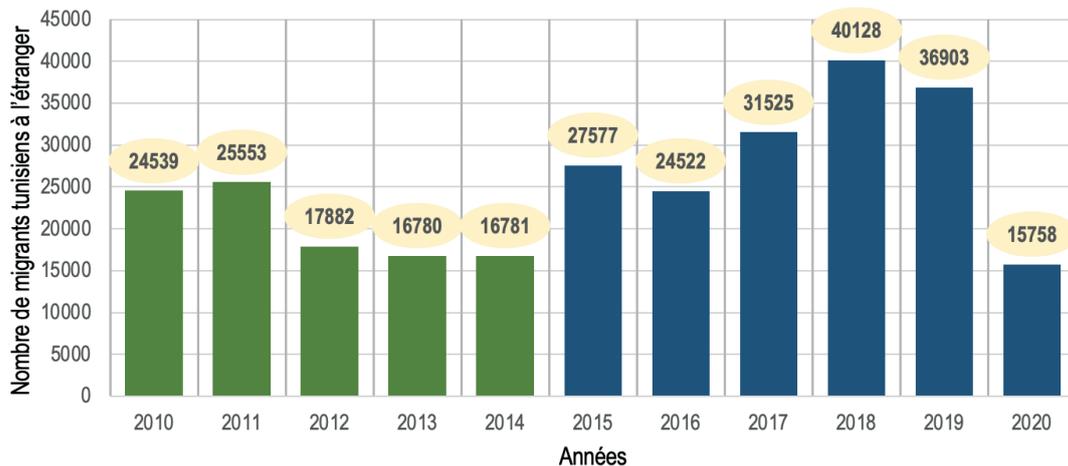
1.2. Principales tendances migratoires en Tunisie

1.2.1. Les Tunisiens à l'étranger: principales tendances

D'après les résultats de l'enquête de l'INS, il y aurait actuellement quelque 566 000 Tunisiens à l'étranger, âgés de 15 ans ou plus, en 2021. Il importe de préciser aussi que la moitié des effectifs actuels ont émigré suite aux événements politiques qui ont secoué la Tunisie en 2010, 24 % entre 2000 et 2010 et 26 % avant 2000. En analysant les flux

migratoires au cours de la dernière décennie, deux sous-périodes peuvent être distinguées et sont illustrées dans la figure 1. La période 2010-2014, marquée par un net repli de la dynamique migratoire; la période 2015-2020, qui a à l'inverse connu une véritable envolée des flux annuels. Des pics ont été enregistrés pendant les années 2018 et 2019, soit successivement des effectifs de 40 128 et 36 903 migrants internationaux. Cela semble confirmer le lien entre la crise économique et sociale qui a connu son paroxysme au cours des dernières années et la volonté d'émigration.

Figure 1: Évolution des migrants actuels au cours de la période 2010-2020



Source: INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, 2021.

Concernant la répartition géographique des migrants tunisiens à l'étranger, l'Europe constitue la première destination, elle accueille 83 % de l'effectif total. Force est de constater que seulement trois pays abritent les trois quarts de la diaspora tunisienne installée en Europe: la France, l'Italie et l'Allemagne, respectivement à hauteur de 52,5 %, 14,1 % et 8,2 % des migrants actuels depuis l'année 2000. Cela atteste de l'importance de la couverture des CBSS entre la Tunisie et la France et l'Allemagne, qui pourraient couvrir 60,7 % des migrants actuels.

Les dernières tendances migratoires internationales montrent que la migration actuelle en Tunisie demeure largement masculine; le taux de féminisation des migrants actuels s'établissant à 31,5 %. Les dernières années ont été marquées par une hausse, encore faible et limitée, du taux de féminisation, sous l'impulsion des regroupements familiaux mais aussi, et de plus en plus, du fait d'une migration féminine autonome et diplômée de l'enseignement supérieur.

L'analyse de la structure par âge des migrants actuels, illustrée dans le tableau 1, révèle que 55,6 % sont âgés de moins de 40 ans. Il s'agit d'une population jeune, encore active sur le marché du travail, d'autant plus que la moyenne d'âge de tous les migrants actuels se situe aux alentours de 41 ans. Elle est identique pour les migrants installés en France et en Allemagne.

Il convient également de signaler une augmentation assez remarquable de l'âge moyen au moment de l'émigration, qui est passé à 27 ans dans la période 2010-2020 alors qu'il était de seulement 20 ans avant 2000. Elle pourrait indiquer des changements intervenus dans les caractéristiques socio-démographiques des migrants actuels.

Tableau 1: Les migrants actuels selon le sexe et le groupe d'âge

Groupe d'âge	En %			Taux de féminisation (%)
	Masculin	Féminin	Total	
15-29 ans	19,5	25,2	21,3	37,3
30-39 ans	34,4	34	34,3	31,2
40-49 ans	20,6	18,3	19,9	29
50-59 ans	12,8	11	12,2	28,4
60 ans et plus	12,7	11,3	12,3	29
Total	100	100	100	31,5

Source: INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, 2021.

L'enquête sur la migration internationale a également eu le mérite de confirmer une tendance émergente: l'augmentation des migrants diplômés de l'enseignement supérieur. En effet, selon les résultats affichés dans le tableau 2, la part des migrants ayant un niveau d'éducation supérieur a presque

que triplé, passant de 17,3 % avant 2000 à 47,4 % après 2010. Cette évolution traduit, de toute évidence, l'accentuation du phénomène de la migration des compétences vers des pays traditionnels d'accueil, particulièrement la France et l'Allemagne.

Tableau 2: Les migrants actuels selon la période de départ et le niveau d'instruction (%)

	Niveau d'instruction						Total
	Néant	Primaire	Secondaire	Supérieur	Professionnel	Non déclaré	
Avant 2000	9,5	32,7	31,4	17,4	8,3	0,8	100
2000-2009	1,8	14,9	47,9	27,6	6,6	1,2	100
2010-2020	0,8	7,0	38,1	47,4	5,7	1,0	100
Total	3,3	15,7	38,8	34,6	6,6	1,0	100

Source: INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, 2021.

Ce changement manifeste dans la structure des migrants suscite maints questionnements sur la pertinence des CBSS signées avec ces pays. Il est essentiel de se demander dans quelle mesure leurs dispositions prennent en considération et intègrent les besoins de ces nouveaux profils de migrants tunisiens.

1.2.2. Les migrants de retour

Les migrants de retour¹⁵ constituent une autre catégorie de migrants d'une importance majeure au regard de l'identification des bénéficiaires potentiels des CBSS.

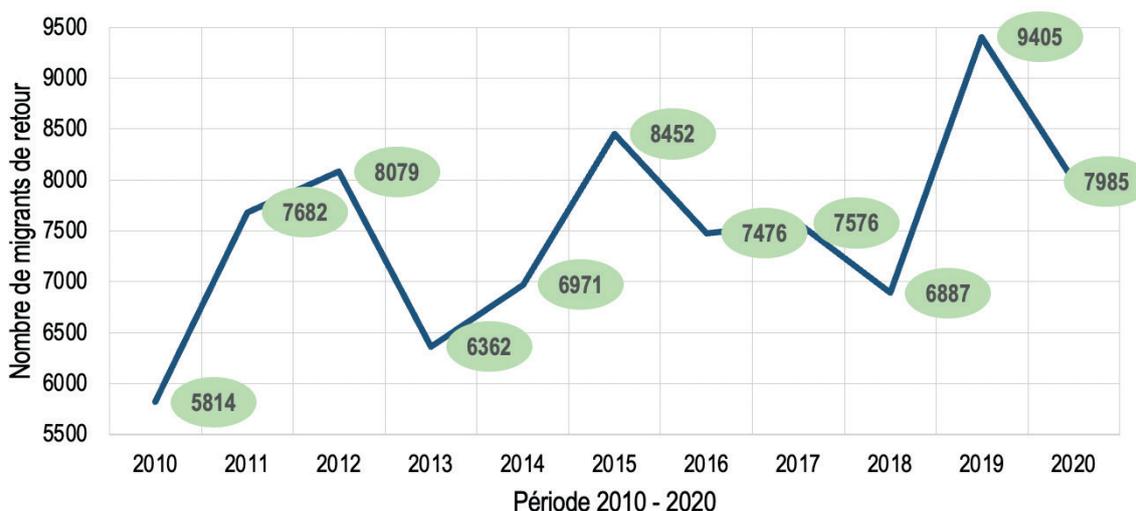
En effet, les années travaillées formellement dans un pays signataire d'une CBSS avec la Tunisie permettrait à l'ancien migrant de bénéficier d'un nombre des prestations dont la totalisation et la transférabilité des pensions.

1.2.3. Les migrants de retour selon les données de l'INS

L'enquête réalisée par l'INS apporte des informations très utiles sur les migrants de retour, dont l'effectif a été estimé à environ 211 000 individus. Pour produire un profil fiable des migrants de retour, l'enquête fait la distinction entre deux périodes: avant et après 2000.

En effet, 44,7 % des migrants sont rentrés en Tunisie avant l'an 2000 et 55,3 % au cours des deux dernières décennies. On constate que les flux annuels de migrants de retour auraient connu une légère tendance à la hausse au cours des dernières années, comme l'illustre la figure 2.

Figure 2: Évolution de l'effectif des migrants de retour entre 2010 et 2020



Source: INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, 2021.

L'enquête apporte aussi des informations sur la répartition des migrants selon le pays d'accueil et révèle que 34,3 % sont revenus

de Libye, 31,5 % de la France, 11,7 % d'Italie et 2,7 % d'Allemagne.

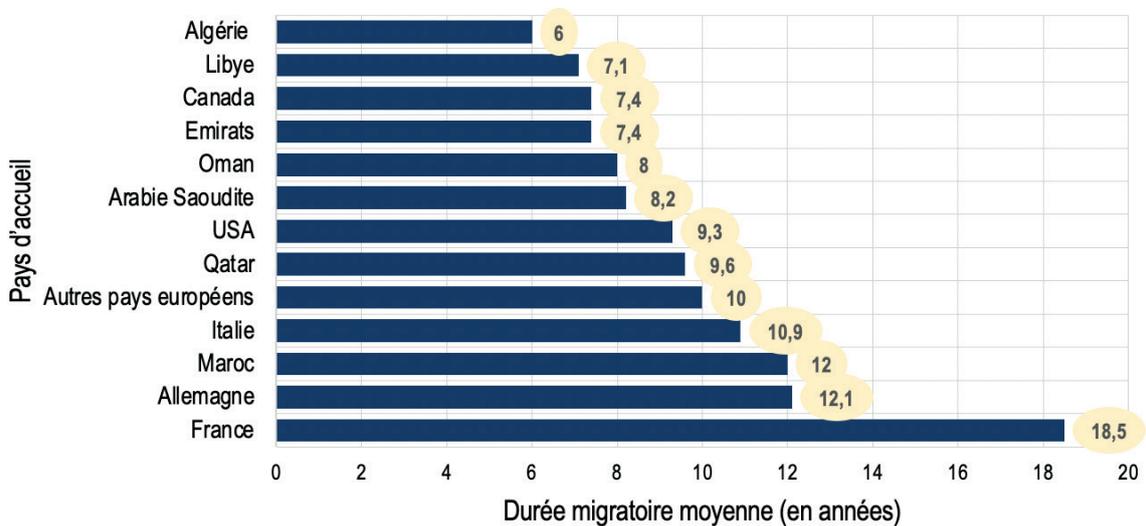
¹⁵ Selon la définition du DAES, «un migrant de retour est tout individu qui rentre dans le pays dont il est ressortissant après avoir été un migrant international dans un autre et qui a l'intention de rester dans son propre pays pendant au moins un an». Dans le cadre de l'enquête, des adaptations ont été apportées aux dimensions de cette définition, notamment celle relative à la durée du séjour dans le pays d'accueil et en Tunisie (après le retour). Le migrant de retour est défini comme tout membre du ménage interrogé, de nationalité tunisienne, qui a vécu à l'étranger pendant trois mois ou plus et est retourné en Tunisie en étant âgé de 15 ans ou plus (au moment du retour) pour y résider pendant au moins six mois (INS 2021).

Pour les migrants de retour ayant séjourné dans des pays ayant conclu des CBSS avec la Tunisie, la durée migratoire peut renseigner sur l'éligibilité du migrant à une pension de retraite transférable en Tunisie. Il va sans dire que cette durée migratoire doit correspondre à un nombre équivalent d'années de cotisations à un régime de sécurité sociale, synonyme d'occupation d'un emploi formel dans le pays d'accueil. Or cette condition n'est pas toujours remplie car le droit à un emploi décent offrant un accès à la sécurité sociale n'est pas systématiquement garanti pour les travailleurs migrants.

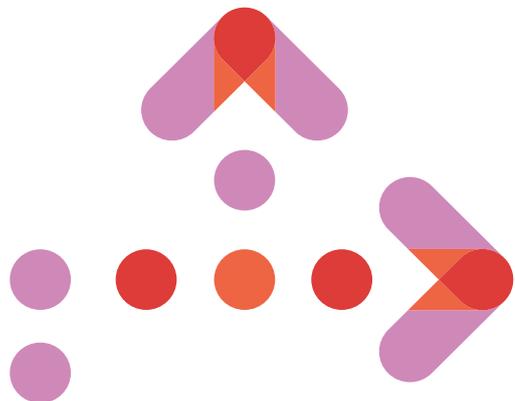
La durée moyenne de séjour a été estimée à environ 11,5 années. Elle enregistre une variabilité, parfois élevée, entre les différentes destinations migratoires. Naturellement, les durées migratoires sont plus élevées dans les pays européens que dans les pays du Golfe.

Les différentes durées migratoires sont illustrées dans la figure 3 et démontrent que le niveau plus élevé, en l'occurrence 18,5 années, a été enregistré pour les migrants étant revenus de France.

Figure 3: Durée migratoire moyenne selon le pays d'accueil des migrants de retour



Source: INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, 2021.



1.2.4. Les migrants de retour de France selon les données du CLEISS

Le Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociales (CLEISS) est une institution française pivot chargée de contribuer à la bonne application des règlements européens et des accords bilatéraux et multilatéraux en matière de sécurité sociale pour le compte des pouvoirs publics et de l'ensemble des institutions de sécurité sociale, tous risques et tous régimes confondus¹⁶.

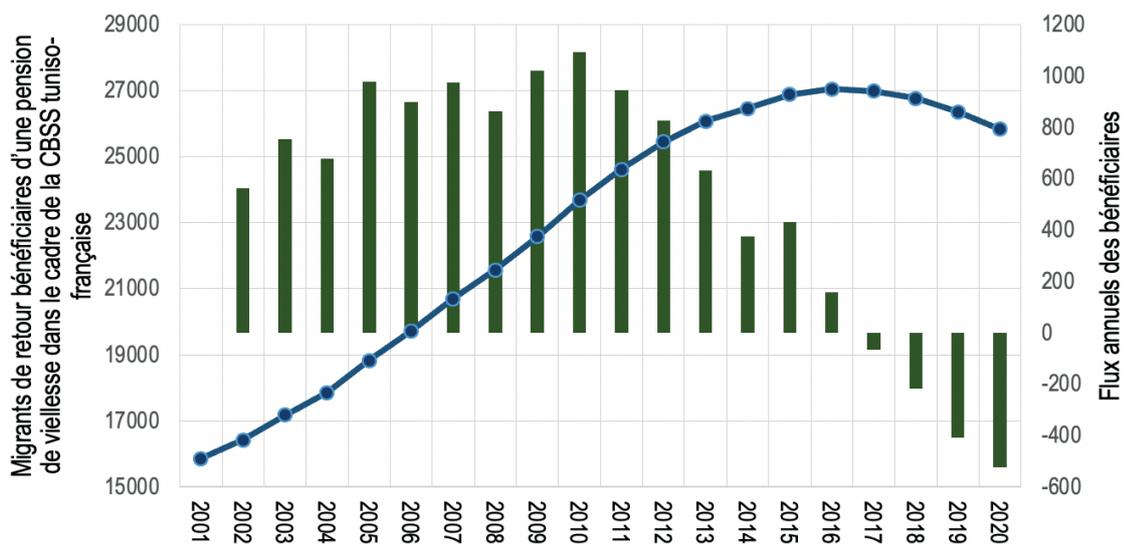
Le CLEISS assure également auprès des organismes français de sécurité sociale une mission de collecte de données statistiques et financières relatives aux transferts de prestations vers ou en provenance de l'étranger dans le cadre des accords internationaux de sécurité sociale, incluant toutes les données sur le fonctionnement de la CBSS entre la Tunisie et la France.

C'est à partir des rapports annuels du CLEISS qu'a été constituée une série statistique retraçant l'évolution du nombre de migrants

tunisiens de retour bénéficiant d'une pension de vieillesse après avoir liquidé leur retraite sur la période 2001-2020 et des montants correspondants (en euros) transférés à ces migrants en Tunisie conformément aux dispositions de la CBSS entre la Tunisie et la France.

Les statistiques du CLEISS démontrent que les caisses débitrices françaises ont procédé en 2020 au transfert vers la Tunisie d'un volume global de pensions de vieillesse de 88,3 millions d'euros, au profit de 25 833 bénéficiaires, contre 45,2 millions de dinars et 15 853 bénéficiaires en 2001. La figure 4 révèle par ailleurs que les flux annuels de migrants de retour tunisiens ayant procédé à la liquidation de leurs pensions de vieillesse ont augmenté au cours de la période 2001-2010, avant d'amorcer une baisse à partir de l'année 2011. Des flux négatifs ont même été constatés lors des quatre dernières années, montrant une diminution du nombre de bénéficiaires de pensions de vieillesse. (Pour plus de détails, voir le tableau 3.)

Figure 4: Évolution des migrants de retour bénéficiant d'une pension de vieillesse dans le cadre de la CBSS entre la Tunisie et la France



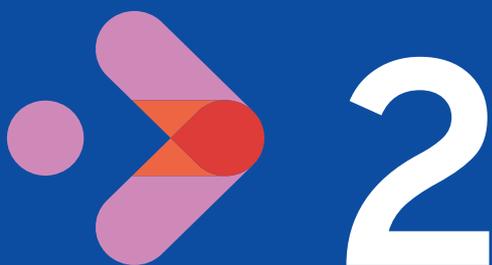
Source: Calcul des auteurs à partir des rapports annuels du CLEISS.

¹⁶ <https://www.cleiss.fr/docs/stats/index.html>

Tableau 3: Évolution du montant des pensions de vieillesse transférées en Tunisie et du nombre de bénéficiaires (2001-2020)

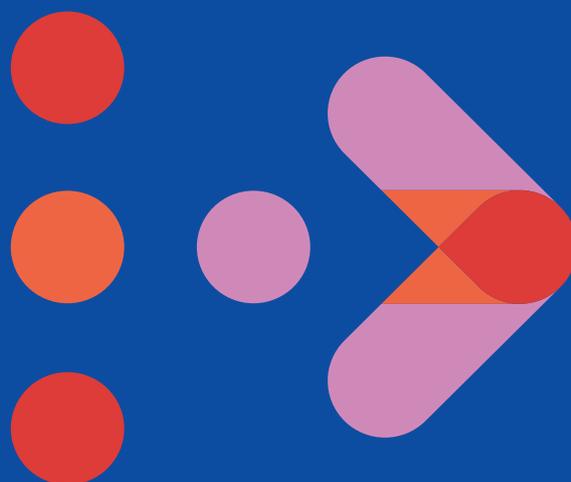
Années	Bénéficiaires	Flux annuels	Montants (en Millions d'euros)
2001	15 853		45,2
2002	16 415	562	49,1
2003	17 170	755	52,9
2004	17 848	678	74,1
2005	18 828	980	81,9
2006	19 726	898	78,4
2007	20 700	974	68,3
2008	21 564	864	71,1
2009	22 586	1 022	73,4
2010	23 681	1 095	75,9
2011	24 625	944	84,4
2012	25 453	828	90,8
2013	26 085	632	93,4
2014	26 462	377	94,9
2015	26 893	431	94,5
2016	27 050	157	93,9
2017	26 983	-67	93,2
2018	26 766	-217	92,2
2019	26 356	-410	91,1
2020	25 833	-523	88,7

Source: Calculs des auteurs à partir des rapports annuels du CLEISS.



Chapitre

ANALYSE DE LA PROTECTION SOCIALE DU MIGRANT À L'AUNE
DU CORPUS JURIDIQUE ET DES NORMES INTERNATIONALES DE
COORDINATION



Les politiques de protection sociale instituées par les États sont en principe d'application territoriale au profit des citoyens des pays concernés. L'octroi des prestations est conditionné par la nationalité, la résidence, la période d'activité et l'effort contributif fourni par le paiement de cotisations ou en d'impôts.

De ce fait, les législations nationales de protection sociale ne couvrent les travailleurs migrants que pour les droits acquis sous l'empire de leurs législations pendant la période de résidence sur leur territoire. Leurs droits à une protection sociale dépendent de leurs statuts. Ainsi, s'ils sont des résidents permanents, ils ont les mêmes droits à prestations que les ressortissants du pays d'accueil. S'ils sont des migrants temporaires, leur droits à une protection sociale restent limités, et, s'ils sont des migrants illégaux, ils ne bénéficient d'aucune protection.

2.1. Le respect des standards internationaux dans la protection sociale du travailleur migrant

Les droits universels de l'Homme, les Objectifs de développement durable et les normes internationales du travail de l'OIT ont notamment pour mission de pallier les lacunes dans les législations nationales et de permettre d'étendre la protection sociale aux migrants sans qu'ils perdent leurs droits antérieurs dans leur pays d'origine, sans qu'ils payent doublement leurs contributions (dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil) et afin qu'ils perçoivent les prestations quelle que soit leur résidence ou celle des membres de leur famille. Bien qu'elles parlent de manière absolue de l'individu, indépendamment de son statut de migrant ou de ressortissant national et qu'elles soient censées assurer aux migrants l'égalité de traitement avec les ressortissants du pays d'accueil, d'autres conventions internationales prévoient des mesures complémentaires sur les principes assurant la coordination des droits du travailleur sur le sol de deux ou plusieurs pays.

2.1.1. Les standards internationaux de la protection sociale du migrant

L'OIT a ainsi édicté un ensemble de

conventions et de bonnes pratiques qui constituent aujourd'hui un cadre de référence pour la protection des droits des travailleurs migrants autour duquel sont conclus les accords bilatéraux de sécurité sociale entre les pays. Trois types d'instruments juridiques régissent ces accords:

- **Des conventions internationales normatives**, qui définissent les normes que les systèmes nationaux de sécurité sociale doivent intégrer:

- la convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952,
- la convention (no 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail, 1964,
- la convention (no 128) concernant les prestations d'invalidités, de vieillesse et de survivants, 1967,
- la convention (no 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969,
- la convention (no 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988,
- la convention (no 183) sur la protection de la maternité, 2000,
- la recommandation (no 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

- **Des conventions à vocation générale**, qui comportent des dispositions sur la protection sociale des travailleurs migrants:

- La convention (no 97) sur les travailleurs migrants (révisée), 1949,
- La convention (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975.

- **Des conventions internationales de coordination**, qui visent à assurer une protection effective des travailleurs migrants par la coordination des législations nationales des parties contractantes grâce à des accords multilatéraux ou bilatéraux de sécurité sociale. Les instruments de coordination des systèmes de sécurité sociale sont élaborés sur la base des principes dégagés par les instruments normatifs; qu'ils soient conclus entre plusieurs pays (accords multilatéraux) ou entre deux pays (accords bilatéraux). Nous citons entre autres:

- la convention (no 19) , sur l'égalité de traitement (accidents du travail), 1925,
- la convention (no 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962,
- la convention (no 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982,
- La recommandation (no 167) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982, qui constitue un modèle pour la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Dans ce cadre, la Tunisie a toujours cherché à s'inscrire dans une politique de migration régulière, sûre et ordonnée, avec une vision commune et une responsabilité partagée avec les partenaires internationaux et régionaux. Le cadre juridique interne de la Tunisie comporte toutefois certaines discriminations persistantes à l'égard du travailleur migrant, dues à la territorialité des lois et aux conditions de citoyenneté et de résidence pour prétendre au bénéfice des prestations.

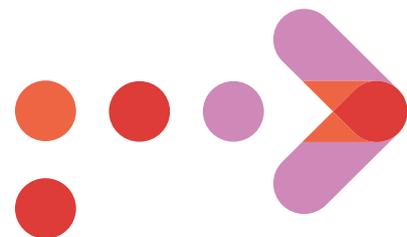
2.1.2. Une ratification inachevée des conventions internationales sur les travailleurs migrants

La Tunisie a dans ce cadre:

- Signé la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui garantit dans son article 22 «le droit à la sécurité sociale pour toute personne, en tant que membre de la société, fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité» et qui affirme dans son article 23 «le droit au travail de toute personne et aux conditions équitables et satisfaisantes de travail, à la rémunération

équitable [...] ainsi que le droit de tous les travailleurs sans aucune discrimination à un salaire égal pour un travail égal».

- Ratifié le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels. Ce traité adopté par les Nations Unies en 1966 engage les États à assurer l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au travail et aux conditions de travail dignes.
- Ratifié la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967, qui garantit l'accès au marché du travail pour les réfugiés (articles 17 à 19).
- Ratifié la Convention de 2003 des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, dite Convention de Palerme, et ses protocoles additionnels, qui criminalisent notamment la traite des personnes.
- Adhéré au Pacte mondial pour les migrations¹⁷ (PMM).
- Poursuivi le dialogue sur le Partenariat pour la mobilité (PPM) que cherche à conclure l'Union européenne avec les pays du Sud pour la réadmission de leurs ressortissants. Actuellement, seuls le Maroc (en juin 2013), la Tunisie (en mars 2014) et la Jordanie (en octobre 2014) ont accepté de signer une **déclaration** conjointe établissant un PPM, étant signalé que les négociations engagées avec ces pays pour des **accords** de réadmission ne semblent pas avoir de suites¹⁸.
- Adopté l'agenda des Objectifs de développement durable (ODD), dont la cible 10.7 vise à «Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées».



¹⁷ Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières Marrakech (Maroc), 10 et 11 décembre 2018.

¹⁸ L'Union européenne cherche depuis deux décennies à conclure des accords de réadmission avec le voisinage du Sud de la Méditerranée en espérant avoir le même succès qu'avec ses voisins de l'Est. L'année 2011, marquée par des bouleversements politiques inédits dans cette région, voit naître une «nouvelle» offre de l'Union européenne faite à ses voisins, notamment au Maroc, à la Tunisie, à l'Égypte, au Liban et à la Jordanie. Cette proposition formulée dans plusieurs communications est dénommée «Partenariat pour la mobilité».

- Conclu trois accords bilatéraux de travail avec la France, la Suisse et le Qatar.

- Cadré assez tôt les flux migratoires par des conventions bilatérales de sécurité sociale (dix-sept au total, couvrant 90 % de la population expatriée dont 54 % relèvent de la convention tuniso-française).

Le système juridique tunisien a également intégré en droit interne les normes de l'OIT ayant des implications particulièrement importantes sur la protection des droits des migrants. Le législateur tunisien a ainsi promulgué:

- La loi du 3 août 2016 sur la prévention contre toutes les formes de traite des personnes vulnérables particulièrement exposées telles que les femmes, les enfants et les migrants, qui considère comme une infraction pénale, indépendamment de son caractère transnational, toute traite d'une personne migrante dont son exploitation pour le travail ou les services forcés (art. 1 et 2).

- La loi du 11 août 2017 relative à l'élimination de la violence à l'égard des femmes, notamment la violence économique, définie à l'article 3 alinéa 7 comme «tout acte ou abstention de nature à exploiter les femmes ou les priver des ressources économiques, quelle qu'en soit l'origine, tel que la privation des fonds, du salaire ou des revenus, le contrôle des salaires ou revenus et l'interdiction de travailler ou la contrainte à travailler»,

- La loi du 11 octobre 2018, qui instaure une protection contre toutes les formes de discrimination raciale. Elle permet de protéger, de façon particulière, les étrangers venant d'Afrique subsaharienne. Son article 2 définit la discrimination comme «toute distinction, exclusion, restriction ou préférence opérée sur le fondement de la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique ou toute autre forme de discrimination raciale au sens des conventions internationales ratifiées, qui est à même d'empêcher, d'entraver ou de priver la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité, des droits et libertés, ou entraînant des devoirs et des charges supplémentaires».

La Tunisie n'a cependant pas ratifié les instruments pertinents de l'OIT et des Nations Unies relatifs aux travailleurs

migrants qui contiennent des dispositions de sécurité sociale dont:

- La convention (no 97) sur les travailleurs migrants, 1949, qui prône le principe d'égalité des chances et de traitement, y compris en ce qui concerne la sécurité sociale (à savoir les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à la vieillesse et au décès, au chômage et aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale),

- La convention (no 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975, qui étend le principe d'égalité de traitement en ce qui concerne les droits découlant d'emplois antérieurs en matière de rémunération, de sécurité sociale et autres avantages aux travailleurs migrants en situation irrégulière,

- La Convention internationale des Nations Unies du 18 décembre 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui prescrit en matière de sécurité sociale l'égalité de traitement avec les nationaux dans la mesure où les travailleurs migrants remplissent les conditions requises par la législation applicable dans cet État et les traités bilatéraux ou multilatéraux applicables.

2.2. État actuel de la coordination des droits à la sécurité sociale avec la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte

Les CBSS ont toutes pour but de gérer et de cadrer légalement et socialement la mobilité du travailleur migrant en lui garantissant le maintien de ses droits à une protection sociale et à la transférabilité de ces droits, c'est-à-dire la possibilité de se déplacer avec ses droits entre les pays d'accueil et le pays d'origine. Les CBSS permettent notamment:

- de lever les clauses de résidence ou des conditions de stage pour l'accès aux prestations;

- de totaliser les droits, notamment en tenant

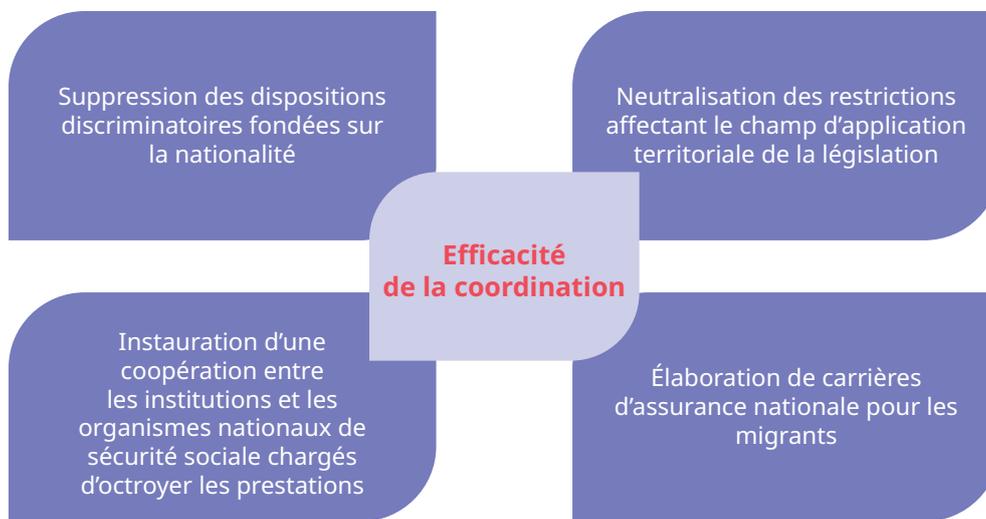
compte des périodes d'activité accomplies dans l'autre État lors du calcul de la retraite;

- de bénéficier éventuellement du statut de travailleur détaché, qui permet d'exercer temporairement son activité dans l'autre État pour le compte de son employeur tout en restant affilié à l'État habituel d'emploi.

La coordination au moyen de conventions bilatérales n'implique pas de changer sa

législation pour l'adapter à l'autre législation. Chaque pays signataire maintient et respecte ses propres définitions et les règles. Coordonner, c'est convenir de mécanismes pour sauvegarder les droits à une protection contre les risques, qu'ils aient été acquis dans le pays d'origine ou dans le pays de destination.

Figure 5: Les vertus des CBSS



Source: OIT, 2019.

Les conventions de coordination doivent obéir aux principes fondamentaux édictés par les conventions internationales, dont l'unicité de la législation applicable, l'égalité et la réciprocité de traitement, la conservation des droits acquis et des droits en cours d'acquisition, le transfert des droits au pays de résidence du travailleur migrant et l'entraide administrative. Le contenu de ces CBSS et les modalités de service des prestations, même si elles ne sont pas standardisées, doivent toujours se référer à ces principes.

2.3. Les principes qui régissent les CBSS

2.3.1. L'égalité de traitement

Le principe est consacré par la convention no 118, ratifiée par la Tunisie. C'est l'une des

pierres angulaires des CBSS. Son article 3 stipule: «Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur doit accorder, sur son territoire, aux ressortissants de tout autre Membre pour lequel ladite convention est également en vigueur, l'égalité de traitement avec ses propres ressortissants au regard de sa législation, tant en ce qui concerne l'assujettissement que le droit aux prestations, dans toute branche de sécurité sociale pour laquelle il a accepté les obligations de la convention.»

Selon ce principe, tous les travailleurs étrangers en situation régulière de travail sur le territoire national, c'est-à-dire bénéficiaires d'un contrat de travail et dont le séjour est régulier, sont assujettis au régime tunisien de sécurité sociale sans distinction de nationalité pour les branches de sécurité sociale que la Tunisie a accepté en application de l'article

2.1 de la convention no 118, à savoir: a) les soins médicaux; b) les indemnités de maladie; c) les prestations de maternité; d) les prestations d'invalidité; e) les prestations de vieillesse; f) les prestations de survivants; g) les prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles; i) les prestations familiales, à l'exception h) des prestations chômage¹⁹.

2.3.2. Législation applicable: la loi du pays d'emploi, la *lex loci laboris*

Ce principe vise à éviter la double affiliation et le double paiement des cotisations et, a contrario, la perception de droits au titre de périodes concomitantes. Il stipule que «les travailleurs salariés qui occupent habituellement un emploi sur le territoire d'un Membre sont soumis à la législation de ce Membre, même s'ils résident sur le territoire d'un autre Membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui les emploie a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre Membre²⁰ ».

C'est donc la loi du pays d'emploi du travailleur migrant qui s'applique. En fait, l'envoi d'un salarié à l'étranger suppose de savoir au préalable si la mission est temporaire ou définitive. Si le salarié a, a priori, vocation à rester dans le pays de destination, on lui appliquera la loi du pays d'emploi (*lex loci laboris*): il sera expatrié au regard de la législation sur la sécurité sociale.

L'expatriation concerne ainsi une mission prévue dès l'origine pour une durée longue: concrètement, c'est généralement le cas d'un salarié envoyé par son employeur dans un État pour un «poste fixe».

Les exceptions à ce principe sont:

- **Les personnels détachés:**

Si la mission prévue est temporaire, la situation est considérée comme un détachement, qui implique le maintien de l'affiliation du salarié à l'institution de son État d'origine et la soumission aux règles de celui-ci par dérogation au principe d'application de la loi du lieu d'emploi. Il en résulte que l'employeur continuera à cotiser dans l'État dit «d'origine» selon les règles de cet État et non dans l'État dit «d'emploi» et que les prestations dont

peut éventuellement bénéficier le salarié sont servies ou, selon le cas, sont finalement à la charge de l'institution de sécurité sociale du pays d'origine.

Le détachement est conclu en principe pour une durée déterminée convenue par les pays signataires des CBSS. Toute prolongation au-delà de ce délai provoquera la «procédure sur autorisation de l'organisme de sécurité sociale tunisien et celle du ministère de l'Emploi» et restera soumise à de nombreuses conditions, dont notamment une période minimale d'emploi avant le détachement, l'exercice d'activités substantielles dans le pays d'envoi, l'existence d'une relation directe entre l'entreprise d'envoi et le travailleur détaché.

- **Les fonctionnaires et les personnels administratifs et techniques des postes diplomatiques et consulaires:**

Ils restent soumis au régime de sécurité sociale de l'État d'origine. Les autres salariés des postes diplomatiques ou consulaires, ainsi que les travailleurs au service personnel d'agents de ces postes, sont soumis au régime de sécurité sociale de l'État où ils exercent leur activité professionnelle. Toutefois, les personnes qui possèdent la nationalité de l'État d'origine peuvent opter pour le bénéfice du régime de sécurité sociale de cet État. La demande pour bénéficier de ce droit d'option doit être adressée par le travailleur à l'institution compétente dans les trois mois suivant le début de l'emploi.

- Les agents non titulaires mis par l'un des États contractants à la disposition de l'autre État au titre de la coopération technique sont soumis à la législation de l'État qui les rémunère.

- Le personnel ambulant des entreprises de transport international de passagers ou de marchandises est soumis à la législation de l'État sur le territoire duquel l'entreprise ou sa succursale ou sa représentation permanente a son siège.

- Les personnes travaillant à bord d'un navire sont soumises à la législation de l'État contractant dont ce navire bat pavillon.

2.3.3. Maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition

Ce principe encourage à la mobilité et évite

¹⁹ La France a accepté les branches a) à d), f), g) et i), l'Allemagne les branches a) à c), g) et h), l'Égypte toutes les branches de a) à h). Le 19 n'a pour sa part pas ratifié cette convention.

²⁰ Article 5a) de la convention no 157.

de faire perdre au migrant ses droits en cours d'acquisition (comme les paiements des cotisations) ou déjà acquis (comme les prestations intégralement dues) dans l'un des pays. Selon les termes de ce principe: «tout Membre doit s'efforcer de participer à un système de conservation des droits en cours d'acquisition avec tout autre Membre intéressé dans toute branche de sécurité sociale et pour laquelle chacun de ces Membres possède une législation en vigueur, en faveur des personnes soumises successivement ou alternativement aux législations desdits Membres²¹».

Les règles de la coordination imposent que les périodes de cotisations accomplies dans l'un et l'autre des pays signataires d'une CBSS soient d'abord totalisées comme si elles étaient toutes accomplies entièrement dans le cadre de la législation de l'un des pays, puis qu'il soit procédé au calcul de la pension. Pour déterminer sa part, chaque État proratisera ce montant en fonction des périodes passées sur son territoire. La dernière caisse d'affiliation procédera au versement du montant total de la pension, à charge pour l'autre pays, par le biais de la compensation, de verser sa quote-part à la caisse du pays qui sert la prestation. Chaque institution compare le montant de la pension nationale et celui de la pension proratisée et verse le montant le plus avantageux. La caisse débitrice paie directement la pension, qui est réversible aux ayants droit.

2.3.4. L'exportation des prestations

Si un travailleur bénéficiant, ou susceptible de bénéficier, de l'une des prestations couvertes par la convention bilatérale s'établit dans un autre État, sa prestation doit être versée par l'État d'origine. Le montant de la prestation ne doit être ni réduit ni ajusté d'une manière ou d'une autre au seul motif du changement de lieu de résidence.

Le principe de la transférabilité lève les clauses de résidence s'attachant au versement des prestations. La Tunisie a toujours veillé à reproduire dans la quasi-totalité des CBSS la disposition suivante : «À moins que la présente convention n'en dispose autrement, les prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse ou de survivants, les rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle et les allocations de décès acquises au titre de la

législation d'un État contractant ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire de l'autre État autre que celui où se trouve l'institution débitrice²².»

2.3.5. La réciprocité

Le principe de réciprocité est un principe directeur essentiel qui sous-tend la coordination des législations de sécurité sociale. La coordination n'est considérée comme acceptable que parce qu'elle repose sur ce principe, selon lequel chaque pays signataire d'un accord s'engage à appliquer les mêmes mécanismes que chaque autre partie pour rendre ses prestations de sécurité sociale plus accessibles aux travailleurs migrants. La portabilité d'une prestation est de ce fait déterminée par l'existence réciproque du droit dans les deux pays concernés par l'accord, les ressortissants de chaque État étant traités à égalité et les coûts induits pour chaque système national ayant été considérés comme soutenables par les deux parties²³.

2.3.6. L'entraide administrative

Ce principe posé par la convention no 157²⁴ impose aux pays signataires de communiquer et de se prêter mutuellement assistance pour permettre une coordination des droits du travailleur migrant et un service fluide des prestations. L'entraide administrative, fondamentale pour l'applicabilité des dispositions des CBSS, est en principe gratuite à moins d'en convenir autrement au sein de la convention. Pour que la CBSS soit efficiente, les documents y sont considérés comme authentiques et toute demande d'information doit normalement recevoir des réponses dans les meilleurs délais ou dans des délais raisonnables prévus.

Il est vrai néanmoins que cette assistance mutuelle n'est pas toujours évidente, comme il le sera démontré dans les chapitres qui suivent. Du reste, et pour la majorité des CBSS, certaines prestations ont du mal à être exportables ou coordonnées dans le pays de résidence. c'est le cas par exemple des indemnités au titre des accidents du travail ou des maladies professionnelles, ou encore des pensions d'invalidité, qui demandent un suivi médical et des rapports médicaux

²¹ Articles 6 et 9 de la convention no 157.

²² Convention tuniso-égyptienne (article 5, paragr. 2).

²³ Articles 6 et 10 de la convention no 157.

²⁴ Articles 12 à 14 de la convention no 157.

réguliers nécessitant l'existence dans les deux pays signataires de capacités institutionnelles de gestion administrative.

2.4. Les manifestations de ces principes dans les dispositions des CBSS conclues entre la Tunisie et la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte

Les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la Tunisie avec la France, l'Allemagne l'Égypte et le Maroc, objets de la présente étude, constituent à cet égard quatre exemples de coordination des droits des migrants à percevoir des prestations de sécurité sociale qui montrent non seulement l'importance de ces accords dans la protection des travailleurs migrants, mais aussi les difficultés de coordination entre les systèmes nationaux de sécurité sociale du fait des développements économiques différents, de la typologie des migrations dans chaque pays et de la situation socio-professionnelle des migrants.

Bien qu'elles respectent le principe d'égalité de traitement, les quatre conventions ne contiennent pas les mêmes dispositions, ni sur les prestations, ni sur les travailleurs concernés, ni sur leur effectivité et leur opérationnalité. Si les CBSS tuniso-française, tuniso-allemande et tuniso-marocaine étendent leur champ d'application à huit des neuf branches de sécurité sociale prévues dans la convention n° 102 et sont opérationnelles et effectives, celle conclue avec l'Égypte n'a en

revanche jamais pu être mise en œuvre faute d'arrangements administratifs et est restée au stade des intentions, butant, entre autres, sur les différences de prise en charge des frais de soins payants, pour l'essentiel en Égypte²⁵.

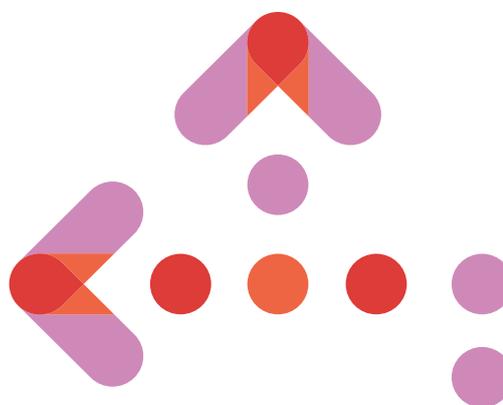
Toutes les CBSS reproduisent une disposition standard le principe de l'égalité de traitement, selon laquelle «les personnes assurées en application d'une législation de l'un des pays contractants, ainsi que leurs ayants droit, bénéficient de l'égalité de traitement pour l'application de la législation en vigueur dans chacun des deux États dès lors qu'ils y résident». Mais cette égalité de traitement n'est pas absolue.

De ce fait, les CBSS limitent les personnes concernées par la convention et les prestations dont ils bénéficient.

2.4.1. Le champ d'application personnel

Les CBSS conclues par la Tunisie fixent les personnels bénéficiaires des dispositions de ces conventions pour les salariés du secteur privé, les travailleurs indépendants, les fonctionnaires et agents publics des entreprises publiques, les pensionnés ainsi que leurs ayants droit. Ces conventions intègrent aussi parmi les bénéficiaires les apatrides et les réfugiés.

Le champ d'application personnel s'établit conformément aux dispositions des quatre conventions bilatérales de sécurité sociale comme suit:



²⁵ La couverture minimale en soins comporte de nombreuses exceptions et est assurée sous forme d'assistance, donc non contributive, par un service national de santé égyptien où près de 60 % de la population (40 % des actifs) est théoriquement couverte et a accès gratuitement aux soins moyennant une participation de 6 dollars par an et par usager et par une taxe sur le tabac. Ce régime légal non contributif est complété par des assurances volontaires passant par les syndicats d'entreprises et par des contrats d'assurance privés.

Tableau 4: Champ d'application personnel des CBSS

Pays	Champs d'application personnel
France	<ul style="list-style-type: none"> • Les travailleurs du secteur privé exerçant ou ayant exercé une activité salariée, non salariée ou assimilée sur le territoire tunisien ou sur le territoire français, ainsi que leurs ayants droit. • Les fonctionnaires civils et militaires de l'État, les agents des entreprises publiques relevant de la CNRPS ainsi que les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers relevant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et les ouvriers de l'État, actifs ou retraités, ainsi que leurs ayants droit. • Les personnes n'exerçant pas une activité salariée ou non salariée*. • Les chômeurs indemnisés de France et les travailleurs licenciés pour raisons économiques en Tunisie. • Les réfugiés et les apatrides. • Les pensionnés et leurs ayants droit.
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressortissants allemands ou tunisiens salariés ou assimilés aux salariés ou non salariés par les législations applicables dans chacune des parties contractantes occupés sur le territoire de l'une d'elle. • Les agents publics fonctionnaires et employés des entreprises publiques. • Les réfugiés et les apatrides. • Les pensionnés et leurs ayants droit.
Maroc	<ul style="list-style-type: none"> • Les travailleurs marocains ou tunisiens salariés ou non salariés assimilés par les législations applicables dans chacune des parties contractantes occupés sur le territoire de l'une d'elle. • Les fonctionnaires et agents des entreprises publiques**. • Les travailleurs en stage de formation professionnelle**. • Les étudiants. • Les retraités et rentiers ainsi que leurs ayants droit.
Égypte	<ul style="list-style-type: none"> • Ressortissants de l'un des deux pays bénéficiaires de toutes les prestations de sécurité sociale ou de prévoyance sociale applicables dans chacun des pays contractants.
<p>* Le cas, en particulier, des travailleurs du secteur agricole et assimilé Loi 59/939 relative à l'accès des salariés français de Tunisie et du Maroc au régime de l'assurance volontaire pour la vieillesse.</p>	
<p>** Rajoutés par la nouvelle convention Tuniso-marocaine de 2015.</p>	

Source: Compilation des auteurs

2.4.2. Le champ d'application matériel

Les conventions conclues par la Tunisie avec la France, l'Allemagne, l'Égypte et le Maroc définissent les régimes légaux de sécurité sociale concernés par l'accord. L'égalité de traitement totale impose d'accorder au travailleur résidant dans l'un des pays signataires d'une CBSS le bénéfice de toutes les prestations de sécurité sociale accordées aux ressortissants du pays d'accueil. Toutefois, les pays listent les régimes objets de la convention pour exclure généralement les régimes d'assurance privés où les régimes volontaires contributifs ou non contributifs ainsi que les régimes d'assistance

1. Dans les quatre CBSS objets de l'étude, la Tunisie inclut les législations de sécurité sociale qui suivent et qui sont gérées par la CNSS applicables aux travailleurs salariés, non salariés ou assimilés du secteur privé:

- Les prestations des assurances sociales (maladie, maternité et décès),
- La réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles,
- Les prestations d'assurance invalidité, vieillesse et survivants,
- Les prestations familiales.

La Tunisie intègre aussi dans ses conventions tous les régimes du secteur public gérés par la Caisse nationale de retraites et de prévoyance sociale (CNRPS) à laquelle sont assujettis les agents publics fonctionnaires de l'État et les employés des entreprises publiques.

2. **La convention tuniso-française** garantit aux travailleurs exerçant ou ayant exercé une activité salariée ou assimilée ou une activité non salariée sur le territoire de la France, ainsi qu'à leurs ayants droit, l'accès:

- aux législations des assurances sociales applicables aux salariés des professions non agricoles et aux salariés des professions agricoles,
- à la législation sociale applicable aux non-salariés des professions non agricoles, à l'exception de celles concernant les régimes complémentaires de l'assurance vieillesse et les régimes d'assurance invalidité et décès et

aux non-salariés des professions agricoles,

- à la législation relative à l'assurance volontaire vieillesse et invalidité continuée²⁶,
- à la législation sur la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, la législation sur l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la législation relative aux prestations familiales,
- aux législations relatives aux régimes divers de non-salariés et assimilés,
- aux législations relatives aux régimes spéciaux de sécurité sociale.

3. Aux termes de l'article 2 de **la convention tuniso-allemande**, il est stipulé que la convention est applicable aux personnels tributaires des régimes allemands de sécurité sociale relatifs à:

- l'assurance maladie ainsi que la travailleuse mère,
- l'assurance accident,
- l'assurance invalidité vieillesse et l'assurance complémentaire des travailleurs de la sidérurgie et l'aide aux agriculteurs âgés.

Bien que la convention tuniso-allemande ne le prévoie pas, les allocations familiales (non contributives financées par l'impôt) sont servies aux ressortissants étrangers (hors Union européenne) avec titre de séjour et résidence fiscale allemande au titre des enfants résidant en Tunisie²⁷.

4. **La convention tuniso-marocaine** est applicable pour les législations marocaines suivantes:

- régime de sécurité sociale dans le secteur non agricole,
- régime de sécurité sociale dans le secteur agricole,
- régime des accidents de travail et maladies professionnelles,
- régime de sécurité sociale des pêcheurs,
- régime de sécurité sociale des étudiants,
- régime de sécurité sociale de la CNSS,

²⁶ L'assurance volontaire vieillesse pour les professions libérales, les artisans et les commerçants.

²⁷ https://www.cnam.nat.tn/doc/upload/alem_francais.pdf

<https://expatriation-allemande.com/allocation-familiale-kindergeld-fonctionnement-et-changements-en-2021/>

- régime des accidents de travail,
- régime de la mutualité.

Il est à signaler qu'une nouvelle convention tuniso-marocaine signée le 19 octobre 2015 et ratifiée le 19 avril 2016 (version actualisée de la convention de sécurité sociale signée le 5 février 1987) a étendu le champs d'application matériel aux régimes gérés par la CNRPS. Elle autorise désormais le transfert des allocations familiales au profit des pensionnés de retour dans leur pays d'origine au titre des enfants à charge et inclut les prestations de soins pour les retraités et leurs enfants de retour dans le pays d'origine ainsi que pour les travailleurs en stage de formation professionnelle.

5. La convention tuniso-égyptienne est applicable selon l'article 2 de la convention:

- Aux législations relatives aux assurances sociales en vigueur en Égypte et aux législations de sécurité sociale en Tunisie,

- à tous les textes législatifs modifiant ou complétant les législations en vigueur,

- À toutes les modalités réglementaires ou organisationnelles instituant un nouveau régime de protection sociale ou de sécurité sociale dans l'un ou l'autre des pays contractants.

Il convient toutefois de souligner que cette convention est totalement inopérante. Son article 12 stipule que «les conditions et les modalités de la coordination de ces régimes feront l'objet d'un arrangement administratif et technique», arrangement qui n'a pas encore été convenu entre les deux parties.

Tableau 5: Tableau récapitulatif du champ d'application matériel des CBSS

Pays	Date d'entrée en vigueur	Prestations										Observations	
		Indemnités maladies, maternité, décès dans pays d'emploi	Famille migrant	Séjour temp	Transfert résid	Pensionné et famille	Détach	Invalité	Vieillesse, survie	A.T.M.P	A.F, enfants résidents hors pays		
France	01.04.2007	OUI	OUI	*TFA	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	Montant AF versé directement : Au titre de 4 enfants; Selon barème
Allemagne	16.04.1984	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	AF aux 4 enfants selon montants en Allemagne: 204 € /mois/enfant (pour les 2 premiers); 210 € pour le 3ème enfant; 235 € pour le 4ème enfant
Maroc	1.08.1999	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	Nouvelle convention du 19.10. 2015 (extension aux fonctionnaires et extension des soins de santé et AF aux pensionnés
Égypte	1.12.2001	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	Non prévénus	Convention ineffective Un arrangement administratif, non encore paru devait définir les modalités d'octroi des prestations

Source: Compilation des auteurs.

2.4.3. Les règles de coordination et le service des prestations

2.4.3.1. Maladie et maternité

• La totalisation des périodes d'assurance

Les prestations de soins sont dispensées au travailleur, au pensionné et aux membres de sa famille dans le pays d'emploi indépendamment de la condition de stage et des périodes d'assurance exigées par l'État où travaille le migrant. Il est procédé le cas échéant à une totalisation des périodes d'assurance accomplies dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil après totalisation

• Transfert de résidence du travailleur en cas de maladie

Les conditions de la prise en charge de la prestation maladie et maternité par le pays d'affiliation en cas de transfert de résidence sur le territoire de l'autre pays contractant sont les suivantes pour l'Allemagne et la France:

- L'autorisation de l'institution d'affiliation pour les deux conventions avec l'Allemagne et la France et pour une durée minimale de trois mois, renouvelable une seule fois pour la France.

- Les prestations de soins de santé lors d'un séjour temporaire pour congé ne sont accordées que pour les soins d'immédiate nécessité.

- La transportabilité de la prise en charge des prestations maladie et maternité n'est pas possible tant que la personne débitrice peut prétendre aux mêmes prestations sous la législation de l'État contractant sur le territoire duquel elle réside où séjourne convention tuniso-allemande (article 14 alinéa 3.).

- Les prestations en nature sont servies par l'institution du lieu de résidence selon les dispositions de la législation qu'elle applique, à la charge de l'institution compétente. Les prestations en espèces sont servies directement par l'institution compétente selon la législation qu'elle applique et à sa charge.

• Transfert de résidence en cas de maternité

- Le droit aux prestations en nature et en espèces de l'assurance maternité est conservé par la femme tunisienne qui travaille en

France et inversement pour la femme française lorsqu'elle transfère sa résidence dans l'autre pays contractant à condition que, préalablement au transfert, elle ait obtenu l'autorisation de son institution d'affiliation (article 9 convention tuniso-française).

- Les prestations maternité ne peuvent être perçues tant que la personne débitrice peut prétendre aux mêmes prestations en application de la législation de l'État contractant sur le territoire duquel elle réside ou séjourne (article 14 alinéa 3).

• Transfert de résidence pour les pensionnés et rentiers

- Si les périodes ouvrant droit à pension ont été totalisées et proratisées, le droit aux prestations maladie et maternité est accordé par le pays de résidence selon sa propre législation (article 12 alinéa 1 convention tuniso-allemande et article 16 alinéa 3 de la convention tuniso-française).

- Si les périodes ouvrant droit à pension ont été liquidées au titre de la législation d'un seul pays, c'est le pays d'affiliation qui en supporte la charge, selon les règles applicables au travailleur en activité (article 12 alinéa 4 de la convention tuniso-allemande et article 16 alinéa 1 de la convention tuniso-française).

2.4.3.2. Invalidité

La pension est servie par la caisse d'affiliation au moment de l'appréciation de l'admission en invalidité. Elle est transférable dans l'autre pays et est réversible aux ayants droit.

Les périodes d'assurance sont totalisées pour ouvrir les droits aux rentes d'invalidité, à l'exclusion des périodes d'assurance invalidité des travailleurs non salariés non agricoles.

2.4.3.3. Allocations familiales

Le principe de la transférabilité des prestations exige que la caisse du pays d'affiliation serve au titre des enfants y ouvrant droit les prestations familiales dans les mêmes conditions que pour ses ressortissants. Mais ce principe comporte des exceptions.

• Pour l'Allemagne: comme les allocations familiales sont une prestation non contributive, leur bénéfice est uniquement

accordé aux personnes redevables de l'impôt sur le revenu²⁸. La personne ayant des enfants à charge doit donc résider en Allemagne, sauf exceptions²⁹. Ainsi, les allocations sont accordées, en vertu de la législation allemande, au titre de quatre enfants à charge demeurés en Tunisie jusqu'à 16 ans révolus ou sans condition et leur taux est conforme à celui en vigueur en Allemagne, en tenant compte des revalorisations éventuelles³⁰, soit 204 euros par mois par enfant pour les eux premiers enfants, 210 euros au titre du troisième enfant

et 235 euros pour le quatrième enfant.

- Pour les allocations familiales dans le cadre de la convention bilatérale tuniso-française, le principe d'égalité de traitement et de transférabilité des prestations subit des restrictions fixées conjointement par les deux pays et portant sur le nombre d'enfants ouvrant droit aux allocations familiales, limité à quatre, et sur les montants servis de part et d'autre.

Tableau 6: Allocations familiales dans le cadre de la CBSS tuniso-française

	Montant total pour la famille	
	AFC versées par les institutions françaises aux enfants résidants en Tunisie (en € par mois) A compter du 1 ^{er} Avril 2017	AFC versées par les institutions tunisiennes aux enfants résidant en France (en DTN par mois) 2017
1 enfant	26,00 €	43,596 DTN
2 enfants	49,13 €	82,321 DTN
3 enfants	63,95 €	116,327 DTN
4 enfants	86,69 €	145,475 DTN

Source: CLEISS.

• Dans le cadre de la convention tuniso-marocaine, le principe est également celui de la transférabilité des allocations familiales dans le pays de résidence. Il est toutefois fait mention de leur dispensation souvent sans transfert au pays de résidence, du fait de la modicité du montant alloué. Les frais bancaires s'avèrent en effet la plupart du temps supérieurs aux montants alloués.

2.4.3.4. Pension de vieillesse et de survivants

Comme la majorité des prestations de sécurité sociale prévues dans le cadre des CBSS, la clause de résidence et de territorialité pour le service des prestations est supprimée. Les

pensions de vieillesse et de survivants sont donc servies indépendamment du lieu de résidence du retraité ou de son ayant droit.

La coordination s'effectue grâce à une totalisation des périodes d'assurance accomplies dans les deux pays signataires. La CBSS tuniso-française étend même cette totalisation à des périodes d'assurance accomplies dans des pays tiers avec qui la Tunisie et la France sont liés par des CBSS. Les États suivants sont concernés: Algérie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Italie, Luxembourg, Maroc, Pays-Bas, Portugal et la République tchèque.

²⁸ Loi fédérale sur les allocations familiales (Bundeskindergeldgesetz).

²⁹ <https://expatriation-allemande.com/allocation-familiale-kindergeld-fonctionnement-et-changements-en-2021/>

³⁰ https://www.cnam.nat.tn/doc/upload/allemand_francais.pdf

Le calcul de la pension se fait selon le principe de la proratisation. Lors de la liquidation de la pension, chaque institution procède à un double calcul. Elle détermine le montant de la pension nationale en fonction des seules périodes d'assurance accomplies sous sa législation, puis totalise les périodes d'assurance accomplies sous sa législation et celles accomplies sous la législation de l'autre État. Elle détermine une pension théorique qu'elle proratise en fonction des périodes accomplies sous sa législation, par rapport à la totalité des périodes d'assurance. Elle compare le montant de la pension nationale et celui de la pension proratisée et verse le montant le plus avantageux.

Les règles applicables pour la liquidation des pensions personnelles sont également applicables pour la liquidation des pensions de survivants.

2.4.3.5. Les accidents de travail et les maladies professionnelles

La caisse d'affiliation dont relève la victime au moment de l'accident – ou à la date à laquelle a été contractée la maladie – sert les prestations.

La victime peut transférer sa résidence après accord préalable de sa caisse d'affiliation.

Des rentes de réversion sont servies aux ayants droit.

2.4.3.6. L'indemnité de décès

Il est procédé à la totalisation des périodes d'activité accomplies dans les deux pays pour calculer les droits aux indemnités de décès.

La prestation est servie par le pays où survient le décès.

La clause de résidence est levée pour l'octroi de cette prestation, que ce soit à l'ayant droit de l'assuré ou à l'assuré lui-même en cas de décès de l'un des membres de sa famille.

L'institution débitrice sert directement cette prestation aux bénéficiaires.

2.5. Lacunes et déficits dans le cadrage juridique des CBSS

Malgré les efforts de cadrage juridique et institutionnel de la politique migratoire de la Tunisie, le pays n'a pas ratifié la plupart des conventions internationales de coordination des droits des travailleurs migrants. Cela s'est traduit par des résurgences de territorialité et de nationalité qui sont en droit interne contraires aux principes et normes instaurés par ces conventions. Ces discriminations dans les lois internes ne favorisent pas la mobilité, et encore moins une protection sociale des travailleurs migrants, et aggrave la précarité de leur situation.

2.5.1. Les restrictions dans la législation nationale tunisienne affectant le transfert des prestations

Le transfert des pensions de vieillesse est au cœur des conventions bilatérales de sécurité sociale. Toutefois des observations récurrentes ont été formulées à l'encontre des autorités tunisiennes lors de plusieurs sessions des conférences internationales annuelles de l'OIT à propos des articles 4 et 5 de la convention no 118. Il s'agissait pour la Tunisie de rendre sa législation conforme à la convention en supprimant les restrictions affectant le paiement des prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants dues aux nationaux tunisiens lorsque ceux-ci ne résident pas en Tunisie. L'article 49 (nouveau) du décret sur les pensions dans le secteur privé³¹ stipule en effet expressément: «L'octroi des pensions prévues par le présent décret est subordonné à la condition que les requérants résident en Tunisie à la date de la demande de pension. Pour les titulaires de pension ressortissants de pays étrangers, le droit à jouissance des arrérages est subordonné à la condition de résidence en Tunisie. Toutefois, la condition de résidence, prévue au présent article, est écartée pour les ressortissants des pays qui sont liés avec la Tunisie par un traité diplomatique portant arrangement d'un régime de réciprocité en matière d'assurance vieillesse, invalidité et survivants ou ayant

³¹ Décret no 74-499 du 27 avril 1974 relatif au régime de vieillesse, d'invalidité et de survivants dans le secteur non agricole modifié par le décret n° 82-1030 du 15 juillet 1982.

adhéré à une convention multilatérale de même objet.»

Un projet de loi et un projet de décret ont été élaborés en vue de lever de cette restriction découlant de la ratification de la convention no 118 susvisée mais n'ont pas encore été soumis pour approbation à l'Assemblée nationale.

2.5.2. Les discriminations affectant le droit du travailleur migrant à l'égalité de traitement au regard du Code du travail

La Constitution accorde à tous les citoyens le droit d'exercer n'importe quelle profession. «Le travail est un droit pour tous les citoyens, hommes et femmes. L'État prend les mesures nécessaires pour garantir un travail sur la base du mérite et de l'équité.» Le principe d'égalité de traitement n'est donc applicable qu'entre citoyens tunisiens. Le Code du travail, dans son article 5 bis, consacre quant à lui l'interdiction de discrimination entre hommes et femmes.

L'égalité concerne uniquement les travailleurs étrangers employés conformément aux dispositions du Code, c'est-à-dire les travailleurs réguliers, entrés légalement en Tunisie, bénéficiaires d'une autorisation de séjour et munis d'un contrat de travail autorisé par le ministère de l'Emploi pour l'étranger seulement s'il n'y a pas de profil analogue sur le territoire national. Toutes ces entraves au travail des immigrés augmentent leur vulnérabilité et les privent des régimes légaux de sécurité sociale.

De plus, le régime de sécurité sociale prévu pour les personnes à faible revenu (loi no 2002-32 du 12 mars 2002 relative au régime de sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs dans les secteurs agricole et non agricole) s'avère très peu attractif car il est géré selon les mêmes principes que les régimes contributifs classiques fondés sur une cotisation régulière et constante qui met à la charge d'un employeur fixe la déclaration et le paiement des cotisations. Ce n'est pas le cas des travailleurs mobiles ayant de multiples

employeurs, puisque les employeurs se dispensent parfois de déclarations et de cotisations pour les employés de maison, et en conséquence privent ces travailleurs, tunisiens et étrangers, des prestations immédiates, comme l'assurance maladie, et différées, comme les pensions de vieillesse.

2.5.3. Les discriminations quant à l'accès aux soins des migrants

Le droit à la santé est reconnu comme un droit garanti à chaque être humain. Cependant, aucune référence à l'interdiction de discrimination sur la base de l'origine nationale n'est prévue par la Constitution. Au contraire, la définition des obligations de l'État en la matière revêt une certaine ambiguïté à cause de la référence à la notion de «citoyen» pour bénéficier de ce droit.³²

L'examen de la législation régissant le droit à l'assurance maladie révèle toutefois que l'assurance maladie est une composante de la sécurité sociale. Ce qui signifie que seuls les affiliés à la CNSS peuvent bénéficier de l'assurance maladie. Cette affiliation se fait par une déclaration obligatoire de l'employeur, raison pour laquelle cette couverture est limitée aux travailleurs migrants en situation régulière et ayant été déclarés par leur employeur ou aux étudiants inscrits dans les établissements tunisiens. Un segment important des migrants subit de ce fait une discrimination qui se traduit par l'absence d'accès aux soins de santé s'ils ne bénéficient pas d'une CBSS.

Par ailleurs le programme d'assistance médicale gratuite non contributif reste toujours conditionné, pour son attribution, à la nationalité et est ouvert aux seules familles tunisiennes inscrites dans le registre du ministère des Affaires sociales du programme d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN). De ce fait, il ne concerne pas les travailleurs étrangers.

Il existe seulement des espaces ouverts aux migrants, créés dans le cadre du projet FAIR du BIT, qui leur offrent la possibilité de

³² L'article 38 de la Constitution tunisienne prévoit: «Tout être humain a droit à la santé. L'État garantit la prévention et les soins de santé à tout citoyen.»

revendiquer leurs droits aux soins d'urgence. Il est à noter que l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) a joué lors de la crise sanitaire du Covid-19 un rôle important tant pour faciliter l'accès aux soins aux travailleurs migrants que pour leur verser un revenu³³.

2.5.4. Les déficits dans le champ d'application matériel des CBSS

Les CBSS sont à présent anciennes puisqu'elles ont été signées par la Tunisie dans les années 1970 pour une main-d'œuvre qui était alors caractérisée par sa stabilité, peu de mobilité et une résidence souvent définitive dans le pays d'emploi. L'assurance pension complémentaire obligatoire, les régimes de pré-retraite, qualifiés d'«hybrides», les socles de protection sociale, le travail à distance, le recours aux travailleurs hautement qualifiés, la migration occasionnelle saisonnière sont autant de nouveaux types et de nouvelles formules de travail, autant de typologies nouvelles de protection sociale nationales qui n'ont pas été suffisamment intégrées dans le champ matériel des conventions

Il est également à noter que l'absence de régularité des réunions des commissions mixtes instituées au niveau des conventions pour assurer leur bonne application contribue à l'accumulation des difficultés inhérentes à son application.

2.5.5. Les entraves au principe de l'entraide administrative

De nombreuses difficultés administratives entravent considérablement l'accès aux diverses formes de protection sociale et aux prestations de sécurité sociale. Il s'agit par exemple de la complexité des formulaires de liaison, du volume des renseignements à fournir, de la langue utilisée, de l'absence de communication entre les institutions de sécurité sociale des deux pays, de l'absence de relais de renseignements pour les bénéficiaires des CBSS et des retards constatés dans l'échange des données requises pour la liquidation et le paiement d'une prestation.

2.5.6. L'interaction inopérante entre les CBSS et les accords multilatéraux de sécurité sociale conclus par la Tunisie sociale conclus par la Tunisie

2.5.6.1. L'ineffectivité de l'accord d'association euro-méditerranéen

Toutes les dispositions des CBSS conclues par la Tunisie avec l'Allemagne et la France ont été reprises par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre l'Union européenne (anciennement Communauté européenne) et ses États membres et la République tunisienne³⁴. Ses articles 64 à 68 sur la coordination des régimes de sécurité sociale énoncent que:

- Les travailleurs de nationalité tunisienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés.
- La notion de «sécurité sociale» couvre les branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales...
- Ces travailleurs bénéficient de la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies dans les différents États membres, pour ce qui concerne les pensions et rentes de vieillesse, d'invalidité et de survie, les prestations familiales, les prestations de maladie et de maternité ainsi que les soins de santé pour eux-mêmes et leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté.
- Ces travailleurs bénéficient des prestations familiales pour les membres de leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté.

³³ L'UGTT a ouvert des «espaces migrants» dans le cadre de la mise en place du réseau des points focaux régionaux pour les travailleurs migrants étrangers en Tunisie. Ces espaces offrent aux travailleurs migrants, quel que soit leur statut, l'accès à des informations fiables (législation régissant les relations employeurs/employés, information sur les services de base, etc.), à des formations spécifiques (éducation financière, mécanismes de protection en cas d'abus, etc.) et à des services concrets (conciliation en cas de conflits au travail). Les points focaux régionaux pour les travailleurs migrants de l'UGTT assurent des permanences dans ces espaces. (Projet FAIR du BIT en Tunisie, Heike Lautenschlager (lautenschlager@ilo.org)).

³⁴ Articles 64 à 68 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres et la République tunisienne.

- Ces travailleurs bénéficient du libre transfert vers la Tunisie, aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre ou des États membres débiteurs, des pensions et rentes de vieillesse, de survie et d'accident de travail ou de maladie professionnelle, ainsi que d'invalidité, en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, à l'exception des prestations spéciales à caractère non contributif.

Ces dispositions effacent les discriminations de citoyenneté, de territorialité de tous les pays européens et de résidence et rendent possible l'égalité de traitement avec le ressortissant du pays d'emploi, quel que soit le pays européen où travaille le migrant tunisien, au regard des droits à la sécurité sociale et de leur transférabilité. Toutefois, et selon l'article 67 de l'accord, «le Conseil d'association devait arrêter les dispositions permettant d'assurer l'application des principes énoncés ainsi que les modalités d'une coopération administrative assurant les garanties de gestion et de contrôle nécessaires pour l'application de ces principes», ce qui n'a pas été fait depuis.

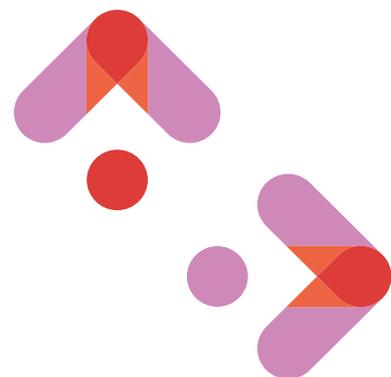
En effet, le dispositif européen de sécurité sociale ³⁵ protège les ressortissants tunisiens se trouvant sur le territoire européen, mais sans prendre en considération, par exemple, la carrière professionnelle de ces travailleurs dans leur pays d'origine si la Tunisie n'a pas de convention bilatérale avec le pays en question. En conséquence, pour avoir droit à une pension de retraite dans un État membre non lié par une CBSS avec la Tunisie qui exige quinze années de cotisations, le travailleur concerné verra prises en compte les périodes accomplies dans les pays de l'Union, mais pas les périodes pour lesquelles il a cotisé en Tunisie.

«La politique de sécurité sociale de l'Union européenne à l'égard des ressortissants de pays tiers a été élaborée de manière fermée et pour ainsi dire endogame. La réciprocité, la bilatéralité ou la reconnaissance mutuelle y brillent par leur absence. Il n'y a pas eu de négociation officielle avec les pays tiers. L'Union peut reconnaître certains droits aux ressortissants des pays MED, mais ceux-ci ne sont pas tenus de reconnaître les mêmes droits aux citoyens de l'UE qui y travaillent ³⁶.»

2.5.6.2. L'ineffectivité de la convention multilatérale de sécurité sociale entre les pays du Maghreb

La convention relative à la sécurité sociale signée le 10 mars 1990 entre les États de l'Union du Maghreb arabe avait prévu des dispositions minimum embryonnaires de coordination entre les régimes des cinq pays signataires (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye), se limitant à l'énonciation du principe de l'application au travailleur détaché de la législation du pays où siège son entreprise, à la coordination des droits à pension et de leur liquidation par le versement d'un capital et à la perception des allocations familles au titre des seuls enfants résidant dans le pays d'affiliation.

La convention multilatérale, du reste non appliquée faute d'arrangement administratif, n'a de ce fait aucun effet notable sur les dispositions de la CBSS tuniso-marocaine en vigueur, nettement plus élaborée.



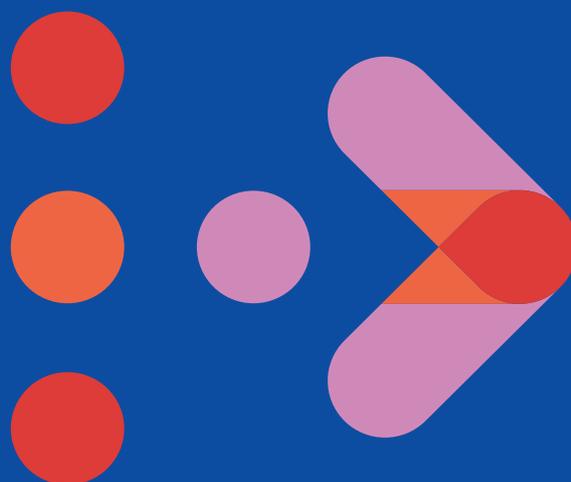
³⁵ Règlements européens nos 1408/71 et 883/2004.

³⁶ Carlos García de Cortázar Nebreda, Coordination des régimes de sécurité sociale entre l'Union européenne et les pays de l'espace euro-méditerranéen, Comité économique et social européen, 2016.



Chapitre

ÉVALUATION OPERATIONNELLES DES CBSS. MISE EN ÉVIDENCE
DES INERTIES ET DES BLOCAGES INSTITUTIONNELS



3.1. Évaluation opérationnelles des CBSS: Principe et approche méthodologique

3.1.1. Objectifs de l'évaluation opérationnelle des CBSS

Ce chapitre vise à effectuer une analyse opérationnelle des CBSS conclues entre la Tunisie et la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte. Il s'agit d'analyser les processus de gestion des CBSS, le cheminement de l'information entre les différents acteurs institutionnels, notamment entre les acteurs de première ligne dans le pays destinataire et dans le pays d'origine du migrant, en l'occurrence la Tunisie, pour parvenir, in fine, à une évaluation des processus décisionnels. C'est une étape fondamentale qui permettra de mettre en lumière tous les freins institutionnels et bureaucratiques à la volonté d'améliorer le contenu des accords actuels et de déployer des modes de gestion desdits accords qui soient profitables aux bénéficiaires de CBSS.

Il s'agit d'analyser, en premier lieu, l'efficacité de l'approche actuelle de mise en œuvre des CBSS tout au long de la delivery chain: sensibilisation et information sur les prestations prévues par les conventions, vérification de l'éligibilité, affiliation, conditions de paiement et de versement des prestations (par exemple, temps moyen de traitement d'une demande de liquidation d'une pension de vieillesse), versement des cotisations, gestion des plaintes et contrôle de l'application de la législation applicable. Il est également important d'aboutir à une identification des facteurs institutionnels qui seraient susceptibles d'expliquer les déficiences constatées, les goulets d'étranglement ainsi que les obstacles à une gouvernance efficace des CBSS et d'évaluer les éventuels manques de clarté, les responsabilités ou les lacunes dans la coordination.

L'attention des auteurs s'est ensuite focalisée sur le fonctionnement actuel des CBSS du point de vue des organismes gestionnaires, notamment la CNSS et la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

Le caractère multisectoriel et très vaste du phénomène migratoire nous a conduits

à adopter une approche ciblée sur les institutions en charge de la gestion des CBSS. Dans ce cadre, des obstacles pratiques à leur mise en œuvre sont apparues, tant au niveau des négociations et de la conclusion qu'au niveau de la révision ou du suivi. Certains pays souhaitent même procéder à des revirements dans leurs engagements, enfreignent les normes internationales ou empêchent la bonne application des dispositions des CBSS en imposant des procédures complexes et fastidieuses pour le migrant. Les causes peuvent être la méconnaissance des normes, la technicité des notions, la méconnaissance des enjeux et des défis pour la protection des travailleurs migrants souvent en contradiction avec les enjeux nationaux du marché du travail. Cela peut également être dû au caractère complexe et sensible du débat que suscite désormais la migration en général dans toutes ses dimensions (économique, sociale et politique), mais aussi aux appréhensions des pays à l'égard des travailleurs migrants.

3.1.2. Approche méthodologique

La collecte de données étant nécessaire pour mener les analyses proposées, l'approche méthodologique adoptée pour les besoins de cette évaluation est fondée sur la conduite d'entretiens individuels qualitatifs semi-structurés avec des gestionnaires des CBSS au niveau de la CNAM et la CNSS en Tunisie.

Un guide d'entretien a été élaboré (annexe 1) et structuré autour des axes suivants:

- Rôle des organismes gestionnaires (CNSS, CNAM et CNRPS) dans les négociations des différentes CBSS;
- Description de l'échange des données dans le cadre des CBSS;
- Description du processus de coordination avec les organismes de liaison en France, en Allemagne, en Égypte et au Maroc;
- Processus et cadre logistique impliqués dans la gestion des CBSS: personnel dédié, applications informatiques et dématérialisation, existence d'une plateforme d'échange de données, délais de traitement des requêtes, plaintes et réclamations;
- Limites du modèle actuel de gestion des CBSS;

- Actualisation, suivi des CBSS et notamment du rôle des commissions mixtes;
- Recommandations.

Un focus group a été organisé avec les attachés sociaux occupant des postes consulaires en France, en Allemagne, au Maroc et en Égypte. Cette réunion a permis de prendre connaissance des principaux problèmes posés par la mise en œuvre des CBSS au profit des migrants tunisiens et des attitudes des attachés sociaux vis-à-vis de ces conventions et des organismes gestionnaires en Tunisie.

Des entretiens ont également été conduits au niveau de l'OFII. Une première réunion a été organisée avec l'équipe de gestionnaires des programmes d'intégration des migrants tunisiens, qui a porté essentiellement sur la conscientisation des nouveaux migrants, saisonniers et autres catégories, par rapport à l'importance des dispositions contenues dans la CBSS entre la Tunisie et la France.

À la suite de cette réunion, une série d'entretiens qualitatifs ont été conduits avec des migrants saisonniers (de nouveaux candidats à la migration saisonnière et des anciens) afin de vérifier s'ils connaissent l'existence d'une CBSS et son importance dans la gestion de leurs carrières, la couverture d'un nombre de risques professionnels et la possibilité de bénéficier de la portabilité de leur pension de vieillesse.

3.2. Évaluation opérationnelles des CBSS: diagnostic et principaux résultats

3.2.1. L'analyse des parties prenantes

L'analyse des parties prenantes permet d'identifier l'ensemble des acteurs institutionnels intervenants dans la mise en œuvre des CBSS, d'examiner leurs rôles respectifs et leur positionnement dans le modèle de gestion de ces conventions, leur capacité à participer ou à freiner le projet ou encore d'estimer le degré de collaboration ou les frictions potentielles entre les différentes parties³⁷.

À cet effet, une distinction a été faite entre: les acteurs clés impliqués dans la mise en œuvre

des CBSS et qui interagissent directement avec les bénéficiaires; les acteurs publics principaux; et enfin les acteurs secondaires. Le tableau 7 présente les différents acteurs du modèle de gestion actuel des CBSS ainsi que ceux qui sont censés être davantage impliqués dans les différentes étapes ponctuant la delivery chain des garanties prévues par lesdits accords.

Dans l'analyse réalisée, les acteurs clés identifiés se limitent aux caisses sociales qui sont, selon les termes des différentes CBSS, responsables de leur gestion et de l'interaction avec les bénéficiaires. On retrouve ainsi les caisses sociales en Tunisie, à savoir la CNSS, la CNAM et la CNRPS, et les caisses de liaison en France, en Allemagne, en Égypte et au Maroc.

Les principaux acteurs publics ont été identifiés en fonction du rôle qu'ils assurent dans la négociation, la conclusion et le suivi des CBSS. Il s'agit surtout des ministères chargés de la sécurité sociale et de la migration et des ministères des Affaires étrangères, qui jouent traditionnellement un rôle actif dans l'organisation des négociations et la coordination avec les parties prenantes.

Parmi les acteurs secondaires, deux organismes ont été intégrés à notre analyse. Ils sont censés préparer les migrants en partance pour leurs destinations migratoires en les informant sur l'importance d'occuper des emplois formels décents, notamment sur le contenu des CBSS et sur les prestations qui y sont rattachées. Il s'agit de l'ANETI, qui organise des opérations de placement d'une main-d'œuvre tunisienne à l'international, et de l'OFII, qui intervient également dans les procédures d'admission et d'introduction en France de salariés étrangers (CDD, CDI, saisonniers).

Enfin, l'OTE, autre acteur secondaire, pourrait jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre des CBSS, principalement dans le cadre d'une meilleure coordination entre les attachés sociaux et les caisses de sécurité sociale en Tunisie.

Il ressort de l'étude qu'une gestion optimisée des CBSS nécessiterait une participation plus active des attachés sociaux à l'accompagnement et à l'orientation des assurés sociaux.

³⁷ <https://www.eval.fr/methodes-et-outils/cadrelogique/analyse-des-parties-prenantes/>

Tableau 7: Acteurs intervenant dans la mise en œuvre des CBSS entre la Tunisie, la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte

	Acteurs clés	Acteurs principaux	Acteurs secondaires	Usagers ou bénéficiaires
Tunisie	CNSS	Ministère des Affaires sociales (MAS)	ANETI	Migrants actifs et ayants droit
	CNRPS	Ministère des Affaires étrangères (MAE)	OTE	
	CNAM	Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MFPE)	OFII	
Pays d'accueil	Caisses de liaison* (France: CARSAT Midi-Pyrénées, CNAV de Tours, Mutualité sociale agricole (MSA); Maroc: CNSS)	Ministères chargés de la sécurité sociale		Migrants à la retraite et ayants droit
		Ministère des Affaires étrangères		

*À titre indicatif, cette liste n'étant pas exhaustive.

3.2.2. Acteurs clés de la mise en œuvre des CBSS: faible coordination et déficiences manifestes au niveau de l'échange d'informations

La coordination et l'échange de données entre les caisses sociales en Tunisie et les caisses de liaison dans les pays d'accueil sont généralement réglementés et spécifiés dans le cadre des arrangements administratifs relatifs aux modalités d'application des CBSS.

Cette coordination s'effectue par des formulaires de liaison qui sont délivrés à l'assuré et aux membres de sa famille afin d'attester de sa situation en matière de sécurité sociale et d'examiner son éligibilité aux prestations prévues par les CBSS. Ces formulaires constituent par ailleurs le support principal d'échange de données et d'informations entre les caisses de sécurité sociale tunisiennes et celles des pays d'accueil

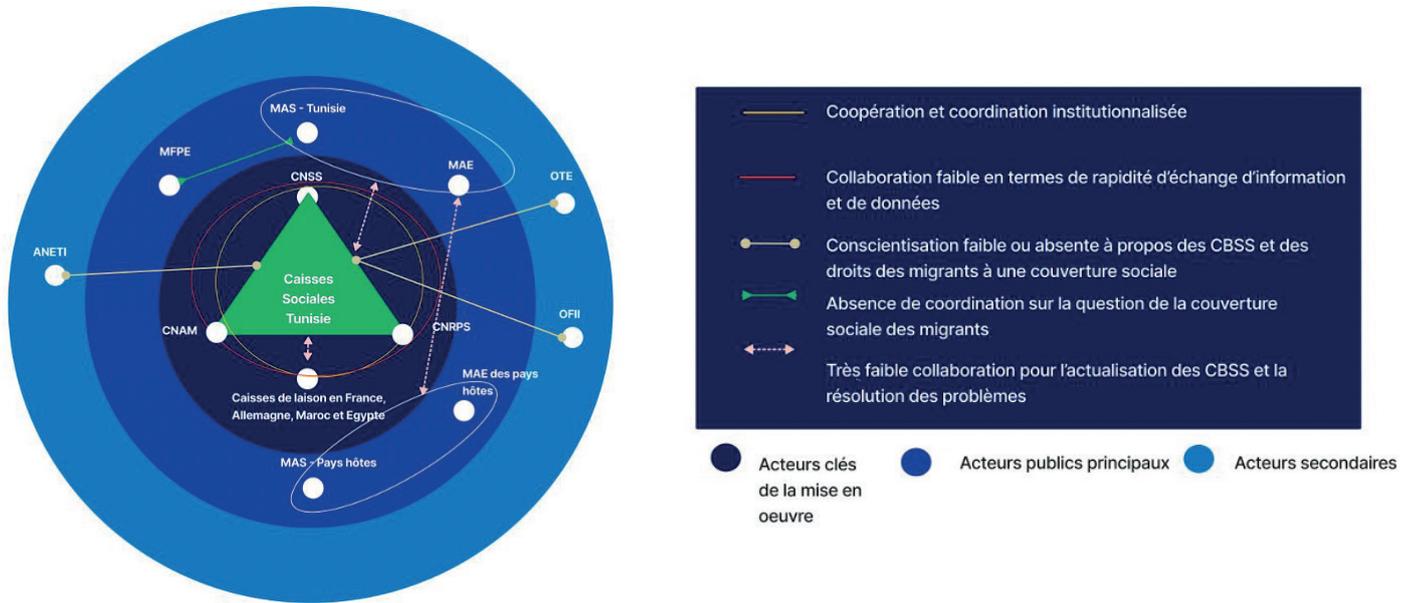
signataires de CBSS. En d'autres termes, l'opérationnalisation d'une CBSS dépend de l'adoption d'un nombre de formulaires de liaison dont les conditions d'utilisation sont généralement exposées dans l'arrangement administratif de la CBSS en question.

Sur ce point, il convient de noter que, parmi les CBSS étudiées dans ce rapport, seule la CBSS entre la Tunisie et l'Égypte n'a pas abouti à l'adoption d'un arrangement administratif et est en conséquence restée inachevée et non opérationnelle.

Les formulaires de liaison portent un numéro et sont classés par thèmes, qui couvrent les principales prestations servies dans le cadre des CBSS: détermination de la législation applicable, formulaire de renseignements sur l'assuré, pension de vieillesse, couverture maladie, capital-décès, pension d'invalidité, pension de réversion et prestations familiales.

Figure 5: Résultats de l'analyse des parties prenantes des CBSS

Acteurs de la mise en œuvre des CBSS entre la Tunisie, la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte



Source: Conception des auteurs.

Un constat ressort de la majorité des entretiens individuels menés dans le cadre de l'étude qualitative (voir figure 6): les échanges sont peu fluides entre les caisses de sécurité sociale tunisiennes et les caisses de liaison dans les pays d'accueil. À titre d'exemple, de nombreux témoignages collectés à la CNSS et la CNRPS évoquent l'absence de vis-à-vis identifiés du côté des caisses de liaison françaises. Cela contraint les gestionnaires des CBSS à recourir à des solutions non dématérialisées et à la transmission des formulaires de liaison par voie postale. Il est étonnant de noter que les échanges de données ne se font que très peu par mails. Ce mode opératoire, totalement caduque et dépassé, alourdit l'une des étapes cruciales de la delivery chain des prestations prévues dans les CBSS: l'échange d'informations entre les caisses tunisiennes et les organismes de liaison du pays d'accueil.

3.2.3. Coordination institutionnelle limitée entre les acteurs publics principaux: conséquences de la mise en veille des commissions mixtes

La figure 6 montre des relations institutionnelles

limitées entre les principaux acteurs publics, qui interviennent notamment dans la négociation, la conclusion et l'actualisation des CBSS, en l'occurrence les ministères des Affaires étrangères et les ministères chargés de la sécurité sociale. Habituellement, les missions d'actualisation des conventions et de règlement des différends incombent aux commissions mixtes prévues et instituées par les CBSS. En effet, ces commissions interviennent aussi dans la régularisation des comptes entre les institutions des deux États signataires en matière de soins de santé quand la convention prévoit des dispositions en matière de prise en charge des soins.

La commission mixte se réunit à la demande de l'une ou l'autre partie et traite les difficultés d'application ou d'interprétation découlant des dispositions de la convention et des textes d'application. Elle peut également proposer aux gouvernements des deux pays des modifications ou adjonctions aux dispositions conventionnelles existant en matière de sécurité sociale. Cette commission mixte est composée de fonctionnaires représentant les autorités administratives compétentes des deux États, assistés de techniciens appartenant notamment aux organismes de liaison de chacun des États.³⁸

³⁸ <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-en-detail/europe-et-international/les-acteurs-qui-fait-quoi>

Il va sans dire que ces commissions constituent une solution adéquate pour adapter et rectifier, si besoin est, le contenu des CBSS au gré des nouvelles données nécessitant d'être prises en considération dans le contenu des textes. Or, plusieurs témoignages recueillis montrent que certaines difficultés majeures de mise en œuvre des CBSS sont dues à la mise en veille du rôle des commissions mixtes. Force est de mentionner que la commission mixte tuniso-française, instituée en vertu de l'article 53 de la CBSS, ne s'est pas réunie depuis l'année 2017. Des décisions ont été prises lors de sa dernière réunion, qui sont restées, jusqu'à aujourd'hui, sans suite.

Les analyses précédentes font apparaître que la mise en veille de plusieurs commissions mixtes, essentiellement la commission tuniso-française, nuit considérablement à l'efficacité et au bon fonctionnement des accords, et surtout à l'efficacité des services fournis aux assurés sociaux.

Par ailleurs, une confusion entre le volet de la coopération et le volet de la gestion technique des dossiers traités est perceptible chez les interlocuteurs institutionnels. Le ministère des Affaires étrangères, de la Migration, et des Tunisiens à l'étranger reste et doit rester l'acteur principal de cette coopération et doit mobiliser la diplomatie par ses différentes composantes (économique, financière, politique...), au service de l'emploi des Tunisiens à l'étranger.

Il n'en reste pas moins que tous les organes de la coopération internationale doivent permettre aux divisions techniques des ministères de jouer leur rôle dans la gestion des volets qui leur incombent. Rappelons qu'il y a aujourd'hui deux freins considérables à l'efficacité de la coopération internationale en matière de migration de travail : l'absence d'une vision et d'une stratégie claires et, surtout, une confusion quant au leadership des interlocuteurs institutionnels et à la coordination entre le volet de la coopération et celui de la gestion technique des dossiers. La coopération internationale pourrait être rendue plus opérationnelle par la déclinaison de ses principes et mécanismes à des strates inférieures à celles privilégiées traditionnellement, et par l'implication dans la mise en œuvre d'autres acteurs, comme les groupements professionnels et les

organisations d'employeurs et de travailleurs.

3.2.4. Implication faible des acteurs secondaires dans l'information des migrants sur les CBSS et la couverture sociale

L'information donnée aux migrants sur le contenu des CBSS et l'intérêt de la couverture sociale est très souvent déterminante, notamment dans certains contextes et sur des marchés du travail marqués par une informalité élevée. Elle permet d'orienter les travailleurs vers des emplois décents et garantit la préservation des droits des migrants et des membres de leurs familles à une couverture sociale et à des prestations qui soient transférables dans leur pays d'origine.

Le constat établi à partir des recherches et des entretiens menés notamment avec l'OFII souligne l'absence d'actions d'information et de conscientisation des migrants sur le contenu de la CBSS entre la Tunisie et la France, qui auraient dû être organisées lors de la phase de préparation au départ. Ce constat s'applique de la même manière aux actions de placement à l'international menées par l'ANETI.

Afin d'évaluer l'étendue des connaissances des migrants sur la CBSS entre la Tunisie et la France, des entretiens ont été conduits au sein de l'OFII avec une dizaine de migrants saisonniers (anciens et nouveaux) travaillant dans l'agriculture et le tourisme. Un fait se dégage de manière assez nette : une méconnaissance totale de l'existence même de la CBSS et du fait qu'ils pourraient éventuellement bénéficier de la totalisation et de la portabilité de leurs droits en Tunisie, incluant les allocations familiales pour ceux dont la famille continue à résider en Tunisie.

On remarque que la CBSS actuelle est mal adaptée à certaines nouvelles formes d'emploi occupées par les migrants. Il s'agit particulièrement des migrants saisonniers qui occupent des emplois en France pendant une période limitée (trois à six mois) et doivent signaler leur retour au terme du contrat afin de pouvoir renouer avec l'expérience de la migration circulaire.

Il est aussi important de noter que les

entretiens avec les migrants saisonniers ont permis de mettre en relief un fossé dans le dispositif actuel de couverture sociale des migrants, qui n'a de surcroît pas été prévu dans les dispositions de la CBSS tuniso-française.

En effet, les migrants saisonniers, de retour en Tunisie, après les six mois passés en France, se retrouvent automatiquement exclus de toute forme de couverture maladie. Cette situation est problématique au regard du droit du migrant saisonnier à une couverture santé dans une période qui commence à la date de son retour en Tunisie. Revendiquer ce droit en faveur du migrant est étayé par l'argument de la possible survenance de maladies professionnelles liés à l'emploi saisonnier pendant la période intercalaire (entre deux contrats saisonniers). C'est un argument de taille qui devrait militer en faveur d'une actualisation des dispositions de la CBSS au moyen de la réactivation du rôle de la commission mixte.

Par ailleurs, un focus group a été conduit avec les attachés sociaux exerçant dans des postes consulaires en France, en Allemagne, en Égypte et au Maroc. Les questions posées ont porté essentiellement sur le traitement des requêtes de migrants portant sur les dispositions des différentes CBSS. Presque tous les interviewés ont reconnu leur incapacité à répondre efficacement aux requêtes qui leur sont transmises, et ce pour deux raisons fondamentales:

1. La première a trait à l'inexistence de coopération institutionnalisée entre le réseau des attachés sociaux et celui des points focaux,

ou vis-à-vis, au sein des caisses sociales (CNAM, CNRPS et CNSS);

2. La deuxième est en rapport avec la technicité élevée des CBSS, qui les rend inaccessibles à une grande partie des attachés sociaux qui n'ont jamais bénéficié d'une formation sur ces aspects de la protection sociale.

3.2.5. Reconstitution des chaînes décisionnelles menant à l'octroi de prestations dans le cadre des CBSS: localisation des points d'inertie et des goulets d'étranglement

À partir des entretiens conduits avec les gestionnaires des CBSS au sein de la sous-direction des conventions à la CNSS, la chaîne décisionnelle d'une demande de prestations dans le cadre d'une CBSS a pu être retracée.

La figure 7 retrace ces différentes étapes, depuis le retrait du formulaire de liaison par le migrant à la Direction centrale des pensions jusqu'à la réponse définitive de l'organisme de liaison dans le pays de destination.

Force est de constater une hypercentralisation de la transmission des formulaires de liaison au niveau de la Direction centrale des pensions de la CNSS. En d'autres termes, les migrants venant de tous les gouvernorats du pays sont contraints de s'adresser à la Direction centrale à Tunis pour retirer les formulaires de liaison afin de les renseigner et de les déposer dans les bureaux régionaux de la CNSS.

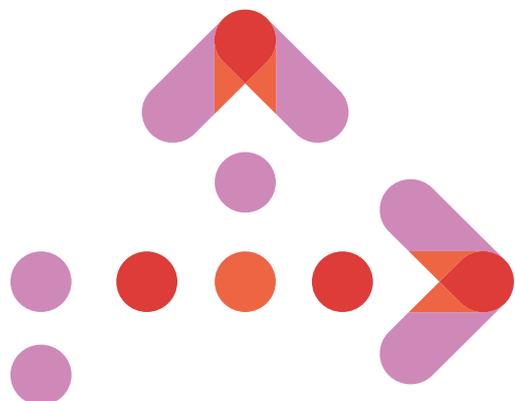
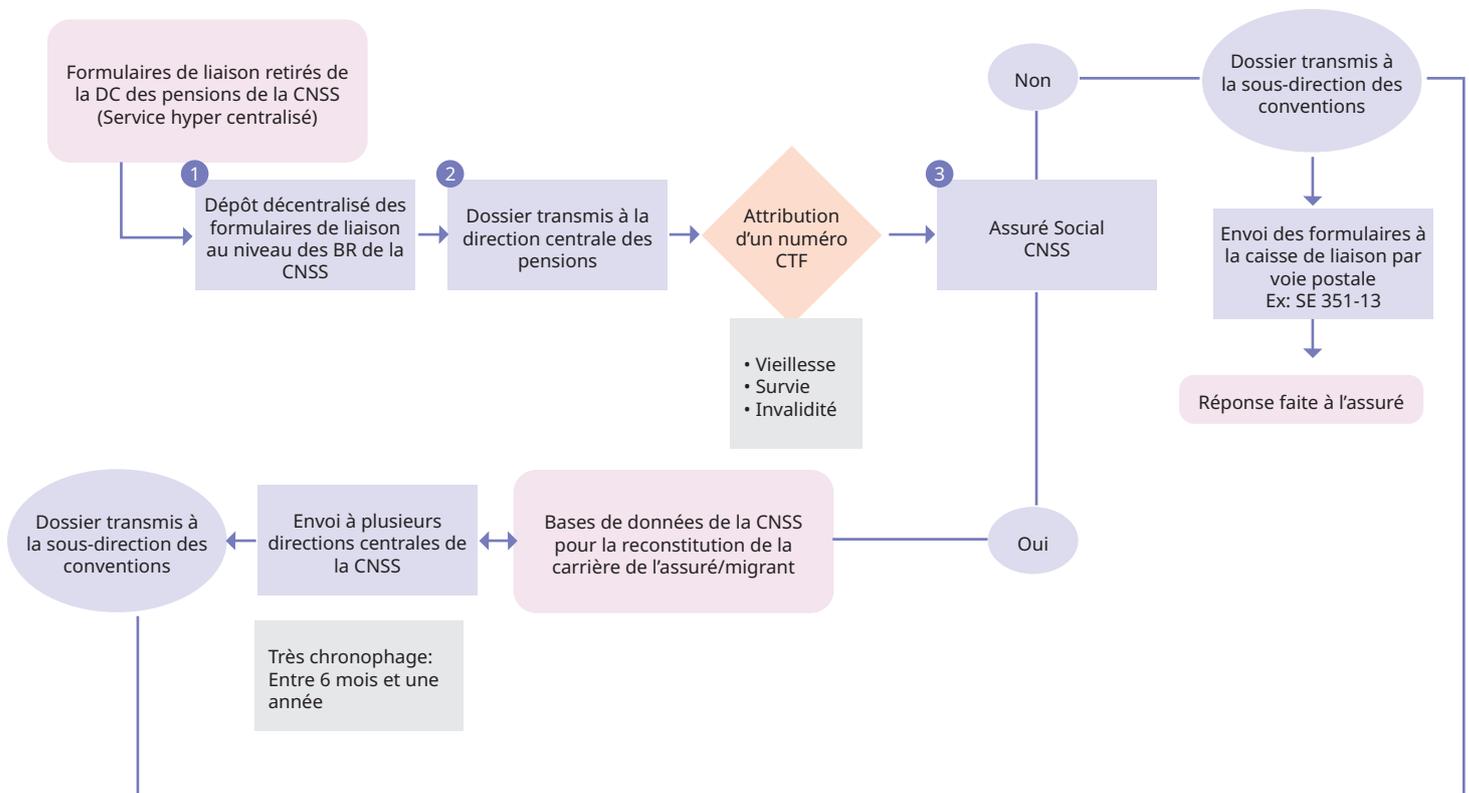


Figure 6: Processus décisionnels d'octroi de prestations dans le cadre des CBSS à la CNSS



Source: Conception des auteurs.

Contrairement à la CNSS, la CNAM est plus accommodante avec les assurés sociaux et offre ce service dans tous ses bureaux régionaux. Elle n'a pu réussir ce saut qualitatif qu'en élargissant le cercle de ses cadres formés à la gestion des CBSS, en leur dispensant régulièrement des formations continues portant sur ces aspects pointus et parfois très techniques.

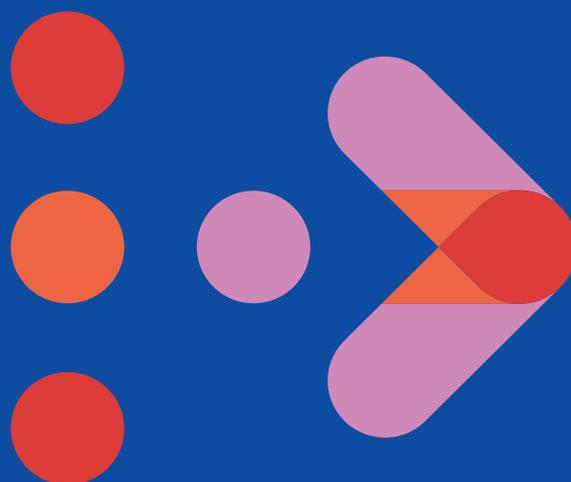
Plusieurs interviewés ont également témoigné de problèmes récurrents au niveau de la saisie de données lors du dépôt du formulaire de liaison au niveau des différentes directions régionales. Ces erreurs pourraient ralentir et alourdir un processus déjà très complexe, appesanti par des procédures et des traitements qui pourraient s'étaler sur plusieurs mois.

Pour les migrants qui n'ont pas cotisé auparavant à la CNSS, le chemin est bien moins compliqué et plus court. En effet, une procédure plus complexe s'impose pour les migrants ayant occupé des emplois formels en Tunisie. Il s'agit d'interroger les bases de données de la CNSS afin de reconstituer la carrière de l'assuré social. Il ressort des échanges avec les gestionnaires des CBSS à la CNSS que cette étape, qui nécessite très souvent des échanges d'informations et de données entre différents départements, est extrêmement chronophage; les témoignages recueillis évoquent un délai moyen allant de six mois à une année.



Chapitre

ESQUISSE D'UN PLAN D'ACTION ET RECOMMANDATIONS
PRATIQUES



Le diagnostic et les évaluations menés dans cette étude ont permis de dégager les principaux fossés au niveau des CBSS signées entre la Tunisie, la France, l'Allemagne, le Maroc et l'Égypte, ainsi que les limites du modèle de gestion de ces conventions. Les analyses élaborées ont permis de faire ressortir les principales déficiences des CBSS objets de l'étude et de déterminer les goulets d'étranglement dans la delivery chain des prestations octroyées dans le cadre de ces conventions.

Face aux limites et déficiences constatées, un plan d'action est proposé afin de rendre plus efficace le fonctionnement actuel des CBSS et d'améliorer sensiblement la qualité des services offerts aux migrants. Ces recommandations visent les cinq résultats suivants:

- 1- Une coopération plus étroite entre les acteurs publics majeurs en vue d'une dynamisation du rôle des commissions mixtes;
- 2- Un cadre législatif qui réponde davantage aux normes internationales et adapté aux tendances migratoires émergentes en Tunisie;
- 3- Un modèle de gestion optimisée des CBSS, efficace et surtout profitable aux bénéficiaires;
- 4- Des ressources humaines formées aux techniques les plus efficaces de gestion des CBSS dans les trois caisses de sécurité sociale en Tunisie;
- 5- Adoption d'une feuille de route pour un meilleur cadrage législatif et réglementaire des conventions bilatérales de sécurité sociale.

4.1. Une coopération plus étroite entre les acteurs publics majeurs en vue d'une dynamisation du rôle des commissions mixtes

- Instituer un leadership de pilotage transversal clair dédié aux CBSS;
- Organiser un cycle de réunions sous la houlette du ministère des Affaires étrangères afin d'assurer l'application des décisions prises lors des dernières commissions mixtes et de préparer, en lien avec les pays partenaires, l'organisation de nouvelles réunions de

commissions mixtes en 2023 afin de discuter des problèmes constatés et des moyens de les résoudre dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale avec l'Union européenne;

- Organiser des ateliers de travail en ligne entre les caisses de sécurité sociale tunisiennes et les caisses de liaison en France, en Allemagne, au Maroc et en Égypte afin de discuter des difficultés de mise en œuvre et de nommer des points focaux afin d'échanger plus rapidement les données et les informations dans les requêtes transmises;
- Établir des mécanismes de coordination entre tous les intervenants dans les différentes phases d'élaboration, de conclusion, de mise en œuvre, de suivi et de mise à jour des CBSS, précisant le rôle de chaque structure;
- Conclure des conventions inter-agences – ANETI, OTE, ONM, CNSS, CNAM, CNRPS – garantissant la systématisation des échanges d'informations en relation avec le système d'information sur les accords bilatéraux de travail (ABT) et sur les CBSS;
- Créer un service commun inter-caisses constituant l'interlocuteur unique pour prendre en charge les dossiers de coordination;
- Relancer les négociations entre la Tunisie et l'Égypte afin de formaliser les arrangements administratifs et de permettre une véritable opérationnalisation de la CBSS³⁹.

4.2. Un cadre législatif qui réponde davantage aux normes internationales et adapté aux tendances migratoires émergentes en Tunisie

- Réviser la réglementation nationale pour un système de protection sociale inclusif;
- Activer le processus de la coopération internationale pour établir de nouvelles conventions en matière de sécurité sociale;
- Réviser les législations internes de couverture des travailleurs tunisiens à l'étranger afin qu'elles tiennent compte du niveau de vie de ces travailleurs et du taux de change du dinar;

³⁹ Il est à noter qu'une réunion de la commission mixte tuniso-égyptienne a été organisée en novembre 2022

- Mettre sur l'agenda de la prochaine réunion de la commission mixte tuniso-française les questions relatives à la couverture santé des migrants saisonniers de retour en Tunisie;

4.3. Un modèle de gestion optimisée des CBSS, efficace et surtout profitable aux bénéficiaires

- Décentraliser le retrait des formulaires de liaison au niveau des bureaux régionaux de la CNSS et ce pour toutes les CBSS;
- Automatiser les échanges d'informations entre les différentes directions de la CNSS afin de raccourcir les délais de réponse aux migrants, surtout lorsqu'il s'agit de la reconstitution des carrières en Tunisie;
- Revoir les applications de saisie des formulaires de liaison au niveau des guichets d'accueil afin de limiter la marge d'erreurs;
- Demander lors des prochaines commissions mixtes avec la France et l'Allemagne d'intégrer la Tunisie dans le nouveau système d'échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI) adopté par la Commission européenne en 2019. Cet outil, qui représente une étape majeure vers la modernisation de la coordination des institutions de sécurité sociale, remplacera les échanges papier par des échanges plus rapides, plus simples et sécurisés d'informations sur la sécurité sociale en Europe et avec les pays partenaires⁴⁰. L'objectif visé consiste à améliorer les échanges d'informations directes, fiables et confidentielles entre les institutions de liaison, ce qui devrait simplifier les démarches des citoyens et améliorer l'efficacité requise pour la mise en œuvre des CBSS;
- Établir un cahier des procédures pour l'organisation et définir des méthodes rapides et fiables pour la vérification de l'éligibilité, l'affiliation, le paiement et le versement des prestations, le versement des cotisations, la gestion des plaintes, le contrôle médical périodique...
- Créer une unité transversale inter-caisses, administrativement rattachée à la CNSS et travaillant sous la supervision directe de la DGSS qui assurera les missions suivantes:

- Appuyer l'équipe gouvernementale lors de la négociation de nouvelles CBSS, dans la révision des conventions actuelles et surtout dans le suivi des décisions prises lors des commissions mixtes;

- Assurer l'interface avec les organismes de sécurité sociale étrangers, faciliter les échanges et les discussions et intervenir pour résoudre les difficultés dans le cadre de l'entraide administrative;

- Collecter des données statistiques décrivant la mise en œuvre effective des différentes CBSS afin de produire et de diffuser un rapport annuel illustrant l'évolution des différentes prestations (pensions de vieillesse, prestations familiales, remboursement des frais de soins de santé, etc.) ainsi que les flux financiers et humains déclinés par pays;

- Coordonner les réponses aux questions posées par des organismes tunisiens ou français dans le cadre de l'application des CBSS;

- Organiser des formations dans le domaine de la négociation, de l'élaboration et de l'application des CBSS au profit des cadres des caisses de sécurité sociale en Tunisie, de la DGSS, de l'ANETI, des attachés sociaux (OTE) et du ministère des Affaires étrangères.

4.4. Des ressources humaines formées aux techniques les plus efficaces de gestion des CBSS dans les trois caisses de sécurité sociale en Tunisie

- Concevoir et conduire un programme de renforcement de capacités pour la nouvelle unité proposée en s'inspirant des meilleures pratiques internationales;
- Renforcer les corps des inspecteurs de travail et des contrôleurs de la CNSS en vue d'une meilleure maîtrise des normes internationales en matière de droits à l'emploi décent et de protection sociale des travailleurs migrants;
- Réaliser une enquête auprès d'un échantillon de bénéficiaires des CBSS portant sur leur expérience en matière d'accès aux prestations, sur la qualité des services offerts par les organismes tunisiens et étrangers de sécurité sociale, sur l'utilité et sur le niveau de

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=849&newsId=2836&furtherNews=yes>

complexité des formulaires de liaison et sur les principales difficultés rencontrées;

- Organiser des sessions de formation des formateurs au niveau de la CNSS afin d'accompagner le processus de décentralisation du retrait des formulaires de liaison au niveau des bureaux régionaux et de prise en charge des migrants dans le cadre des CBSS;
- Créer des dispositifs de détection, d'identification et d'attraction des compétences, avec des acteurs ayant suivi les formations décrites ci-dessus, pour renforcer les services des caisses en charge de la coordination et de la liquidation des droits aux prestations de sécurité sociale des travailleurs migrants.

4.5. Adoption d'une feuille de route pour un meilleur cadrage législatif et réglementaire des conventions bilatérales de sécurité sociale

Les crises récurrentes du Covid-19, les guerres et les catastrophes naturelles liées au changement climatique ainsi que l'augmentation des flux de main-d'œuvre entre pays qui en résulte nécessitent plus que jamais une vigilance et une volonté politique universelle et plus déterminée afin d'éviter que les travailleurs migrants ne soient confrontés à des situations de vulnérabilité.

Les actions dans ce sens sont éminemment politiques. Elles devraient converger à long terme vers plus de concertation pour améliorer les CBSS et vers une relance des conventions multilatérales intermaghrébines et de celles conclues entre l'Europe et les pays méditerranéens.

Actions immédiates

- Présenter le présent document aux décideurs politiques tunisiens en soulignant la nécessaire discussion de ces recommandations lors des réunions des commissions mixtes avec l'Allemagne, la France, le Maroc et l'Égypte
- Négocier et insister sur la protection sociale du travailleur à chaque comité d'association Tunisie-Union européenne, qui se réunit

annuellement et par alternance à Tunis et à Bruxelles.

Actions à moyen terme

- Créer un groupe de travail composé d'experts des pays de l'espace Euro-Méditerranée afin de préparer une conférence sur la sécurité sociale à Tunis, en mettant l'accent sur la coordination des régimes de sécurité sociale dans cet espace.
- Organiser une conférence d'experts afin d'examiner les différents aspects de la sécurité sociale en tant qu'élément essentiel de la paix sociale et que facteur de développement économique et promouvoir une coordination entre le régime de sécurité sociale de la Tunisie et ceux des autres pays permettant l'amélioration de la protection des travailleurs migrants, la baisse des migrations clandestines et une meilleure protection des migrations des compétences.

Action à long terme

Élaborer avec les experts de l'Europe un modèle de convention multilatérale de sécurité sociale avec l'Union européenne qui serait complète, indépendante et détachée de l'accord d'association et tiendrait compte des propositions suivantes⁴¹:

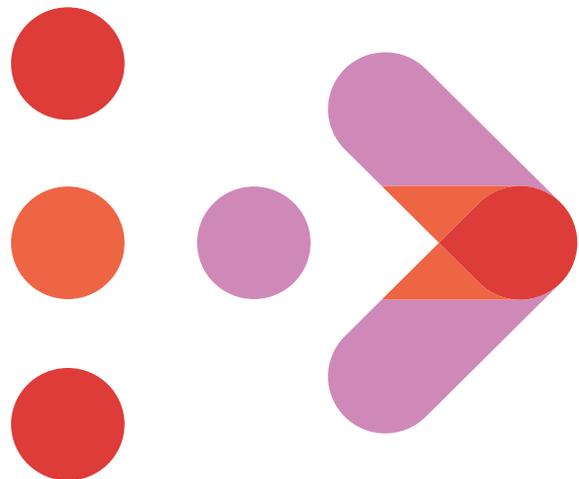
- Mettre pleinement en œuvre les engagements souscrits en vertu des articles 64 à 68 de l'accord d'association dans une convention bilatérale de sécurité sociale reliant tous les pays de l'Union européenne et la République tunisienne;
- Veiller à ce que la clause d'égalité de traitement soit pleinement appliquée dans les conditions de travail, les rémunérations et les licenciements, quelle que soit la nationalité;
- Garantir l'application intégrale de la clause de non-discrimination en matière de sécurité sociale pour les travailleurs et les membres de leur famille;
- Prendre en considération les droits à couverture sociale des membres de la famille résidant en Tunisie des ressortissants tunisiens exerçant dans les pays de l'Union européenne et réciproquement en éliminant toutes les discriminations dans la législation interne et notamment l'article 49 (nouveau)

⁴¹ Kamel Maddouri, Protection sociale des travailleurs Tunisiens migrants: examen critique des dispositifs nationaux et internationaux, CARIM Research Reports 2011/09, 2011.

du décret no 74-499 du 27 avril 1974 sur la condition de résidence sur le sol tunisien pour bénéficier des droits à pension du régime général vieillesse, invalidité et survivants géré par la CNSS;

- Résoudre la question de la couverture sociale des ressortissants européens originaires des pays non signataires de conventions bilatérales de sécurité sociale.

- Éviter les accords informels de réadmission, trouver des moyens de protéger les travailleurs salariés occasionnels non déclarés contre l'emploi souterrain et précaire pratiqué par certains employeurs en les incluant dans le champ d'application matériel de la CBSS et veiller en amont à prévenir la migration non contrôlée par la multiplication des accords bilatéraux de travail ou par des aides substantielles au retour.



Bibliographie

Sondes Belhaj et al., Étude sur la migration des Tunisiens hautement qualifiés, 2020.

Pascal Caillaud, «La portabilité des droits sociaux. Enjeux et perspectives juridiques», Informations sociales 201, no 1 (2020), 57-65. <https://doi.org/10.3917/inso.201.0057>.

Anda David et Mohamed Ali Marouani. «Migration Patterns and Labor Market Outcomes in Tunisia», Economic Research Forum Working Paper, no 1166, 2017. <https://erf.org.eg/app/uploads/2017/12/1166.pdf>.

Anda David et Christophe J. Nordman. «Education Mismatch and Return Migration in Egypt and Tunisia», Espace Populations Sociétés, no 2017/1, 13 juin 2017. <https://doi.org/10.4000/eps.7110>.

ETF, Fiche pays Migrations et Compétences - Tunisie, 2021.

FTDES, Rapport annuel: Migration non réglementaire en Tunisie 2019, 2020. <https://ftdes.net/rapport-annuel-migration-non-reglementaire-en-tunisie-2019/>.

———, Statistiques migration premier semestre 2020, 2020. <https://ftdes.net/statistiques-migration-premier-semestre-2020/>.

Robert Holzmann, «Bilateral Social Security Agreements and Pensions Portability: A study of Four Migrant Corridors Between EU and Non-EU Countries», International Social Security Review, 69, no 3-4 (2016), 109-130.

Robert Holzmann et Jacques Wels, «Status and Progress in Cross-Border Portability of Social Security Benefits», IZA Discussion Papers, avril 2018. <https://econpapers.repec.org/paper/izaizadps/dp11481.htm>.

———, «The Cross-Border Portability of Social Security Benefits: Status and Progress?» International Social Security Review, 73, no 1 (2020), 65-97.

INS, Recensement général de la population et de l'habitat 2014, vol. 5, «Caractéristiques migratoires», mars 2017. <http://www.ins.tn/sites/default/files/RGPH-national-migration-CD5.pdf>.

INS et ONM, Enquête nationale sur la migration internationale, Tunisia HIMS, 2021. <http://www.ins.tn/publication/rapport-de-lenquete-nationale-sur-la-migration-internationale-tunisia-hims>.

Mohamed Kriaa, Migration de travail en Tunisie. Une lecture de la décennie 2002-2012 (OIM, 2011). [https://tunisia.iom.int/sites/default/files/resources/files/information_sur_la_migration_de_travail_en_tunisie\(1\).pdf](https://tunisia.iom.int/sites/default/files/resources/files/information_sur_la_migration_de_travail_en_tunisie(1).pdf).

Kamel Maddouri, Protection sociale des travailleurs Tunisiens migrants: examen critique des dispositifs nationaux et internationaux, CARIM Research Reports 2011/09, 2011.

<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19883/RR2011-09.pdf?sequence=1>.

Paul Mosley, Robert Holzmann et Steen Jorgensen, «Social Protection As Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper», Journal of International Development, 11, no 7 (1999), 1005-1027.

Katharina Natter, «Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer?» migrationpolicy.org, 22 mai 2015. <https://www.migrationpolicy.org/article/revolution-and-political-transition-tunisia-migration-game-changer>.

Annexes

GUIDES D'ENTRETIEN AVEC LES PRINCIPALES PARTIES PRENANTES

4.5.1. Guide CNSS

1- Est-ce que vous avez participé aux négociations des différentes conventions bilatérales de sécurité sociale? Si Oui, lesquelles?

2- En quoi consiste le rôle de la CNSS dans le cycle de négociations?

3- Quelles sont selon vous les principales limites des conventions étudiées dans le cadre de ce projet?

4- Pouvez décrire votre travail à la CNSS en relations avec les CBSS? Les dossiers les plus traités? Quels pays? Statistiques?

5- Est-ce que tous les pays ont signé des arrangements administratifs pour la mise en œuvre des CBSS?

6- Comment se fait l'échange de données dans le cadre des conventions étudiées?

La France	
L'Allemagne	
Le Maroc	
L'Égypte	

7- Est-ce que la coordination avec les agences de liaison se fait de la même manière pour tous les pays (Exemple: formulaire de liaison SE)?

La France	
L'Allemagne	
Le Maroc	
L'Égypte	

8- Principaux motifs de refus des requêtes venant de migrants?

La France	
L'Allemagne	
Le Maroc	
L'Égypte	

9- Pouvez-vous nous décrire les processus impliqués dans la gestion des CBSS (personnel dédié, applications informatiques, support/plateforme d'échange d'information et de données, délais, plaintes et réclamations, etc.)?

10- Temps imparti entre les différentes CBSS signées par la Tunisie?

11- Quelles sont les principales limites du modèle de gestion actuel des CBSS: du côté de la Tunisie? Et des pays signataires (France, Allemagne, Maroc et Égypte)?

La France	
L'Allemagne	
Le Maroc	
L'Égypte	

12- Est-ce que les réunions commissions mixtes sont suffisantes pour venir à bout des problèmes et difficultés suscités?

13- Quelles sont vos recommandations pour chaque CBSS:

La France	
L'Allemagne	
Le Maroc	
L'Égypte	

RÉFÉRENTIELS ET NORMES INTERNATIONALES PERTINENTES	PRINCIPES DES CONVENTIONS BILATÉRALES	LACUNES ET DÉFICITS DANS LE CADRAGE JURIDIQUE DES CBSS	OPTIONS DE RECADRAGE
<p>CONVENTIONS NORMATIVES</p> <ul style="list-style-type: none"> sur socles (202 Recommandation (no • .2012 ,de protection sociale concernant (102 Convention (no • la sécurité sociale (norme .1952,(minimum sur les (121 Convention (no • prestations en cas d'accidents du .1964, travail concernant les (128 Convention (no • prestations d'invalidités, de vieillesse .1967, et de survivants concernant les (130 Convention (no • soins médicaux et les indemnités de .1969, maladie sur la (183 Convention (no • .2000 ,protection de la maternité <p>NORMES DE COORDINATION</p> <ul style="list-style-type: none"> sur l'égalité de (19 Convention (no • .1925 ,(traitement (accident de travail sur l'égalité de (118 Convention (no • .1962 ,(traitement (sécurité sociale sur la (157 Convention (no • conservation des droits en matière de .1982 ,sécurité sociale sur la (167 Recommandation (no • conservation des droits en matière de sécurité sociale, qui constitue un modèle pour la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux 	<p>ÉGALITÉ DE TRAITEMENT</p> <p>Champ d'application personnel: • Tous les travailleurs tunisiens salariés ou non salariés du secteur privé et leurs ayants droit; les .réfugiés et les apatrides</p> <p>Champs d'application matériel: • Tous les régimes auxquels sont assujettis les personnels CNSS et les personnels CNRPS (maladie maternité, AT-MP, pensions vieillesse (invalidité, AF</p> <p>PRINCIPE DE L'APPLICATION DE LA LOI D'AFFILIATION</p> <p>Oui sauf pour les personnels détachés, les personnels diplomatiques et consulaires, les ...marins</p> <p>PRINCIPE DE COORDINATION PAR LE MAINTIEN DES DROITS EN COURS D'ACQUISITION ET CONSERVATION DES DROITS ACQUIS</p> <p>Oui pour le service des prestations • maladie maternité, AF, pensions .vieillesse et invalidité</p> <p>PRINCIPE DE LA TRANSPORTABILITÉ DES PRESTATIONS QUEL QUE SOIT LE PAYS DE RESIDENCE</p> <p>Oui •</p> <p>PRINCIPE DE L'ENTRAIDE ADMINISTRATIVE</p> <p>.Oui, avec réserves</p>	<p>RESTRICTIONS AFFECTANT LE TRANSFERT DES PRESTATIONS</p> <p>avril 27 du 499-74 nouveau) du décret (no) 49 Article relatif au régime de vieillesse, d'invalidité et de 1974 .survivants</p> <p>Nécessité de résidence en Tunisie pour le service des • .pensions</p> <p>DISCRIMINATIONS AFFECTANT LE DROIT AU TRAVAIL DU MIGRANT</p> <p>.du Code du travail 5 5-258 et 2-258 Article ;Préférence nationale conclusion contrat de travail • ;Exigence contrat de travail + carte de séjour • Situation irrégulière, travail domestique et travail dans • .l'informel non reconnu</p> <p>ENTRAVE AU DROIT À LA SANTE</p> <p>(de la Constitution 38 Droit au «citoyen» (article • .Droit accordé aux seuls affiliés CNSS, CNRPS, CNAM • .Droit d'assistance réservé aux tunisiens pauvres •</p> <p>LES DEFICITS DANS LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL DES CBSS</p> <p>Absence de prise en compte des nouvelles formes de • travail (régimes de pré-retraite, qualifiés d'«hybrides», .(socles de protection sociale, travail à distance</p> <p>DÉFICITS D'EFFECTIVITÉ ET DE MISE EN ŒUVRE D'ACCORDS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX DE SÉCURITÉ SOCIALE</p> <p>Convention de sécurité sociale tuniso-égyptienne, accord d'association tuniso-européen, convention .maghrébine de sécurité sociale</p> <p>LES ENTRAIVES AU PRINCIPE DE L'ENTRAIDE ADMINISTRATIVE</p> <p>Complexité des formulaires de liaison; langue utilisée; absence de communication entre institutions, retards dans l'échange des données requises pour la ...liquidation et le paiement d'une prestation</p>	<p>RÉGULARISATION</p> <p>Mettre en vigueur un projet de loi et un décret modificatif pour être en conformité avec les de 157 et 118 conventions nos .l'OIT</p> <p>EXTENSION UNILATÉRALE DE LA PROTECTION SOCIALE DE BASE AUX MIGRANTS</p> <p>Confier à la société civile et à • la centrale syndicale UGTT, par l'ouverture d'autres «espaces migrants» dans le cadre du projet FAIR du BIT, le soin de défendre les travailleurs migrants pour l'égalité de traitement et pour faciliter leur accès aux prestations .de sécurité sociale</p> <p>Développer des politiques, des • .lois et des programmes inclusifs</p> <p>RÉACTUALISATION ET RÉADAPTATION DES ACCORDS MULTILATÉRAUX ET HARMONISATION AVEC LES CBSS EN RÉPONSE AUX ENTRAIVES À LA LA BILATÉRALITÉ</p> <p>.du rapport 3 Voir chapitre •</p>



ilo.org

Organisation internationale du Travail
Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse