

# L'ÉVOLUTION DES CAISSES TUNISIENNES DE COMPENSATION D'ALLOCATIONS FAMILIALES

## I. — UN MOT SUR L'INSTITUTION DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Avant d'aborder le sujet de cette étude, il semble opportun d'esquisser à grands traits les caractères essentiels de l'institution tunisienne des prestations familiales.

Cette réforme fondamentale, qui a marqué la volonté de l'Administration du Protectorat de ne pas exclure des avantages de la Sécurité Sociale les masses laborieuses de ce pays, a été réalisée par le décret beylical du 8 juin 1944, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet suivant. Un an après la libération du territoire de l'emprise de l'ennemi, il y avait, certes, quelque témérité à imposer à l'économie de la Régence, durement ébranlée par l'occupation italo-allemande et par six mois d'opérations militaires de large envergure, une charge nou-

velle dont l'incidence, pour plus d'un motif, ne pouvait pas être calculé à priori et qui, de surcroît, pouvait être mal accueilli. Dans ce pays où, en dix ans, la population est passée de 2.608.313 à 3.230.952 individus, soit un accroissement moyen annuel de 60.000, était-il raisonnable, en effet, d'encourager la natalité dont la marche ascendante était d'ores et déjà de nature à poser des problèmes de solution ardue ?

L'objection aurait mérité examen et discussion, s'il avait jamais été dans la pensée du législateur local d'appuyer, comme en France, par le jeu de l'institution, un effort démographique. Mais tel n'est pas le cas. Le régime des allocations familiales repose exclusivement en Tunisie, à l'exemple de l'Algérie, sur des considérations d'humanité.

Cette intention est illustrée par les dispositions du texte organique qui veut que l'allocation familiale soit attribuée dès la première naissance et que le taux de la prestation soit uniforme, sans égard pour le rang de l'enfant. D'autre part, il n'existe ici, comme dans la colonie voisine, qu'une seule prestation : l'allocation familiale proprement dite, calculée sur le montant du salaire perçu par le travailleur, et l'on ne connaît ni l'allocation de maternité, ni l'allocation prénatale adoptées par la Métropole dans le but que l'on sait. Quant à l'allocation de salaire unique, elle ne saurait se justifier dans la Régence où les mœurs ancestrales suffisent à maintenir la femme au foyer dans la généralité des cas.

Un autre aspect de l'institution tunisienne est à souligner. Son champ d'application — il en est de même en Algérie — est limité au commerce, à l'industrie et aux professions libérales. Plus tard, on verra, suivant les résultats obtenus et les obstacles rencontrés et surmontés, s'il est possible de l'étendre aux travailleurs agricoles et même aux travailleurs indépendants. Pour l'instant, on vit une expérience dont la moindre difficulté n'est pas d'incliner les esprits vers l'utilité, la portée et la haute signification de la réforme. Il s'agit, en somme, de faire acquiescer, par l'ensemble des employeurs et des salariés, le sens social, sans lequel il serait vain de chercher à introduire dans la législation tunisienne d'autres composants de la sécurité sociale.

## II. — LES CAISSES TUNISIENNES DE COMPENSATION : LEUR RÔLE, LEUR CONSTITUTION, LEUR COMPÉTENCE

Le rôle dévolu aux caisses de compensation d'allocations familiales est primordial. On n'ignore pas à quelle impérieuse nécessité il répond.

On ne pouvait, en effet, imposer à l'employeur le service direct des prestations familiales. Une telle disposition l'aurait fatalement conduit, pour réduire ses frais de main-d'œuvre, à renoncer à l'embauche des travailleurs pères de famille. L'institution ne pouvait être équilibrée qu'à la condition d'enlever tout intérêt au recrutement d'un célibataire de préférence à un ouvrier ayant souci d'enfants.

De là est née l'idée de la compensation, entre les chefs d'entreprises assujettis, des dépenses résultant de l'application des dispositions du décret du 8 juin 1944. En Tunisie, comme en France et en Algérie, ces opérations incombent à des organismes

spéciaux, dits « caisses de compensation d'allocations familiales », auxquels l'adhésion est obligatoire.

Ainsi se précise l'essentiel de la double mission échu aux caisses de compensation : liquider, après vérification, les droits des allocataires appartenant au personnel des entreprises affiliées et verser les prestations correspondantes dans les délais impartis par la loi; percevoir, auprès de leurs adhérents, les contributions destinées à faire face à ces obligations, le taux de ces contributions étant uniquement fonction du montant des salaires payés à tous les employés et ouvriers de chaque entreprise, sans distinction entre les célibataires et les pères de famille. De cette façon, l'institution des allocations familiales ne se retournera pas contre ceux qu'elle a pour but de favoriser, ainsi que le redoutait, non sans raison, l'économiste Leroy-Beaulieu, avant l'intervention de la compensation.

Trois caisses, dont la compétence s'étend à tout le territoire, forment, actuellement, en Tunisie, l'armature de l'institution des allocations familiales. Ce sont : la Caisse Sociale et de Compensation du Bâtiment, des Travaux Publics, des Ports et Docks en Tunisie, agréée le 23 avril 1945; la Caisse de Compensation des Allocations Familiales de l'Industrie Extractive et des Fonderies de Première Fusion, agréée le 29 décembre 1944; la Caisse Interprofessionnelle de Compensation des Allocations Familiales de Tunisie, agréée le 29 décembre 1944.

Au premier de ces organismes sont rattachées les entreprises du bâtiment et des travaux publics et celles qui relèvent de l'activité portuaire; au second, les entreprises minières et les fonderies de première fusion; au troisième, toutes les entreprises — ce sont les plus nombreuses — qui échappent à la compétence des deux premières.

Il convient de préciser que les trois caisses constituent des associations privées régies par le décret beylical du 6 août 1936. Chacune d'elles est administrée par un Conseil d'Administration dont les membres (6 à la Caisse des Mines; 12 à la Caisse Interprofessionnelle; de 12 à 20 à la Caisse du Bâtiment) sont élus, parmi ses adhérents, par l'Assemblée Générale des chefs d'entreprise affiliés. Elles sont placées sous le contrôle de l'Administration qui exerce ses pouvoirs par l'intermédiaire du Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale, en ce qui concerne l'application des dispositions réglementaires, et du Directeur des

Finances, en ce qui concerne la gestion financière. Cette tutelle se justifie ample-ment, s'agissant d'organismes chargés d'as-surer un service public dont l'importance, au point de vue social, ne saurait échapper.

### III. — LES DIFFICULTES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES CAISSES DE COMPENSATION

On ne peut méconnaître les difficultés auxquelles s'est heurtée l'organisation des caisses tunisiennes de compensation d'al-locations familiales. Ces difficultés étaient de deux ordres.

Tout d'abord, les caisses ont vu le jour durant la phase la plus active des hostili-tés, alors que la Tunisie avait servi, pen-dant six mois, de champ de bataille et que ses possibilités économiques avaient été considérablement amenuisées par les prélè-vements de toutes sortes opérés sans mén-agement par l'ennemi et par les dévasta-tions et les destructions inhérentes à la guerre.

Il faut se rappeler, en outre, que l'ins-tauration des allocations familiales repré-sentait, pour la Tunisie, une innovation in-discutable. Certes, les fonctionnaires de l'Administration du Protectorat, les agents des services publics, le personnel des ban-ques et de quelques grandes entreprises pri-vées bénéficiaient bien, depuis plusieurs années, d'un sursalaire familial. Il n'en de-meure pas moins que la grande masse des employeurs, qui n'a pas été, comme en France, graduellement amenée, en dehors de toute contrainte, à s'accoutumer à une conception très éloignée de ses mœurs, s'est trouvée, brusquement, en présence de l'institution obligatoire des allocations fa-miliales.

C'est pourquoi l'initiative privée a tra-duit par un certain flottement les réti-cences du milieu commercial et industriel, lorsque la question s'est posée pour elle de mettre sur pied les organismes de compen-sation.

Cette constatation, qui ne pouvait sur-prendre, a déterminé l'Administration à in-tervenir dans la création de la Caisse Inter-professionnelle de Compensation des Allo-cations Familiales, la plus importante par suite de sa compétence professionnelle étendue. L'exemple ainsi donné a été suivi, à un bref intervalle, de la fondation de la Caisse de Compensation des Allocations Familiales de l'Industrie Extractive et des Fonderies de Première Fusion et de celle — concomitan-te — de la Caisse Sociale et de Compen-

sation du Bâtiment, des Travaux Publics, des Ports et des Docks en Tunisie.

Ces trois Caisses sont parvenues à se procurer, non sans peine, les locaux indis-pensables à leur installation et à réunir et à former des collaborateurs, en dépit des vides creusés, parmi la population active, par les exigences de la mobilisation.

Ces problèmes résolus, d'autres ont sur-gi qui retiennent encore l'attention de l'Ad-ministration et des dirigeants des organis-mes de Compensation. Les uns intéressent les adhérents, les autres les allocataires, tous la vie même de l'institution.

Sitôt en mesure d'agir, chaque Caisse s'est employée à rassembler les membres des différentes professions relevant de sa com-pétence. Ce but a été assez rapidement at-teint par la Caisse de l'Industrie Extrac-tive, qui ne groupe que quelques entre-prises, mais d'une importance économique indéniabie. Il en a été autrement pour la Caisse Interprofessionnelle et la Caisse du Bâtiment. La clientèle de ces deux Caisses, la première plus particulièrement, comprend des établissements d'activités diverses. Or, on constate dans certaines professions, et singulièrement dans les corporations tradi-tionnelles, une résistance plus ou moins concertée à l'affiliation, que les intéressés tentent d'expliquer par des considérations tenant, le plus souvent, au défaut de pré-paration du milieu assujéti. Parfois, la per-suasion est arrivée à dominer cette coali-tion. Mais il a fallu aussi user des sanc-tions prévues par les textes à l'encontre d'employeurs irréductibles dont l'attitude, en raison de la notoriété de leurs entrepri-ses, se révélait particulièrement nocive par-ce que contagieuse. Malgré ces mesures énergiques, un état d'esprit subsiste encore, dont la disparition exigera longtemps une lutte sans défaillance.

Un autre sujet de préoccupation est le peu d'empressement marqué par une par-tie des adhérents à s'acquitter de leurs co-tisations. Ces retards sont éminemment pré-judiciables au bon fonctionnement des Cais-ses de Compensation obligées, par les tex-tes organiques, de verser, en toute hypo-thèse, les allocations familiales dues aux ayants droit des entreprises affiliées. Aussi, une procédure spéciale a-t-elle été édictée qui permet le recouvrement rapide de ces créances. Il en découle, néanmoins, pour les organismes intéressés, une surabondan-ce de travail qui entraîne des frais de ges-tion supplémentaire élevés.

Dans l'espoir d'échapper à cette action coercitive, des chefs d'établissements ont cru

devoir se dispenser d'établir leurs déclarations trimestrielles de salaires. La manœuvre a été déjouée par l'institution de la taxation d'office que prononce le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale à la diligence des Caisses créancières.

En ce qui concerne les allocataires, les soucis des organismes de compensation sont évidemment d'un autre ordre. L'incertitude de l'état civil indigène en est la source principale. Cependant, la déclaration des naissances et des décès a été rendue obligatoire depuis le 30 septembre 1929 sur l'ensemble du territoire. Malgré le caractère impératif de ces prescriptions, que les chefs indigènes devraient rappeler sans relâche à leurs administrés, trop nombreux encore sont les Tunisiens qui en négligent l'observation. Ils sont, par suite, contraints de recourir à la procédure du jugement déclaratif. A défaut de commencement de preuve par écrit dont il est rarement fait état ici, les décisions rendues en cette matière restent basées sur la preuve testimoniale, et l'on n'ignore pas les aléas que celle-ci comporte, quelles que puissent être la bonne foi des témoins et la conscience et la compétence des magistrats instructeurs. Des contradictions entre deux jugements ou des lacunes graves sont parfois relevées qui donnent lieu à l'ouverture d'une nouvelle information judiciaire. Les caisses sont tenues, dans ce cas, de différer le versement des allocations, en attendant la régularisation des dossiers.

De telles précautions sont élémentaires et les organismes de compensation ne sau-

raient les négliger. Ils doivent, en effet, payer à bon escient, dans l'intérêt de l'institution aussi bien que de toutes les parties en cause. Or, cette prudence n'est pas toujours admise et soulève trop fréquemment de véhémentes protestations.

On reproche encore aux caisses leur rigidité à l'égard des allocataires, lorsque ceux-ci doivent prouver leur identité. Des pièces dénuées de toute force probante sont souvent produites à cette occasion et ne peuvent — il va sans dire — être retenues. Mais cette manière de voir est combattue par les intéressés qui assaillent les Caisses de réclamations inlassablement renouvelées dans l'espoir, toujours déçu, qu'il sera dérogé, en leur faveur, à une règle de sagesse et de bon sens.

Ces contestations, dont il ne faut pas s'exagérer la portée mais qui n'en sont pas moins symptomatiques, ont surtout l'inconvénient d'être à l'origine d'incessantes démarches et de donner lieu à une abondante correspondance. Ainsi se trouve absorbée une partie de l'activité du personnel des Caisses, au préjudice de tâches plus utiles

#### IV. — LES RESULTATS

Les difficultés exposées accusent l'importance des résultats obtenus par l'institution après trois ans et demi de fonctionnement.

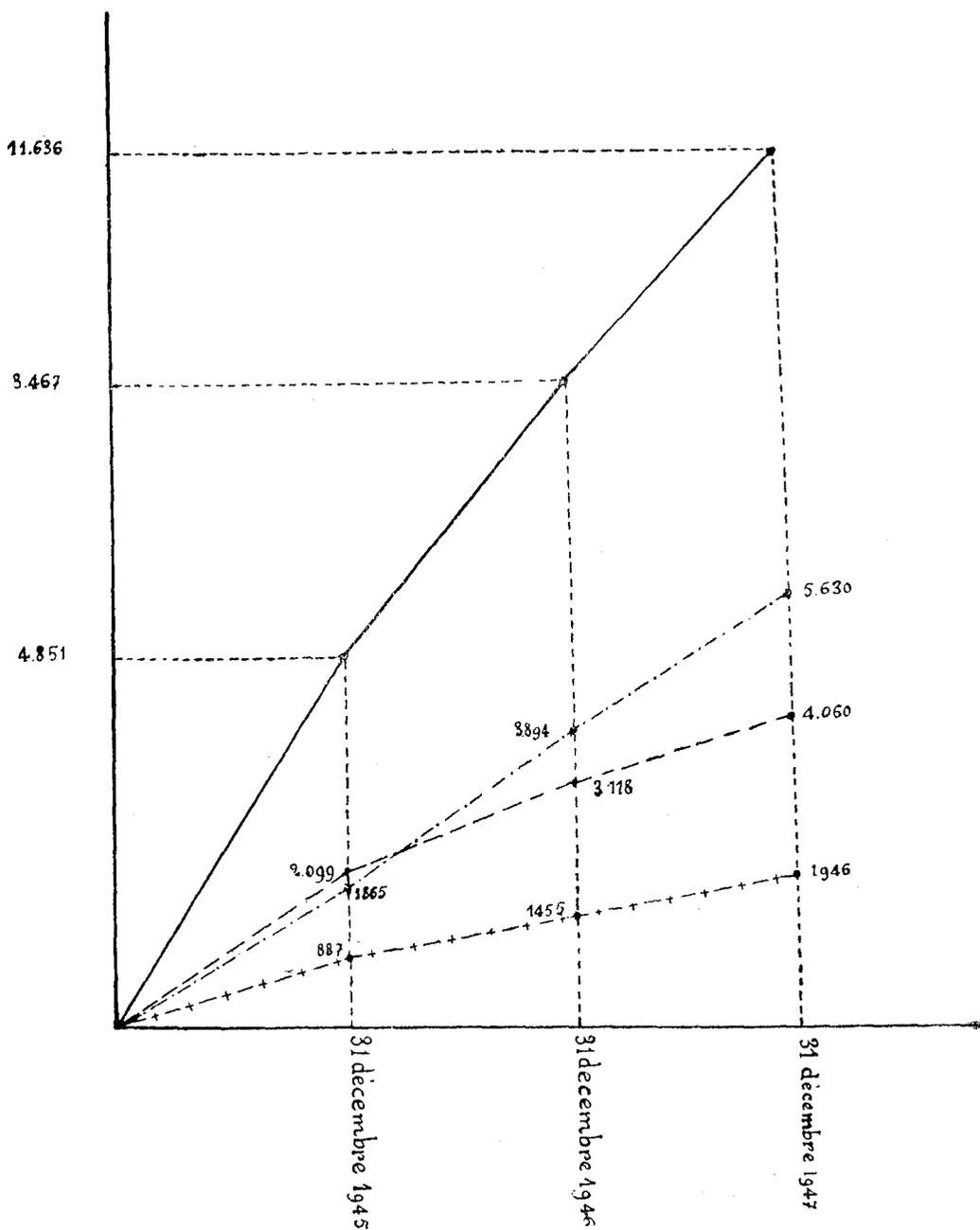
Les graphiques et les tableaux qui vont suivre concrétisent ces résultats au 31 décembre 1947.

#### A) Adhérents

#### Répartition des adhérents par caisse et par nationalité au 31 décembre 1947

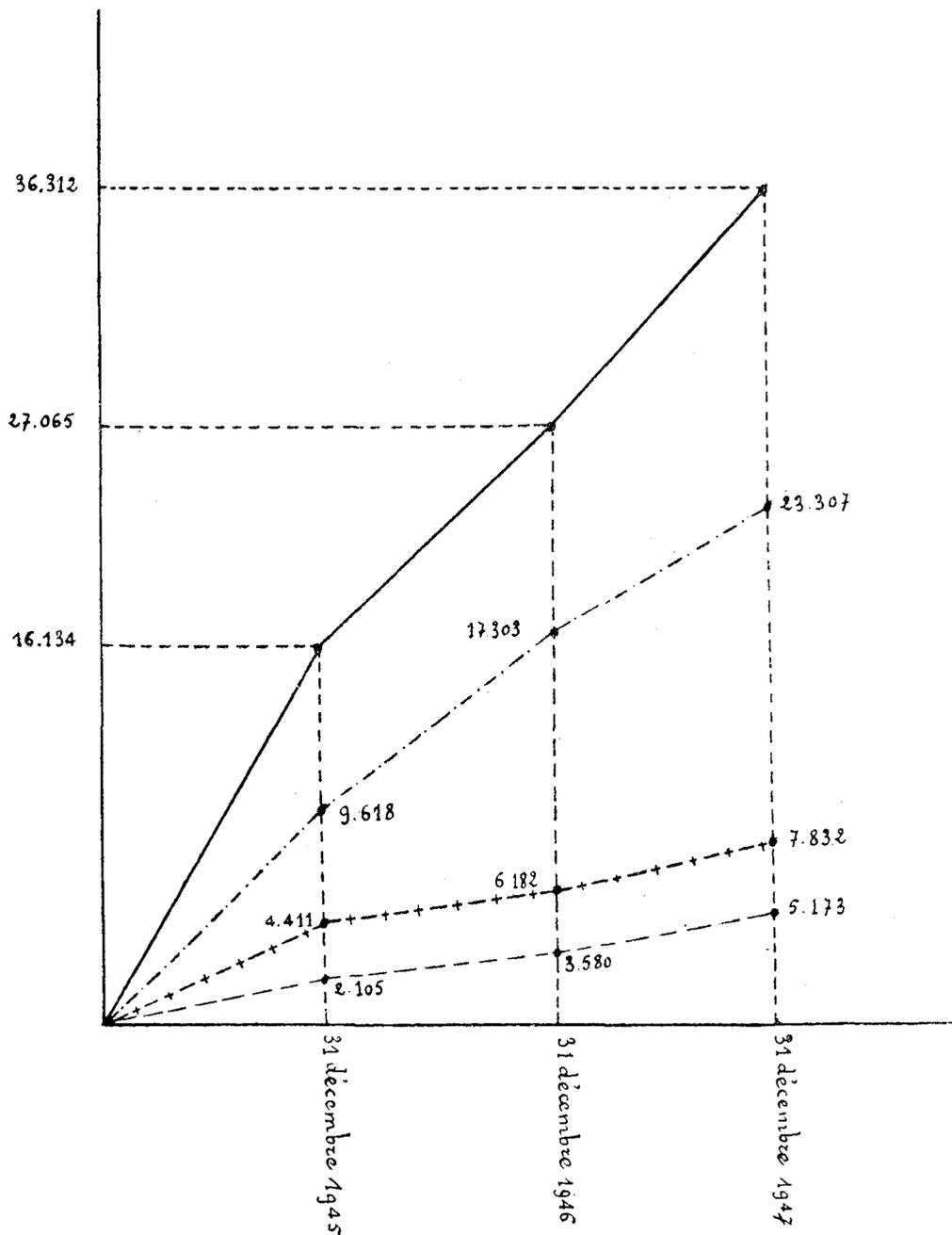
NATIONALITE	CAISSES			TOTAUX par Nationalité
	des Mines	du Bâtiment	Interpro- fessionnelle	
Français .....	47	607	3.416	4.060
Tunisiens Musulmans .....	—	522	3.206	3.728
Tunisiens Israélites .....	—	60	1.842	1.902
Italiens .....	2	400	1.142	1.544
Autres Etrangers .....	1	39	362	402
Totaux par Caisse...	50	1.628	9.968	11.636

# MOUVEMENT DES ADHESIONS



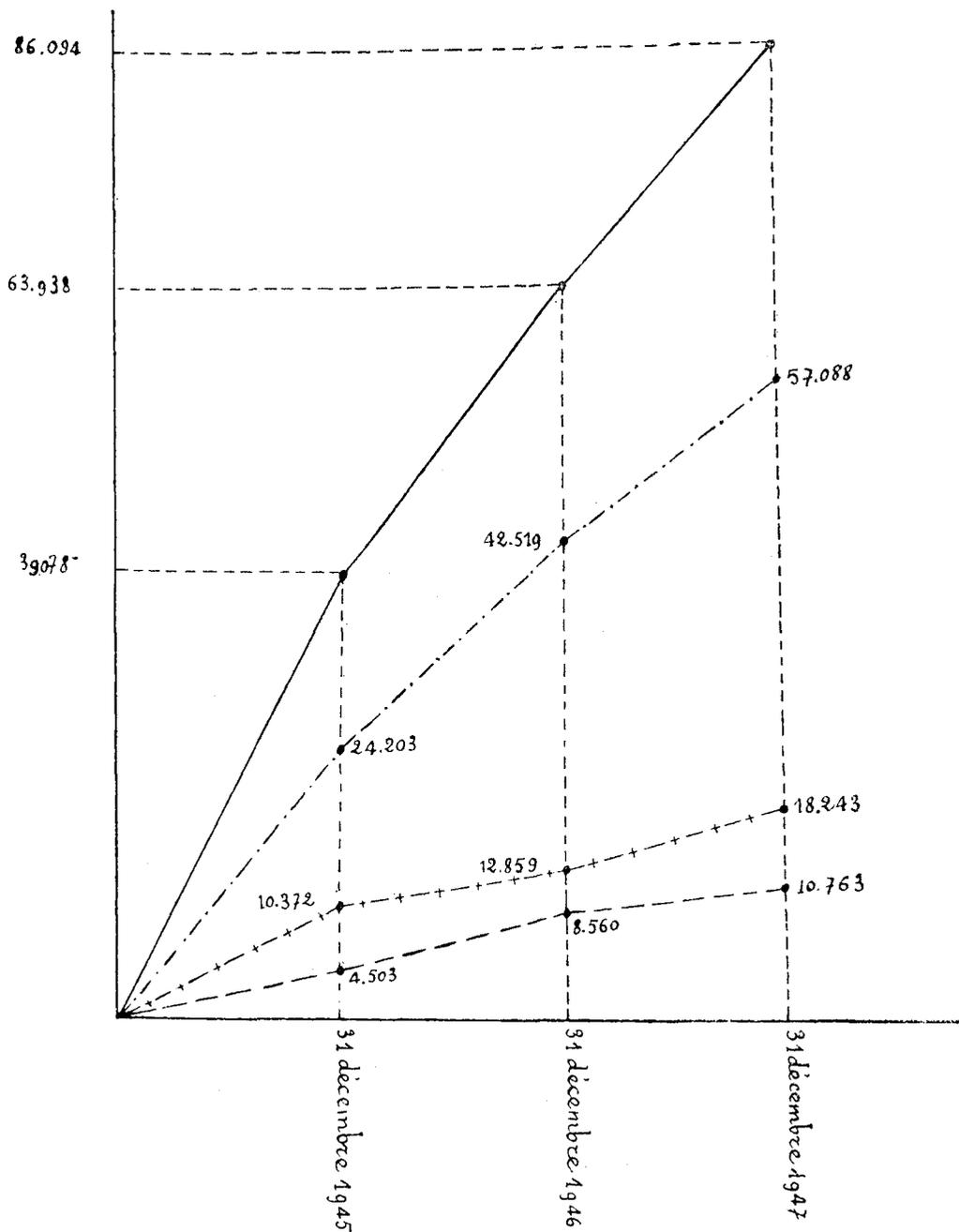
- Total des adhésions
- - - adhérents français.
- · - adhérents tunisiens musulmans et israélites
- + - + - adhérents étrangers.

# MOUVEMENT DES ALLOCATAIRES



- Total des allocataires.
- - - - - allocataires français.
- · - · - · - allocataires tunisiens musulmans et israélites.
- + - + - + - + - + - allocataires étrangers.

# MOUVEMENT DES ENFANTS BENEFICIAIRES



- Total des enfants bénéficiaires
- - - - - enfants français.
- · - · - enfants tunisiens musulmans et israélites.
- + - + - enfants étrangers.

## B) Allocataires

Répartition des allocataires par caisse et par nationalité au 31 décembre 1947

| NATIONALITE                | CAISSES      |                |                           | TOTAUX<br>par<br>Nationalité |
|----------------------------|--------------|----------------|---------------------------|------------------------------|
|                            | des<br>Mines | du<br>Bâtiment | Interpro-<br>fessionnelle |                              |
| Français .....             | 452          | 1.282          | 3.439                     | 5.173                        |
| Tunisiens Musulmans .....  | 5.264        | 6.526          | 7.866                     | 19.656                       |
| Tunisiens Israélites ..... | —            | 720            | 2.931                     | 3.651                        |
| Italiens .....             | 317          | 2.723          | 3.865                     | 6.905                        |
| Autres Etrangers .....     | 47           | 181            | 699                       | 927                          |
| Totaux par Caisse....      | 6.080        | 11.432         | 18.800                    | 36.312                       |

## C) Enfants bénéficiaires

Répartition par caisse et par nationalité au 31 décembre 1947

| NATIONALITE                | CAISSES      |                |                           | Totaux<br>par<br>Nationalité |
|----------------------------|--------------|----------------|---------------------------|------------------------------|
|                            | des<br>Mines | du<br>Bâtiment | Interpro-<br>fessionnelle |                              |
| Français .....             | 934          | 2.823          | 7.006                     | 10.763                       |
| Tunisiens Musulmans .....  | 12.329       | 15.988         | 19.981                    | 48.298                       |
| Tunisiens Israélites ..... | —            | 1.643          | 7.147                     | 8.790                        |
| Italiens .....             | 754          | 6.491          | 8.951                     | 16.196                       |
| Autres Etrangers .....     | 91           | 376            | 1.580                     | 2.047                        |
| Totaux par Caisse.....     | 14.108       | 27.321         | 44.665                    | 86.094                       |

Répartition par famille et par nationalité au 31 décembre 1947

| FAMILLES   | de<br>1<br>enfant | de<br>2<br>enfants | de<br>3<br>enfants | de<br>4<br>enfants | de<br>5<br>enfants | de<br>6<br>enfants | de<br>7<br>enfants |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Françaises .....                                 | 2.356             | 1.389              | 642                | 420                | 226                | 107                | 19                 |
| Nord-Africaines .....                            | 7.155             | 6.583              | 4.344              | 3.167              | 1.494              | 403                | 122                |
| Italiennes .....                                 | 2.403             | 1.902              | 1.224              | 777                | 436                | 125                | 25                 |
| Etrangères d'autres ori-<br>gines .....          | 297               | 357                | 135                | 89                 | 26                 | 15                 | 7                  |
| Total des familles par<br>nombre d'enfants ..... | 12.211            | 10.231             | 6.345              | 4.453              | 2.182              | 650                | 173                |

| FAMILLES   | de<br>8<br>enfants | de<br>9<br>enfants | de<br>10<br>enfants | de<br>11<br>enfants | TOTAL des familles<br>par nationalité<br>pour les deux tableaux |
|--|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---|
| Françaises .....                                 | 9                  | 4                  | —                   | 1                   | 5.173   |
| Nord-Africaines .....                            | 32                 | 4                  | 3                   | 0                   | 23.307  |
| Italiennes .....                                 | 13                 | 0                  | 0                   | 0                   | 6.905   |
| Etrangères d'autres ori-<br>gines .....          | 1                  | 0                  | 0                   | 0                   | 927   |
| Total des familles par<br>nombre d'enfants ..... | 55                 | 8                  | 3                   | 1                   | 36.312  |

D) Opération des caisses

|                                   | CONTRIBUTIONS PATRONALES PERÇUES |                     |                     |
|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------|---------------------|
|                                   | 31 décembre<br>1945              | 31 décembre<br>1946 | 31 décembre<br>1947 |
| Caisse Interprofessionnelle ..... | 116.337.470                      | 178.448.230         | 266.659.330         |
| Caisse du Bâtiment .....          | 66.011.447                       | 91.581.688          | 147.373.712         |
| Caisse des Mines .....            | 36.590.278                       | 50.427.576          | 91.511.873          |
| TOTAUX.....                       | 318.939.195                      | 320.457.500         | 505.544.915         |

|                                   | ALLOCATIONS VERSEES |                     |                     |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                                   | 31 décembre<br>1945 | 31 décembre<br>1946 | 31 décembre<br>1947 |
| Caisse Interprofessionnelle ..... | 49.339              | 115.805.495         | 221.935.311         |
| Caisse du Bâtiment .....          | 34.000              | 50.625.474          | 123.211.920         |
| Caisse des Mines .....            | 14.996              | 49.213.302          | 98.593.444          |
| TOTAUX.....                       | 98.335              | 215.644.271         | 443.740.725         |

Le meilleur commentaire qui puisse être donné de ces statistiques paraît résider dans un parallèle entre les résultats de l'activité des Caisses algériennes et tunisiennes.

Faute d'une documentation plus récente concernant la colonie voisine, les renseignements consignés dans le tableau ci-après se réfèrent à l'année 1946.

|   | ALGERIE           | TUNISIE         |
|---|-------------------|-----------------|
| Adhérents .....   | 26.487            | 8.467           |
| Allocataires .....  | 104.634           | 27.065          |
| Enfants bénéficiaires .....   | 246.258           | 63.936          |
| Effectif des salariés employés dans les entreprises af-<br>filiales ..... | 233.396           | 84.057          |
| Allocations familiales versées .....                                      | 1.088.317.469 fr. | 215.644.271 fr. |
| Indice d'enfant par allocataire.....                                      | 2,353             | 2,362           |

Le rapprochement de ces chiffres ne sera pas sans éloquence si l'on veut bien considérer qu'à l'échelle économique et démographique de l'Algérie, la Tunisie est sensiblement dans le rapport de 1 à 3; que l'activité des Caisses algériennes a pour point de départ le 1<sup>er</sup> septembre 1941, alors qu'en Tunisie le fonctionnement des organismes similaires date du 1<sup>er</sup> juillet 1944; que l'organisation administrative de l'Algérie, avec tout ce que ces mots impliquent, compte actuellement près de 120 ans.

## V. — CONCLUSION

Tout observateur impartial estimera encourageantes les constatations qui viennent d'être faites. Cependant, la tâche n'est pas encore remplie, car de nombreux assujettis échappent encore à la loi. Cette abstention est rarement le fait de l'ignorance. Le plus souvent, elle est imputable à la négligence qu'il appartient à l'action concertés des caisses et des pouvoirs publics de vaincre sans délai.

Ce but sera plus sûrement atteint si l'effort entrepris à cette fin est secondé par les représentants qualifiés des différentes organisations patronales. En raison de leur parfaite connaissance du milieu professionnel ils sont tout naturellement désignés pour expliquer à leurs commettants l'intérêt de justice et de solidarité sociales qui s'at-

tache à l'institution et le devoir impérieux qu'ils ont, par suite, de s'y rallier.

De leur côté, les groupements ouvriers doivent concourir au résultat recherché. Il faut, en effet, qu'ils fassent comprendre à leurs membres la véritable portée de la législation sur les allocations familiales et la nécessité, pour eux, de satisfaire aux exigences légitimes des caisses en ce qui concerne les pièces justificatives à produire. Ainsi les chefs de famille seront convaincus de l'utilité d'un état civil régulier, indispensable au bon fonctionnement du mécanisme délicat des organismes de compensation. Car l'institution ne pourrait subsister dans une société qui s'obstinerait à ne pas admettre comme exceptionnel le recours à la procédure des jugements déclaratifs de naissance et de décès.

Il importe qu'une telle conclusion ne se dégage pas de l'expérience qui se poursuit. De son succès, qu'il est permis d'entrevoir à la lumière des résultats déjà acquis, dépend, en effet, l'instauration d'autres éléments de la sécurité sociale qui apporteront, aux classes laborieuses de ce pays, le bien-être que le Gouvernement est soucieux de leur procurer.

P. DEVAUX,

Chef du Service de la Prévoyance Sociale au Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale.