

République Démocratique du Congo



« Notre » Protection Sociale

Politique Nationale de Protection Sociale

Volume 1

Décembre 2016

République Démocratique du Congo

Politique Nationale de Protection Sociale

Texte discuté et validé lors de la Table Ronde Nationale
du 7 septembre au 11 septembre 2015

Son Excellence Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance Sociale

Le Professeur Willy Makiashi

Coordination Générale

Dr Mangala Anatole (PNPS/METPS)

Comité de Révision et de Lecture

Pr. Manzambi Kuwekita Joseph (Directeur PNPS/ISTM-Kin/Université de Liège, Belgique),
Nunga Matadi Raphael (DEP Santé), Bisilwala Mukusu Jules (DEP Affaires Sociales),
Nsau Lunkenga Justine (CP-PNPS)

Facilitation du processus & Rédaction du document

Pr. De Leener Philippe (Inter-Mondes Belgique / UCL-CriDIS), Dr Mangala Anatole (PNPS/METPS) et
Kitenge AI (Task Force)

Equipe de consultation dans les provinces

Nsau Justine (PNPS), Kashangi Freddy (DEP/Prévoyance Sociale), Alemusweya Marie-Josée
(PROSECU), Malanga Adolphe (CORDAID), Dr Nkanu Marcel (PNPS), Nunga Raphael (DEP/Santé),
Dr Kiboko Euphrasie (Présidence de la République), Dr Tchomba Charlie (PBF/MSP), Kalume Hilaire
(MINAS), Manesa Marie-Thérèse (SOPADEV), Penelombe Germaine (MINAS),
Bambedi Augustin (MPSRM)

Equipe de consultation au niveau national

Pr. De Leener Philippe (Inter-Mondes Belgique / UCL-CriDIS), Mangala Anatole (PNPS/METPS) et
Kitenge AI (Task Force)

Task Force d'analyse documentaire

Ndombe Augustin (Primature), Mubimba Cyrille (METPS), Prof. Eyana Charles (UNIKIN), Kalu Didier
(ADDP), Mbungani Anne-Marie (Min. Budget), Colonel Ndundu Félicien (MDNAC-R),
Deagbo Boniface (PCPS), Atibu Saleh (FEC), Muzigirwa Elodie (PNPS)

Groupe de consolidation

Pr. De Leener Philippe (Inter-Mondes Belgique), Dr Mangala Anatole (PNPS/METPS),
Kitenge AI (Task Force), Dr Kiboko Euphrasie (Présidence de la République), Prof. Shimba Gilbert
(UPN), Minga Arsène (Caritas Congo), Ir Deagbo Boniface (PCPS), Dilungane Paul (Primature),
Alemusweya Marie-Josée (PROSECU), Kashangi Freddy (DEP/Prévoyance Sociale), Nsau Justine
(PNPS), Prof. Mubimba Cyrille (METPS), Prof. Eyana Charles (UNIKIN), Pr. Mosango Philippe
(POMUCO), Dr Tchomba Charlie (PBF/MSP), Nunga Raph (DEP/Santé), Yaone Marie Laure
(Communicatrice), Pr. Omeonga Jean (UNIKIN), Mbuyi Christian (MESP), Muzigirwa Elodie (PNPS),
Colonel Ndundu Félicien (MDNAC-R), Rashidi Mussa (Communauté islamique), Colonel Mwenze
Alaine (PNC), Colonel Mwanamputu Empung (PNC), Tshisungu Doris (Secrétariat Général du
Gouvernement), Penelombe Germaine (CASI/MINAS), Takamba Odon (PNC),
Buruiana Serghei (UNICEF)

Participants aux travaux de la Table Ronde

Akamituna Philippe (Gouvernorat Bandundu), Akonda Jean Claude (CGSA /Président Syndicat), Akpanza Nicolas (Assemblée Nationale/Député), Kitenge Al (Groupe Synergie/Consultant), Alemusweya M. Josee (PROSECU), Amuri Lumumba (Prévoyance Sociale MMA/ Chef de Div.), Apalata Ambo (Député/Assemblée Nat), Balongandi Siyaka (DPS/Prov.Orientale), Bagayau Floribert (VPM- Intérieur & Sécurité/Conseiller), Bala-Bala Tsuk Amos (METPS/SGPS/Directeur), Baluku Nyamahika (Div. Prévoyance Sociale/Sud Kivu), Bambedi Augustin (Ministère du PLAN), Barhanywanwa B. Hubert (Wazée Wetu/ Sud Kivu), Basake Jean Pierre (DPS/KWILU /CD), Basaluci Cleophas (PAM /WFP/ Chargé de Programme), Batiale Botuma Léon (Div. Prov. Aff.Soc/Pro. Orient), Bibala Eustache (DPS/MANIEMA), Bikala Wenda JB (Directeur SGI/MIN. INTER &SEC), Bilonda Kasanda (Affaires Sociales /CD), Boekwa Bokemo Bernard (Gouv. Equat./Conseiller privé), Boika Bompembe William (CDPPS/ Div. Prov/ Equateur), Boniface Deagbo (PCPS / Président), Botuli Henri (DASS/SGPS/ Directeur), Bulongo Mombe Augustin (Min. Prov. de l'emploi /Maniema), Bundu Alphonsine (FNPC/ Directrice), Burhama Kalume Emmanuel (CATISO/Société Civile), Prof. Byeragi Safary Georges (PNPS/METPS/ Chef de Projet), Céline Soulier (ROTARY CLUBS FOR DEVELOPMENT), Christian Kunsch (Solidarité Mondiale-MOC/Belgique), Cibalonza Immaculée (ONG PROTEGE/Présidente Nationale), Danga Kiesu Ange (Assistant Vice Gouv/Provin. Oriental), De Leener Philippe (Inter-mondes Belgique & UCL/CriDIS), De Plaen Jacques (FMI/ EMI), Disashi Kalenga Hubert (CIPE/METPS / Coordonnateur National), Ebwa Jacques (EPSP/Proved/Equateur), Eric Vanbeveren (Ambassade de Belgique), Eyana Charles (Unikin /Professeur), Feza Nyamumba José (METPS/ CDU), Francois Zioko (Medicus Mundi Navarra), Geoffroy Mourlon (ANMC), Gotha Mukombozi Adolphe(ISAM/ Dircab DG), Idiangi Blaise (FOSYCO /SG), Ilondo John(Min.Finances/SG), Ilunga Mwenze Alaine (PNC/ Directrice Affaires Sociales), Ilunga Ndoloko (Ministre de la santé ,Affaires sociales /Katanga), Impeto Pengo Sebastien (Gouverneur intérimaire de l'Equateur), Jacques Thielen (Santé Solidarité Sud), Kahindo Muthethe Mundenga (Ministre Provincial de la Santé /Nord Kivu), Kahozi Sumba Laurent (Ministre provincial de l'Education/ Katanga), Kalonda Christian (FEC), Kalondji Ngoy Denis(PCA-MOC), Kalume Dyaile Hilaire (Dispe/Minas), Kalumendo Kombi (EPS- INC), Kande Alex (Gouv. du Kasai- occ), Kanema Dieudonne (PNC/Police Judiciaire), Kangela Makope Petronie (Affaires Sociales /Chef de Div.), Kashangi Chiruba Freddy (METPS/SGPS/DEP), Kasonga Mukula Jose (FEC), Katukani Florent (Directeur/ IG-PNC), Kayembe Katende Bernard (Conseiller du Gouv. Eco, Fin et Développe /Katanga), Kiala Tsibamfumu Alexis (Vice – Gouv. de la Province de Bandundu), Kiboko Fatuma Euprasie (Présidence/ Conseillère), Kinyamba Jacques (Intersyndicale Nationale), Kitenge Mulongoy Joseph (Assemblée Nationale/Député), Kiwewa Mamwisi Didi (RENADEV/Secrétaire), Kumwimba Mwanana (CD. Prev. Soc/ Katanga), Likoke Albertine (CAFCO/Prov. Orient/Présidente), Lisette Khonde (Banque Mondiale/SPS), Litombo Wanzenga (EPSP / Proved), Lituambela Elysée (Handicap Inter/As.Projet Edu), Rév. Longo Kalwiba (Société Civile/Katanga/ Président), Luboya Kasongo Muteba (SOCICO), Dussoulier LUC (CGAT-National/Admin. Tech), Luis Vinyals (UNICEF/Protection Sociale), Lukusa Emmanuel (Ministre provincial finance et travail / Kasai oriental), Luyeye Pamphile (A.CO.LOIF), Luyika Mangeye Narcisse (Directeur METPS/SGPS), Luzaza Dongo Gilbert (ANEP/ Directeur Relation Profes), Lwamira Bibiane (Div. Prévoyance Sociale/Nord Kivu), Madragule Roger (PRES/ SG), Mafuta Guy (MESP/ Président), Makambu Maleka Marie-Jose (Ministre provincial de l'Education /Bandundu), Makuba Lutondo Richard (Député/AN), Malanda Jeff (DPS/KONGO CENTRAL/ CB HSP), Malanga Adolphe (CORDAID), Mambombe Anne-Marie (SOLIDARCO/UNMS/Belgique), Mandjenga Dominique (Secrétaire Perm du Conseil Supér. Police), Mangala Baudouin (CNOGD), Mangaza Sarah (CREEIJ asbl/ Animatrice), Mansweki Jérôme (CRONGD/KIN), Manuika Chango (FENAPEC), Manya Riche (FEC), Marie Laure Yaone (Communicatrice), Masasu Lufutu Jean (METPS/ Directeur), Masudi Wakilongo (PRODDDES), Mavivana Jean (FEC), Mayele Remy (VPM/ETPS/Conseiller), Mayemba Nsundi Junior (CNPP/UNIKIN), Mazinga Charles (MOCC / Secrétaire Général), Mbaka Bavon (Diocèse DE FIZI/Abbé), Mbambi Maloza (Chef de Div. Prévoyance Soc/Kongo Cent), Mbambu Kisadi Ignace (INSS), Mbele Evariste Modeste (METPS/SGET), Mbolela Kalenge Jean-Marie (Affaires Sociales Kasai-Or/CD), Mbombo D. Oscar (MINIPROSANTE & Aff.Soc/Cons.Pr), Mbuka Cyprien (Évêque de Boma/ CGAT), Mbulwa Mpongo Sylvain (Conseiller du Vice Premier Ministre / Ministère de l'intérieur), Mbungani Anne-Marie (Budget), Mbwata Fulbert (INSS/ Directeur Technique), Metamonika (CGAT/KC PRECOGE), Minga Arsène (Caritas Congo), Mobomi Justin (CENADEP/Société Civile), Mombi Opana Pascal (vice gouverneur de la Province – Orientale), Moni Mampasi Eric (MECRECO / Assistant Marketing), Monsempo Mbokili (VPM/ETPS/Conseiller), Monzembela Jose(CD -DPS/Equateur) , Mosango Philippe (POMUCO), Mota Ngaliema (Député), Mpunga Ntite Andre (CD Prév. Sociale/KIN), Mubimba A'shimba Cyrille (VPM-METPS/ Expert), Mudekereza Migabo Joseph (MECRECO/

Superviseur), Muderhwa Sezi (ISS/KIN /Directeur Personnel), Mukadi Mulumba Cléophas (Intersyndicale du Congo), Mukombelwa Michel (CD/ Division PLAN/ Maniema), Mukwala Bateke (MIN. Prov. Fonction Pub & Trav/Kinshasa), Mulala Wilemene Willy (Ministre Provincial du travail /Kasaï Occidental), Mulohwe Mwana Kasongo Michel (U.E/ Gestionnaire du Programme Santé), Mumba Gama B. (Min. Prov.de l'Agriculture /Katanga), Musimba Munkuti -Nkuti. Alfred (METPS/ Secrétaire Général Prévoyance Sociale), Mutuale Olivier (Député/AN), Muzigirwa Elodie (PNPS/ Chef de Projet), Mvula Pascaline (COFED/ CP), Mwanamputu (PNC/SICOP), Nabozzi Balemire Gisèle (Ministre Provincial du travail / sud Kivu), Nabugobe Pepin (CD Provincial Santé/Sud-Kivu), Ndangi Roger (CD/ Kongo Central), Ndjoli Bekombe Gertrude (Ministre Provincial de l'Education / Equateur), Ndjondo Paulin (SG. Syndicat Actions), Ndolo Noti Gallixte (CDT / SYNDICAT), Ndongala Nsibu (UNTC / Président), Ndundu Mbambi Felicien (MDNAC-R/Chef Division), Ngambi Robert (VPM/ETPS /Conseiller Cabinet), Ngoma Binda (Min. Prov. de l'Educ / Kongo central), Ngoma Teddy (Syndicat CTP/Permanent), Ngongo Lokomba (PNC/ Chef Pool), Ngoy Bululu Léon (Syndicat Solidarité/Prés. National), Ngoy Kasanji Alphonse (Gouverneur/ Kasaï-Oriental), Ngumbi Mundeke Raphaël (EPSP /Chef de Bureau/Maniema), Nguza Yav (Affaires Sociales/CD Katanga), Nkanu Mbiyavanga Marcel (PNPS/METPS/Chef de Projet), Nkinza Pay Dosithée (Prévoyance Sociale BDD/ Chef de Div), Dr. Nsadiolanda Irene (CGAT – National), Nsau Lunkenga Justine (PNPS/ CP), Nsiku Socrate Célestin (Vice Prés/Fédération/COPEMECO), Nsombola Lontulungu Antoine (Député/AN), Ntando Jean Benoit (MOCC / Secrétaire Général), Ntumba Kahanga Marcel (Prév.Sociale Kasaï Or/CD), Nunga Raphael (DEP/Santé), Omengelo Kitoko COMICO), Omeonga Onakumu Jean (UNIKIN /Prof), Omeonga Tchopa Papy (Ministre Provincial de la Santé , Affaires Sociales /Maniema), Pala Yumembudi Marceline (PNPS/METPS/ Chef de Projet), Pambasawa Sadiki (CD Prév. Sociale/Pr.Orien), Penelombe Germaine (CASI/MINAS), Rachidi Mussa (Communauté Islamique), Serghei Buruina (Unicef/Chargé Protection Sociale), Setibo Mayamona Ed.(METPS/ IGT / Directeur), Shimba Banza Gilbert (UPN/Professeur), Sisi Makwa Jean Paul (FEC), Stephanie Stasse (D.Union Européenne), Takamba Mbala Odon (PNC/ Direction de la Protection Civ), Tawembi Lula Joseph (S.G.Just/Directeur), Dr. Tchomba Charlie (CT-FBR/MSP), Tshisumpa Rachel (SIDH/ Comptable), Tshisungu Doris (S.G. Gouvernement/Assistant), Tshitende Thérèse (Caritas Congo/ Chef de Program.), Dr. Tshizemba Marie-Albert (CDPS/Kasaï-Oriental), Twendele Benjamin (CD Provincial Santé/Kasaï-Occ), Viminde Vongu Hilaire (CSC/ Syndicat), Yandanu Kapalata Trésor (CDFE/FNPC-ONG/Equateur), Yav Tshibal (Vice Gouverneur du Katanga), Yayawili Nyi Taitai (Assistante/ISAM Kinshasa), Zono Ingal Simon (EPSP / Dir.Prov. Kasaï-Occid).

Support technique et logistique / PNPS

Kabuya Sylvie, Kavira Gisèle, Kimbangu Daniel, Malutshi Christophe, Mazambi Bernard, Mirembe Jostas, Rwanfizi Guillaumet, Selego Jolie et Tumba Blaise.

Organisations d'appui et partenaires



**Bureau
international
du Travail**

BIT/ OIT

Bureau de Pays de l'OIT à Kinshasa
Immeuble Losonia (Nations Unies),
Boulevard du 30 juin
3^{ème} Etage, BP : 7248
Kinshasa/Gombe
(+243) 09999 57 875
kinshasa@ilo.org



UNICEF

Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
372, Av. Col. Mondjiba, Kinshasa Ngaliema, RDC
Bureau pour la Rép. Dem du Congo
Tel: + (243) 0815557678
+(243)0996050399



PAM / PAM RDC

Programme Alimentaire Mondial
Bld du 30 juin, Immeuble MIBA
Kinshasa RDC
Tél : +243815552199
wfp.kinshasa@wfp.org



BUILDING FLOURISHING COMMUNITIES

CORDAID

Avenue de l'OUA n° 25 B, Immeuble La Colombe,
Quartier Basoko, C/Ngaliema
+243 (0)99 100 18 32 & +243 (0)99 100 18 30
cordaid.rdc@cordaid.net



CFEF

32 bis, avenue des forces armées.
Kinshasa/Gombe
Tél : 00243(0)998867865
cfef@cfef.cd



BANQUE MONDIALE

Boulevard Tshatshi n° 49
Tel. (243) 0817005214 & 0999949015



TASK FORCE

Crois. Blvd 30 Juin – Avenue Batetela
Immeuble Crown Tower 13^{ème} niveau local 16
Gombe, Kinshasa, RDC
00-243-819933829
kitengie@hotmail.com



INTER-MONDES Belgique

Place des Doyens, 1 Bureau A330, boîte L2.04.01,
B-1348 Louvain-La-Neuve, Belgique
0032-474-697967 et 0032-491-223242
contact@inter-mondes.org
www.inter-mondes.org

Abréviations

BIT	Bureau International du Travail (Genève)
BM	Banque Mondiale
CASI	Centre d'Actions Sociales Intégrées
CDE	Convention relative aux Droits de l'Enfant
CDR	Centrale de Distribution Régionale
CFEF	Cellule de Financement des Etats Fragiles (Banque Mondiale)
CORDAID	Catholic Organisation of Development Aid
CPNPS	Conseil du Programme National d'appui à la Protection Sociale
CPS	Centre de Promotion Sociale
CSSAPE	Caisse de Sécurité Sociale pour les Agents Publics de l'Etat
CS	Centre de soins
CSN	Caisse de Solidarité Nationale
CSU	Couverture Sanitaire Universelle
EDS	Enquête Démographique et de Santé
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
FNPSS	Fonds National de Promotion des Services Sociaux
FOSA	Formation Sanitaire
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
IFAD	Institut de Formation des Agents de Développement
INPP	Institut National de Préparation Professionnelle
INSS	Institut National de Sécurité Sociale
IRA	Infection Respiratoire Aiguë
ISDR	Institut Supérieur de Développement Rural
ISES	Institut Supérieur d'Etudes Sociales
ISTM	Institut Supérieur de Techniques Médicales
ISTS	Institut Supérieur des Travailleurs Sociaux
JED	Journaliste En Danger (Association)
LPE	Loi portant Protection de l'Enfant
MDNAC	Ministère de la Défense Nationale et Anciens Combattants
MESP	Mutuelle de Santé des Enseignants du Secteur Public
METPS	Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance Sociale
MICS	Multi Indicators Cluster Survey ¹
MINAS	Ministère des Affaires Sociales
MINESU	Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo
MPSRM	Ministère du Plan et Suivi de la mise en œuvre de la Révolution de la Modernité
MSP	Ministère de la Santé Publique
OCHA	United Nations Office the Coordination of Humanitarian
OIT	Organisation Internationale du Travail (Genève)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMEC	Observatoire des Médias Congolais
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU Habitat	Programme des Nations Unies pour l'établissement humain
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PBF	Performance Basée sur le Financement
PCPS	Plateforme Congolaise pour la Protection Sociale
PNC	Police National Congolaise
PNPS	Programme National d'appui à la Protection Sociale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement

1- Enquête par grappes et Indicateurs Multiples (en français)

POMUCO	Plateforme des organisations promotrices des mutuelles de santé
PROSECU	Programme national de protection sociale et de réforme de la Sécurité Sociale
PS	Protection Sociale
PTF	Partenaire Technique et Financier
RDC	République Démocratique du Congo
RTNC	Radio Télévision Nationale Congolaise
SADC	Communauté des Etats de l'Afrique Australe
SIDA	Syndrome Immuno-Déficitaire Acquis
SONAS	Société Nationale d'Assurance
SOPADEV	Solidarité Paysanne pour le Développement
SRO	Sel de Réhydratation par voie Orale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UNESCO	Agence des Nations Unies pour l'Education
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNIKIN	Université de Kinshasa
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNPC	Union Nationale de la Presse Congolaise
UPN	Université Pédagogique Nationale
USAID	Agence du Gouvernement américain d'Aide au Développement
USD	United States Dollar
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine

Sommaire

0. Introduction	12
01. Portée du document	13
02. Un travail profondément participatif, inclusif, à l'image de la diversité congolaise	13
1. Contexte général	15
1.1. Contextes et situations à l'échelle mondiale	15
1.1.1. <i>Vue d'ensemble</i>	15
1.1.2. <i>Initiatives et engagements en Afrique en matière de la Protection sociale</i>	16
1.2. Contexte national.....	17
1.2.1. <i>Le pays : situations et tendances</i>	17
1.2.2. <i>La Protection Sociale en RD Congo : brève vue d'ensemble</i>	18
1.2.2.1. <i>Les acquis en matière de protection sociale</i>	21
1.2.2.2. <i>Les préoccupations majeures</i>	21
2. Définitions.....	23
2.1. Protection Sociale.....	23
2.2. Prestations.....	23
2.3. Gouvernance	24
2.4. Financement.....	24
2.5. Renforcement des capacités	25
2.6. Recherche, innovation, suivi et évaluation	25
2.7. Enfance.....	26
2.8. Troisième âge	26
2.9. Vulnérable.....	26
2.10. Indigent.....	26
2.11. Contributif et non contributif.....	26
2.12. Mutuelles sociales	26
2.13. Filets sociaux	27
3. Grands défis	28
3.1. Défis opérationnels	28
3.2. Défis structurants.....	29
4. Principes fondamentaux.....	31
4.1. Principe d'universalité.....	31
4.2. Principe d'équité et d'homogénéité	31
4.3. Principe de mutualisation	32
4.4. Principes de progressivité et de réalisme.....	32
4.5. Principe d'alignement	32
4.6. Principes de coordination et de cohérence fonctionnelle	32
4.7. Principe de redevabilité	32
4.8. Principe d'expérimentation et d'innovation	33
4.9. Principe d'anticipation.....	33
4.10. Principe de subsidiarité, suppléance et délégation	33
5. Conditions générales de faisabilité durable.....	33
6. Vision	36
6.1. Solidarité.....	36
6.2. La protection sociale, la « grande sœur » de la croissance économique	36
6.3. La Protection Sociale est un secteur économique porteur.....	37
6.4. L'Etat congolais au cœur des Congolais	37
6.5. La RDC un exemple pour l'Afrique	Erreur ! Signet non défini.
7. Finalités, objectifs et effets de la Politique Nationale de Protection Sociale.....	38
7.1. Trois finalités, trois vocations fondamentales.....	38
7.2. Objectifs.....	38
7.2.1. <i>Trois lignes stratégiques complémentaires</i>	39
7.2.2. <i>Objectifs à court ou moyen terme</i>	39
7.2.3. <i>Objectifs à plus long terme</i>	39

7.3. Effets attendus.....	40
7.3.1. Effets attendus directs	40
7.3.2. Effets attendus indirects.....	40
7.3.2.1. Effets transversaux.....	40
7.3.2.2. Effets indirects sur l'Etat et son fonctionnement.....	41
7.3.2.3. Effets indirects sur la citoyenneté et sur la vie sociale.....	41
7.3.2.4. Effets indirects sur l'économie.....	41
8. Grandes orientations : Vue d'ensemble	43
8.1. Quatre dimensions, cinq piliers, cinq fonctions	Erreur ! Signet non défini.
8.1.1. Quatre dimensions.....	Erreur ! Signet non défini.
8.1.2. Cinq piliers	Erreur ! Signet non défini.
8.1.3. Cinq fonctions	46
8.2. Quatre dimensions : définition, objet, champ d'application	Erreur ! Signet non défini.
8.2.1. Dimension « Accès aux soins de Santé »	Erreur ! Signet non défini.
8.2.2. Dimension « Enfance : alimentation, éducation & santé »	Erreur ! Signet non défini.
8.2.3. Dimension « Revenus pour les personnes en situation difficile »	Erreur ! Signet non défini.
8.2.4. Dimension « Troisième âge »	Erreur ! Signet non défini.
8.3. Cinq piliers : définition, objet, champ d'application.....	Erreur ! Signet non défini.
8.3.1. Gouvernance	44
8.3.2. Financement	44
8.3.3. Renforcement des capacités	44
8.3.4. Recherche, innovation, suivi, évaluation	45
8.3.5. Information et éducation citoyenne.....	45
9. Cadre structurel, aspects institutionnels	47
9.1. Pilotage stratégique et coordination.....	47
9.1.1. Conseil National Multisectoriel de la Protection Sociale (CNMPS).....	47
9.1.2. Le Programme National d'Appui à la Protection Sociale	47
9.1.3. Politiques sectorielles et régulation	48
9.2. Cadre institutionnel de gestion, d'administration et de mise en œuvre des prestations de protection sociale.....	49
9.3. Rôles des acteurs	49
9.4. Prestations.....	50
9.5. Contrôle et sanction.....	50
10. Mesures et dispositions préalables ou complémentaires	51
10.1. Préalables à court terme	51
10.2. Préalables à plus long terme.....	51
10.3. Commentaires sur les préalables	51
11. Financement de la Politique Nationale de Protection Sociale.....	52
12. Mesures préalables ou complémentaires.....	54
13. Analyse des risques.....	55

Avertissement au lecteur

Ce document a été rédigé au terme d'un processus de deux mois fait d'aller et retour permanent dans un cadre structuré entre un nombre important d'acteurs provenant de toutes les régions et de toutes les catégories sociales du pays. La présente version résulte d'un **travail collectif, participatif et inclusif** de délibération, d'enrichissement et de validation qui a eu lieu au moment de la Table Ronde qui s'est tenue à Kinshasa du 07 au 11 septembre 2015.

Le présent document contient l'essentiel des grandes orientations et des fondations sur la base desquelles la Politique Nationale de Protection Sociale est appelée à se développer en République Démocratique du Congo à **l'horizon 2015-2030**. Par contre, il ne contient pas la **Stratégie Nationale pour la Protection Sociale** qui elle aussi est développée dans un deuxième volume indépendant du présent document.

Il est possible que certains aspects laissent le lecteur spécialisé quelque peu sur sa faim. C'est le prix à payer pour l'approche résolument participative qui a été privilégiée dès le départ de cette entreprise en s'attachant à faire travailler ensemble, dans le dialogue, des acteurs provenant d'univers très différents mais représentant **toute la diversité et toute la richesse de la société congolaise**. Le choix a été fait de présenter un document accessible au plus grand nombre en allant pas à pas à l'essentiel.

Le présent document est complété par un autre document qui s'attache quant à lui à détailler la stratégie à déployer pour concrètement mettre en œuvre la Politique Nationale de Protection Sociale. Le présent document a donc été dépouillé des aspects purement stratégiques pour se concentrer sur les aspects qui regardent la politique nationale à adopter en matière de Protection Sociale. Le présent document clarifie donc les **grands choix, les grandes orientations et les finalités et objectifs**. Il précise **la vision, les principes et les concepts** sur lesquels ces choix reposent, tout en prenant soin de mettre en lumière les contours de **l'architecture institutionnelle** indispensable pour la bonne poursuite du processus.

**« Musumbya Sogo, U Sumba no mici yenji. Jene, nzala mu nzala :
Pour Sortir de la misère, il faut produire soi-même.,
»**

LES FONDEMENTS

0. Introduction

L'accès aux services sociaux de base, notamment les soins de santé, l'éducation et l'alimentation, demeure un problème pour les populations africaines et congolaises en particulier. Cette situation est beaucoup plus observée au sein des groupes sociaux les plus vulnérables.

La Protection Sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des risques sociaux, à savoir les situations susceptibles de compromettre la sécurité économique des individus ou de leur famille, en provoquant une baisse de leur ressource ou un accroissement de leur dépense. Elle permet donc aux individus, d'une part, de survivre quand ils sont frappés par les risques sociaux et, d'autre part, de réduire l'inégalité devant les risques de la vie tout en leur assurant un minimum de revenu permettant leur intégration à la société.²L'extension de la Protection sociale figure parmi les priorités de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)³ et constitue le cheval de bataille du Gouvernement de la République Démocratique du Congo qui s'emploie, à travers la vision de Son Excellence Monsieur Joseph Kabila Kabange, Chef de l'Etat, à étendre sur toutes les couches de la population congolaise, une couverture de Protection Sociale efficace à l'horizon 2030 et dont le point de départ consiste à garantir un minimum de Protection Sociale à la majorité de la population à travers la mise en place d'un socle de Protection Sociale.

La République Démocratique du Congo, comme toute l'Afrique subsaharienne, au-delà de la problématique de l'extension de la Protection Sociale, connaît un problème quant à la couverture et à la qualité des prestations existantes. De ce fait, plusieurs initiatives sont mises en place par différentes structures en RDC afin d'améliorer le secteur de la Protection Sociale. Il s'agit notamment de :

- L'élaboration du projet de loi sur la couverture sanitaire universelle par le Ministère de la Santé Publique ;
- La mise en place des filets sociaux et l'octroi de la carte d'indigence par le Ministère des Affaires Sociales et Actions Humanitaires ;
- La mise en place de la caisse de retraite pour les Agents Publics de l'Etat par le Ministère de la Fonction Publique ;
- L'extension de la mutuelle de santé des enseignants par le Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire, en collaboration avec la délégation syndicale ;
- L'amélioration et l'élargissement des prestations sociales gérées par l'Institut National de Sécurité Sociale, INSS en sigle ;
- La mise en place des mutuelles de santé de l'Inspection Générale de la Police Nationale Congolaise ;
- La création de la plateforme des organisations promotrices des mutuelles de santé (POMUCO) pour contribuer à la démarche de couverture sanitaire universelle ;
- La mise en place, sous le leadership du Vice Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale, d'une alliance stratégique de Partenaires techniques et financiers pour accompagner le processus d'élaboration de la Politique et de la Stratégie Nationale de Protection Sociale ;
- La réalisation des études dans le domaine de la main d'œuvre qualifiée et de la mutualisation par le Ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale pour orienter la prise des décisions du gouvernement dans le domaine de Protection Sociale ;
- Le processus d'actualisation de la liste des maladies professionnelles par le Ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale ;
- L'actualisation du cadre juridique dans le domaine de Protection Sociale par la proposition de plusieurs projets de loi, notamment la loi portant code de sécurité sociale, loi sur les vulnérables, loi sur les principes fondamentaux à la mutualisation,
- La mise en place d'une plateforme des organisations de la société civile pour la Protection Sociale,
- La révision de la loi sur l'action sociale,

2- Articles 3 et 4 du Décret Présidentiel numéro 05/176 du 24 novembre 2005 portant création du Programme National d'appui à la Protection Sociale.

3- La recommandation 202 de l'OIT de 2012

- L'existence des unités sociales d'accompagnement et de prise en charge au Ministère des Affaires Sociales tels que le Centre d'Actions Sociales Intégrées (CAST), le Centre Nationale d'Apprentissage pour Handicapés (CENAPHI), le Service Nationale d'Action Médico-Sociales (SENAMEs),...

Ces efforts du gouvernement congolais auxquels se joignent d'autres initiatives de la société civile mettent en évidence **le souci de doter la République Démocratique du Congo de Documents de Politique et de Stratégie Nationale pour la Protection Sociale**, élaborés de manière participative sous le leadership du Programme National d'appui à la Protection Sociale, organe technique et social du Gouvernement en matière de Protection Sociale en RDC.

01. Portée du document

Un processus national, conforme à une feuille de route programmatique, a été lancé suivant l'objectif général visant à contribuer à l'amélioration de la gouvernance du secteur de la protection sociale de la République Démocratique du Congo. Un objectif spécifique avait été délimité : faciliter la coordination, l'articulation et la mise en relation entre divers acteurs concernés, tous les Ministères concernés par la problématique de la Protection Sociale, la Société Civile ainsi que tous les partenaires techniques et financiers afin de doter la RDC d'un document de Politique Nationale de Protection Sociale qui soit réaliste, durable, finançable et efficiente.

02. Un travail profondément participatif, inclusif, à l'image de la diversité congolaise

Le présent document de politique nationale a été réalisé par une large équipe d'experts ou de praticiens nationaux avec l'appui d'un consultant international, tous les experts œuvrant directement ou indirectement dans le secteur de la Protection Sociale (Task force nationale). Il a été validé lors de la Table Ronde qui s'est tenue à Kinshasa du 07/09 au 11/09/2015 sous le haut patronage de son Excellence Monsieur Augustin Matata Ponyo Mapon, Premier Ministre, et coordonnée par Son Excellence Monsieur le Vice Premier Ministre, Ministre de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale, Willy Makiashi.

Le processus d'élaboration des divers documents pour aboutir au texte de la politique nationale de Protection Sociale a suivi les étapes suivantes : (i) inventaire de la documentation pour actualiser le diagnostic sectoriel, (ii) proposition d'un diagnostic sectoriel actualisé, (iii) organisation de consultations aux niveaux national et provincial sur la base desquelles le document « draft » de Politique Nationale de Protection Sociale a été établi, (iv) organisation de rencontres de consolidation dans le sillage direct des consultations, (v) organisation d'une table ronde nationale pour valider le document de Politique Nationale de Protection Sociale et pour dégager les axes prioritaires pour la Stratégie Nationale de Protection Sociale, (vi) finalisation du Document de Stratégie Nationale de La Protection Sociale par la Task Force inter-sectorielle.

A l'issue de cette phase qui a abouti sur une validation nationale, il est prévu de présenter les Documents de Politique et de la Stratégie Nationale de Protection Sociale pour leur appropriation, d'abord par le Gouvernement, ensuite par le Parlement pour inscrire aussi vite que possible la Protection Sociale dans le cadre de la Loi.

Les contenus du présent document ont été élaborés d'une manière **participative** et mobilisatrice : (i) **horizontalement** avec la participation de tous les Ministères sociaux (en particulier les ministères de l'Emploi, travail et Prévoyance Sociale, des Affaires sociales, de l'Enseignement primaire et secondaire, technique et professionnel, du Genre famille et enfants, de la Santé Publique, de la Fonction Publique, de l'Enseignement Supérieur et Jeunesse), mais aussi des Ministères du Plan, celui du Budget et celui des Finances ainsi que les partenaires sociaux dans toute leur diversité et (ii) **verticalement** avec la participation des différents niveaux de l'Administration Publique, nationale, provinciale et locale, ainsi que les prestataires des services sociaux, notamment les ONG et plus largement des représentants de la Société Civile, sans oublier des représentants des couches les plus vulnérables au sein de la population. La liste des participants aux travaux préparatoires et à la Table Ronde de septembre 2015 met en lumière toute l'étendue de la participation.

Tout au long des travaux, l'attention a été focalisée sur les personnes vulnérables (les enfants et femmes enceintes, les indigents, les personnes de troisième âge, les personnes à mobilité réduite dont les blessés de guerre, les victimes des catastrophes d'origine naturelle ou humaine, les personnes affectées par le VIH/SIDA, ...) dans une démarche d'inter-sectorialité.

1. Contexte général

Le document de la Politique Nationale de la Protection Sociale en République Démocratique du Congo (RDC) se rédige dans un contexte tant international que national nécessaire à éclairer en quelques points. Pour le saisir pleinement, il est utile de dépasser le contexte strict de la Protection Sociale.

1.1. Contextes et situations à l'échelle mondiale

1.1.1. Vue d'ensemble

Le contexte à l'échelle mondiale peut être saisi à travers **cinq incertitudes fondamentales** qui traversent toutes les sociétés, du Nord au Sud, d'Est en Ouest. Ce sont des incertitudes qui affectent, d'une manière ou d'une autre, la RDC : incertitude environnementale (changement climatique, crise énergétique, menace sur la biodiversité), incertitude démographique (urbanisation rapide, doublement de la population africaine d'ici 2050), incertitude économique (crise financière, émergence de nouvelles puissances, poids grandissant des entreprises transnationales, concentration des richesses), incertitude politique (montée en force des fondamentalismes, essoufflement des modèles démocratiques représentatifs) et incertitude technologique (manipulation du génome, dépendance vis-à-vis des nouvelles technologies). Ces cinq incertitudes, d'un côté, inquiètent mais, en même temps, d'un autre côté, elles mettent en lumière un certain nombre de **dynamiques positives** qui redonnent des couleurs à l'espérance. Car, partout dans le monde, des groupes, des communautés, des collectivités affrontent ces incertitudes avec courage et créativité.

Sur le plan économique, de manière générale, on constate partout dans le monde la montée en puissance du néolibéralisme comme modèle hégémonique, un modèle qui fait la part belle aux gagnants du jeu économique, en général les riches qui l'emportent aux dépens des pauvres et des vulnérables. Dans son sillage, ce modèle promeut implicitement une certaine conception du monde et un certain genre d'individus. Ce sont des individus davantage centrés sur leurs intérêts, vivant dans l'immédiat, peu soucieux du sort réservés aux perdants du système. Le néolibéralisme ne cherche pas seulement à autonomiser les marchés et à réduire au minimum l'intervention de l'Etat, il vise aussi la transformation des manières de vivre et des valeurs en société. En particulier, il met en difficulté les institutions et dispositifs de solidarité en même temps qu'il entrave la redistribution des richesses en promouvant la compétition comme mode de vie en société.

C'est pourquoi, partout dans le monde, l'enjeu de la solidarité devient de plus en plus crucial, quelle que soit l'échelle considérée, quel que soit le contexte. C'est pourquoi aussi la « réinvention » et la généralisation d'une **nouvelle culture de la solidarité** devient pressante. Partout une **double tâche** attend tous ceux et toutes celles qui sont soucieux de progrès dans le « vivre ensemble » : d'un côté, il faut **déconstruire** un monde désormais trop incertain, de l'autre il faut en **(re)construire** un nouveau, porteur d'espoir et d'avenir pour tous et toutes.

C'est dans cette logique que des avancées en matière de Protection Sociale sont attendues. En effet, la Protection Sociale est l'une des voies privilégiées par lesquelles un Etat peut à la fois prendre soin de sa population et reconstruire la solidarité qui fonde la Nation qu'il incarne.

Le défi est cependant ambitieux et la conjoncture délicate. En effet, d'après le rapport mondial publié en 2015 par l'OIT, quelques 122 pays auraient réduit leurs dépenses sociales depuis 2010 dans le sillage d'une politique de réduction des dépenses publiques dont les plus pauvres font les frais. Les coupes, parfois engagées sous couvert de programmes d'austérité, visent notamment les subventions, les investissements, prestations ou services rendus dans des secteurs tels que la santé, l'éducation ou l'aide sociale⁴.

Cette tendance est à souligner alors que de manière générale, les dépenses sociales des pays africains en pourcentage du PIB ne sont guère élevées (sauf le Lesotho ou l'Afrique du Sud, elle ne dépasse pas 8% et pour la plupart s'élève à moins de 5%, moins de 3% pour la RDC).

4- http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

En même temps, la tendance mondiale est à l'accroissement des inégalités, en particulier l'écart entre les riches et les pauvres. En Afrique, la situation est toutefois contrastée : cette tendance se vérifierait de manière flagrante dans des pays tels que le Ghana, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Niger,... (pour la période 2000-2008) mais moins nettement dans d'autres tels que l'Ouganda, le Kenya, le Sénégal,... (pour la même période 2000-2008⁵). Or, en même temps, près de 40% de la population mondiale échappe à toute couverture des frais de santé, ce qui signifie que les ménages les supportent, tant bien que mal. De manière générale, partout dans le monde, une masse grandissante de pauvres sont contraints de faire face seuls aux risques de la vie.

1.1.2. Initiatives et engagements en Afrique en matière de la Protection sociale

Depuis les années 2000, les pays africains ont pris une série d'engagements en faveur du développement de mesures et d'institutions de Protection Sociale. Cela se vérifie à la lumière de diverses conférences ou déclarations, notamment les suivantes qui ont eu un grand retentissement :

- La **Conférence de Livingstone** (Zambie) du 23 mars 2006 sur la Protection Sociale qui a mis en avant l'importance des transferts sociaux pour lutter contre la pauvreté. Cette conférence de trois jours réunissant 13 pays africains s'est clôturée sur un appel pour l'action insistant sur l'élaboration de plans de transferts sociaux nationaux. Ses participants ont préconisé la mise en place générale d'un ensemble de prestations sociales de base;
- La **session de la Commission de l'Union Africaine** en charge des affaires sociales en date du 28 au 31 octobre 2008 à Windhoek (Namibie) qui visait à jeter les bases d'un cadre de politique sociale pour l'Afrique en examinant plus particulièrement 15 grands domaines d'action ;
- Le **2^{ème} Colloque africain sur le travail décent** (Yaoundé/Cameroun) en date du 06 au 08 octobre 2010 qui avait comme thème « construire un socle de protection sociale avec le Pacte mondial pour l'emploi ». Le Colloque s'est attaché à définir, dans les contextes africains, les dimensions verticales et horizontales du socle de la Protection Sociale, à promouvoir la convention n°102 de l'OIT ;
- La **Conférence de Cap Town** (Afrique du Sud) sur la protection sociale des enfants en date du 28 au 30 avril 2014 qui a fait des enfants, de leur éducation, leur santé et leur alimentation, une priorité.
- La **rencontre annuelle de la Communauté de pratiques (CoP)** sur les transferts sociaux monétaires en Afrique subsaharienne du 17 au 21 mars 2015 à Niamey au Niger. La CoP a pour objectif de contribuer à la mise en place de programmes de transferts monétaires efficaces au sein de systèmes intégrés de protection sociale en Afrique.
- La **première réunion du Comité Technique Spécialisé sur le Développement Social, le Travail et l'Emploi de l'Union Africaine (UA)** tenue du 20 au 24 avril 2015 à Addis Abeba en Ethiopie sur le thème « Protection sociale pour un développement inclusif ». A l'issue de la réunion, les Ministres des Etats présents ont pris « la déclaration d'Addis Abeba sur la protection sociale pour un développement inclusif »

Parmi les instruments et textes internationaux qui font autorité en Afrique, il y a la convention n°102 et la recommandation 202 de l'OIT. Ce dernier inspire directement la logique du socle de la Protection Sociale. *Quatre dimensions prioritaires* y ont été définies : l'accès à la santé, l'enfance dans trois domaines clefs (alimentation, santé et éducation), le revenu pour les personnes en situation difficile et le troisième âge.

La recommandation n°202 est importante car elle souligne la nature progressive de la construction de la Protection Sociale. Elle institue particulièrement la double perspective d'une **dimension verticale** qui vise à assurer progressivement des niveaux de plus en plus élevés de protection et d'une **dimension horizontale** qui pose les garanties du socle de la Protection Sociale.

La politique nationale en matière de Protection Sociale en RD Congo prend acte de ces événements et instruments et des progrès qu'ils promeuvent.

5- Selon Ortiz, I. & Cummins, M. (2012). *Changing the world. The challenge of inequality*. UNICEF. Voir aussi "Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – A Review of Income Distribution in 141 Countries." 2011. UNICEF. http://www.unicef.org/socialpolicy/index_58230.html. Egalement : Ortiz and Cummins. 2011. *Global Inequality*. UNICEF et Ortiz, I. Cummins, M. (eds). (2012). *A recovery for all: Rethinking socio-economic policies for children and poor households* (New York, UNICEF, Division of Policy and Practice).

1.2. Contexte national

1.2.1. Le pays : situations et tendances

Le territoire national est de 2 354 000 km². Une telle superficie représente un défi mais aussi une opportunité. La population dépasse les 72 millions d'âmes. C'est un nouveau défi que de lui procurer des services publics de qualité mais c'est aussi une opportunité pour constituer une cause commune de grande taille.

La Protection Sociale en RDC se construit dans un contexte et dans une conjoncture nécessaire à préciser en quelques points clefs :

- La **croissance démographique** soutenue se maintient : d'ici les prochaines années, la population devrait continuer à s'accroître à un rythme élevé, de sorte qu'on s'attend à ce qu'elle atteigne la centaine de millions à l'horizon 2035-2040.

On observe une dynamique démographique caractérisée par des déséquilibres dans la répartition de la population : 61,2% en milieu rural et 38,2% en milieu urbain ; la population est très jeune avec 50% des congolais qui sont âgés de 16 ans au moins, ce qui donne un rapport de dépendance économique très élevé, estimé à 0,95 soit près d'une personne inactive à prendre en charge par une personne active⁶.

- Des transformations profondes affectent le fonctionnement des **communautés**, notamment du fait de l'urbanisation et de l'accroissement rapide des concentrations de population urbaine. Les rapports de proximité mais aussi les liens de solidarité sont en voie de reconfiguration, ils s'estompent pour faire place à des situations difficiles, parfois conflictuelles. On constate en particulier l'effritement croissant des mécanismes de redistribution sur lesquels reposaient les **familles**. Ainsi, par exemple, les aînés sont de moins en moins pris en charge par leurs descendants directs. En même temps, les familles elles-mêmes, tant leur structure que leur fonctionnement, se transforment radicalement.
- **L'image de l'Etat** dans l'esprit de beaucoup de Congolais est négative. Le plus souvent, l'Etat est absent de leur conscience. L'Etat, ses ressources et ses prérogatives sont régulièrement assimilées à des rentes qu'il faudrait s'accaparer pour soi et les siens. Les services publics deviennent alors une opportunité pour s'enrichir indûment avec pour conséquence des performances médiocres. Dans le sillage direct de cette dégradation, on observe l'érosion du sentiment national et l'effritement du respect de l'autorité publique. A terme, c'est l'unité du pays, la paix et sa stabilité qui sont en jeu.
- La vulnérabilité et à sa suite la **pauvreté** ne cesse de s'accroître. La majorité des Congolais vivent avec moins de un dollar américain par jour, montant considéré comme le seuil de pauvreté. Dans les villes comme dans les campagnes les situations d'indigence, temporaire ou chronique, se multiplient et s'intensifient.
- En dépit de progrès récent, une majorité des enfants n'ont pas accès à une **éducation** de qualité. Les infrastructures et l'encadrement scolaire sont largement déficients. Il en résulte que le taux de déperdition scolaire est élevé de sorte qu'une majorité d'enfants en âge scolaire ne fréquente aucun établissement scolaire. Par ailleurs, l'alimentation de qualité des enfants en bas âge (de 0 à 5 ans) reste problématique dans l'ensemble du pays, y compris dans les grandes villes.
- **L'accès à la santé** de la plupart des Congolais est médiocre. Non seulement le coût des prestations dépasse régulièrement leurs capacités financières, mais en outre la qualité des services offerts est médiocre. En effet, la deuxième enquête démographique et de santé (EDS-RDC II. 2013-2014) présente 3,1% de couverture en assurance maladie fournie par l'employeur avec de variation de 6,2 dans le milieu urbain et de 0,4 dans le milieu rural. Concernant les mutuelles communautaires, l'enquête a présenté un taux de couverture de 1,4% avec une variation de 1,9% dans le milieu urbain et 0,9% dans le milieu rural.

En rapport avec l'accès aux soins de maternité, la même enquête note une proportion de 24% en milieu rural et de 6% dans le milieu urbain de femmes qui ont accouché à domicile.

6- Enquête 1-2-3 : Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et sur la consommation des ménages/2012

Par ailleurs, la répartition des infrastructures et des compétences médicales dans l'espace national est source de grands déséquilibres.

- Sur le plan **politique**, la paix est revenue dans l'espace nationale même si les situations restent tendues à l'Est. Le processus de décentralisation est en bonne voie : 26 provinces devraient réellement voir le jour sous peu. Des progrès sont observés dans le champ de la démocratie. Toutefois, de manière générale, la gouvernance des institutions publiques appellent des progrès.
- Sur le plan **économique**, des progrès sensibles sont enregistrés régulièrement depuis une décennie. Tant les infrastructures que les initiatives économiques se sont sensiblement multipliées et bonifiées. Toutefois, le défi du partage des retombées de la croissance et de la redistribution équitable des richesses produites restent un souci majeur.

1.2.2. La Protection Sociale en RD Congo : brève vue d'ensemble

La Protection Sociale en RDC n'est pas une préoccupation récente. Bien avant l'indépendance, toute une série d'initiatives et de dispositifs avaient été mis en œuvre par le colonisateur. Dès son accession à l'indépendance, la RDC est devenue membre de l'OIT et a eu à ratifier 37 conventions (Conventions fondamentales: 8 sur 8, Convention de gouvernance: 2 sur 4, Conventions techniques: 27 sur 177).

Vers les années 1970, on a constaté un déclin progressif des acquis de la protection sociale. En même temps que les instruments de sécurité sociale perdaient progressivement de leur fonctionnalité, en même temps que l'assistance sociale aux pauvres disparaissait faute d'un budget conséquent, l'économie s'est essentiellement informalisée telle que le montre l'enquête 1-2-3 réalisée en 2012. En effet, du point de vue secteur institutionnel, c'est l'ensemble de secteur informel (agricole et non agricole) qui occupe la première place: 88,6% des actifs occupés y sont employés au niveau national, variant de 62,7 % à Kinshasa à 94,8 % en milieu rural⁷.

Un Programme National d'appui à la Protection Sociale (PNPS) a été mis en place par le décret présidentiel n°05/176 du 24 novembre 2005, doté de l'autonomie administrative et financière, placé sous la tutelle du Ministère en charge de l'Emploi, Travail et Prévoyance sociale. Le PNPS a pour missions :

- Etendre la couverture de la protection sociale ;
- Améliorer la qualité des prestations sociales ;
- Mettre en place et gérer un système de couverture des soins de santé ;
- Concourir aux travaux de réforme avec la commission adhoc ;
- Rendre effective la protection sociale pour tous.

Le système actuel de protection sociale en RDC repose sur différents mécanismes :

i) Les mécanismes d'assurance sociale

L'assurance sociale en RDC est organisée autour de différents régimes, orientés vers les travailleurs des secteurs formels publics et privés :

- Le régime général de sécurité sociale : Il a été institué par le décret-loi du 29 juin 1961 et est géré par l'INSS. Sont obligatoirement assujettis à ce régime en tant qu'assurés sociaux : i) les travailleurs salariés soumis au Code du travail ainsi que les bateliers occupés en ordre principal sur le territoire de la République ; ii) les marins immatriculés en RD Congo engagés à bord de navires battant pavillon congolais ; iii) les salariés de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées (villes, communes, secteurs et chefferies ne bénéficiant pas d'un régime particulier).⁸ Ce régime couvre les branches suivantes : (i) risques professionnels) ; ii) pensions (invalidité, vieillesse et survivant) ; (iii) allocations familiales (province du Katanga). Il est complété par un Fonds d'action sanitaire et sociale.
- Plusieurs régimes spéciaux de sécurité sociale pour les agents publics de l'Etat, notamment le régime de sécurité sociale des fonctionnaires publics résultant de la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat⁹. Les fonctionnaires

7- Enquête 1-2-3 : Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et sur la consommation des ménages/2012

⁸ Décret-loi du 29 juin 1961 organique de la sécurité sociale, art. 2

⁹ JO n° 15 du 1^{er} août 1981

publics bénéficient de prestations en cas de maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité, vieillesse, décès ainsi que de charges de famille¹⁰. La gestion administrative du régime est assurée par le Ministère de la Fonction publique. C'est sur instruction de ce Ministère que les différentes prestations sont liquidées par les Ministères ayant le budget et les finances dans leurs attributions.

- Les régimes d'entreprise : Ils résultent du Code du travail qui contient plusieurs dispositions tendant à combler les lacunes du régime général de sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés. Ainsi, en vertu des dispositions pertinentes de la loi n° 015-2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, les employeurs sont tenus de fournir à leurs agents notamment: i) les soins de santé résultant de l'accident ou de la maladie de droit commun ainsi que de la maternité ¹¹ ; ii) les prestations de maternité en faveur de la femme travailleuse, en l'espèce les deux tiers de sa rémunération en espèces et le maintien de ses avantages contractuels en nature ¹² ; iii) les indemnités de maladie et d'accident comprenant les deux tiers de la rémunération et la totalité des allocations familiales ¹³; iv) les allocations familiales ¹⁴ ; vi) la participation à la lutte contre le chômage par l'organisation de la formation et du perfectionnement professionnels. Toutefois, pour certaines entreprises privées, les employés continuent à supporter eux-mêmes les dépenses de soins de santé de leurs familles.

ii) Les mécanismes de filets sociaux

Les filets sociaux sont des programmes de transfert non contributifs, conditionnels ou non, ciblant les pauvres ou les personnes vulnérables. Ils ont pour objectifs spécifiques de soutenir directement la consommation des pauvres et vulnérables; de garantir l'accès des personnes pauvres et vulnérables aux services sociaux essentiels afin de promouvoir l'investissement en capital humain ; et d'apporter un soutien temporaire aux populations affectées par les chocs et de rompre le cycle intergénérationnel de transmission de la pauvreté.

Les principaux programmes de filets sociaux mis en œuvre en RDC sont :

- Le programme national ciblé d'exonération de frais basé sur le certificat d'indigence (appelé alternativement attestation d'indigence) délivré par le MINAS. Un arrêté de 1991 prescrit le certificat d'indigence pour assister les groupes vulnérables dans l'accès aux services, moyennant une exonération spécifique de frais, en offrant un service donné aux individus titulaires. Il est plus couramment utilisé pour les services de santé mais peut s'appliquer à d'autres services payants dont les taxes, les dépenses funéraires municipales, les frais judiciaires et ainsi de suite ;
- La gratuité de l'enseignement primaire : La gratuité de l'enseignement primaire est inscrite dans la constitution du 18 février 2006 en son article 43 « l'enseignement primaire est obligatoire et gratuit dans les établissements publics. Il a été rappelé dans la loi cadre de l'Enseignement National (fév 2014). En application de cette exigence constitutionnelle, le Gouvernement a instauré en 2011, la mesure d'exonération des frais scolaires directs au niveau de l'enseignement primaire. Ces frais comprennent le minerval, l'assurance, les frais administratifs ou d'imprimés, les frais de promotion scolaire et les frais d'intervention ponctuelle ; Cette mesure est applicable dans toutes les provinces sauf celle de Kinshasa et du Katanga ;
- Les transferts en nature : Deux types d'interventions sont mise en œuvre (i) les cantines scolaires avec l'appui du PAM et les aides alimentaire généralises notamment le projet d'assistance alimentaire du PAM en faveur des personnes déplacées et retournées en province du Nord-Kivu et l'assistance humanitaire de CARITAS aux familles déplacées victimes des catastrophes et conflits ;
- Les transferts monétaires dont l'expérience est naissante en RDC et reste liée à la réponse humanitaire dans l'est du pays. L'UNICEF a lancé en 2010 un programme humanitaire et d'aide de transition appelé « Réponses alternatives pour les communautés en crise (ARCC) » financé

¹⁰ Art. 39, 41, 42, 81, 84, 85 et 87

¹¹ Art. 177-184

¹² Art. 130

¹³ Art. 105-108

¹⁴ Code du travail, art. 7

par le DFID. L'ARCC a piloté des mécanismes novateurs pour l'aide humanitaire, y compris l'utilisation des transferts en espèces et quasi-espèces (coupons) en partenariat avec plusieurs ONG.

- Les autres types d'assistance sociale tels que les programmes de rattrapage scolaire qui cherchent à donner l'opportunité d'éducation aux jeunes qui ont été marginalisés, et les cours d'alphabétisation qui visent à apporter les compétences d'alphabétisation aux personnes qui ont été écartées du système éducatif formel ;

iii) Les programmes de travail ciblant les personnes vulnérables

Ces programmes promeuvent l'emploi et la productivité, particulièrement chez les jeunes et dans les autres groupes à risque d'être exclus du marché du travail et la protection aux groupes vulnérables, ainsi que les programmes d'élimination du travail dangereux et de l'exploitation chez les enfants.

- Les programmes HIMO : L'approche HIMO est une technique qui utilise une combinaison optimale de main d'œuvre et des équipements appropriés, afin de produire à moindre coût des infrastructures de bonne qualité. L'utilisation de cette technique peut permettre de procurer des revenus aux catégories les plus pauvres de la population, tout en contribuant à l'objectif de sécurité alimentaire par une augmentation de revenus et du pouvoir d'achat pour les groupes-cibles participant aux travaux qui sont rémunéré. Les principaux programmes HIMO conduit en RDC sont : (i) Les programmes HIMO spécifiques de l'UNOPS qui comprennent la sécurité alimentaire, le désenclavement du territoire de Boende et la relance de la production agricole ; la relance du secteur agricole dans la province de l'Équateur et à Kinshasa (PARRSA) ; la réhabilitation des infrastructures et voies de desserte agricole - Province du Maniema (PIRAM) ; l'appui au Plan de stabilisation pour l'est de la RDC - ISSSS/STAREC ; et les travaux routiers sur l'axe prioritaire Sake-Masisi-Walikale dans la province du Nord- Kivu ; (ii) Le PAM qui offre des opportunités de vivres contre du travail chez les populations souffrant des effets du conflit à l'est de la RDC ; (iii) Des ONG qui ont utilisé cette approche mais à plus petite échelle ;
- Les programmes d'insertion de jeunes en situation difficile mis en œuvre par le Ministère de la Jeunesse et ceux conduit par le MINAS au profit des personnes vulnérables.

Pour la mise en œuvre de sa politique sociale en faveur des groupes vulnérables, le Gouvernement a institué différents fonds dont les plus importants sont :

- **Le Fonds National de Promotion et de Service Social (FNPSS)** : C'est un établissement public créé par l'Ordonnance n° 161 du 27 juillet 1963 qui a pour mission de mobiliser les financements internes et externes nécessaires et de servir d'interface entre les structures étatiques et non étatiques de prise en charge ;
- **Le Fonds Social de la République Démocratique du Congo (FSRDC)** : Il a été créé par décret présidentiel en février 2002 sous forme d'un établissement public à caractère social. Il est placé sous la Haute autorité du Président de la République. Le FSRDC a pour mission principale de participer à l'effort de reconstruction et de développement du pays en contribuant à : (i) l'amélioration des conditions de vie de la population congolaise et de son accès aux services sociaux à travers la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures économiques et sociales communautaires ; et (ii) la création des revenus et des emplois dans les milieux ruraux et urbains par l'exécution ou l'implantation des micro-projets générateurs de revenus

iv) Les mutuelles de santé, initiées pour améliorer l'accès financier des populations aux soins de santé. Leur nombre a augmenté significativement depuis une dizaine d'années.

v) Les mécanismes de coordination

La protection sociale est caractérisée par sa transversalité et son intersectorialité ; Afin de mieux coordonner les interventions et initiatives dans ce secteur, différents cadres intersectoriels ont été mis en place :

- **Le Conseil du Programme National de la Protection Sociale** : Il a été institué par le Décret Présidentiel N°05/176 du 24/11/2005 et est composé de la Présidence de la République, des Ministères impliqués dans la protection sociale (METPS, MINBUG, MINPLAN, MINAS, MINFIN, MFP, MIN JUSTICE), de l'INSS, des Organisations d'Employeurs et des Organisations de Travailleurs. Il a pour mission de coordonner la protection sociale et dispose d'un Secrétariat Technique qui est le PNPS. Il est présidé par le Ministre en charge de la Prévoyance Sociale ;
- **Le Groupe Thématique Protection Sociale** : Il a été institué par le Décret N°013/011 du 09/04/2013 et est composé des Ministères (MINAS, MIN ETPS, MIN PLAN, MIN FEFAE, MIN JEUNESSE, MIN EPS-INC, MIN SANTE), des Partenaires Sociaux et des PTFs. Ce groupe est très peu fonctionnel et fait face à des problèmes de leadership, manque de financement et faible capacité au niveau du Secrétariat Technique ;
- **La Commission Socio Culturel du Gouvernement** : Elle a été instituée par l'Ordonnance N° 15/14 du 21 mars 2015. Elle est placée sous la coordination de la Vice-Primature en charge de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale et est composée des ministères METPS, EPS-INC, MIN FP, MIN Culture et Arts, MIN Tourisme, MIN SANTE, MIN ETFP, MIN FEFAE, MIN Recherche, MIN Jeunesse Sports et Loisir. Elle se réunit chaque semaine.

1.2.2.1. Les acquis en matière de protection sociale

La mise en œuvre des programmes de protection sociale en RDC a permis d'enregistrer des acquis majeurs dont les plus importants sont :

- L'engagement politique : Le Gouvernement de la République a clairement exprimé une volonté politique forte de faire de la protection sociale un instrument clé de valorisation et de promotion du capital humain ;
- La RDC a ratifié la convention 102 de l'OIT et souscrit à la Recommandation n°202 sur les socles nationaux de protection sociale ;
- La mise en place du Programme National d'Appui à la Protection Sociale (PNPS) et des fonds pour promouvoir la protection sociale notamment le FNPSS ;
- L'accompagnement des PTFs : Les Partenaires Techniques et Financiers ont montré leur détermination à accompagner l'action du Gouvernement de la République dans la mise en œuvre du socle de protection sociale ;
- L'existence de dispositifs formels d'assurance sociale mis en place, soit par le Gouvernement de la République, soit par les communautés elles-mêmes et de plusieurs mécanismes de filets sociaux.

1.2.2.2. Les préoccupations majeures

Il ressort de l'analyse de la situation actuelle de la protection sociale en RDC, les insuffisances et préoccupations ci-après :

- A l'instar de la plupart des pays africains, les régimes de protection sociale en vigueur couvrent une infime partie de la population, essentiellement les travailleurs salariés du secteur privé structuré et du secteur public. Les travailleurs des secteurs agricole, informel et rural ainsi que les autres indépendants en sont exclus ;
- Le pays ne dispose pas aujourd'hui d'une **politique nationale** susceptible de coaliser tous les efforts entrepris dans le domaine de la Protection Sociale. La RDC a pourtant signé un certain nombre d'engagements internationaux mais sans réellement leur donner une suite. C'est notamment l'engagement pris par tous les Etats membres de l'OIT dont la RDC, d'accorder priorité absolue aux politiques et aux initiatives tendant à étendre la sécurité sociale à ceux qui ne sont pas couverts, à l'occasion de la 89^{ème} Conférence Internationale du Travail, en juin 2001 ;

- De manière générale, le secteur de la Protection sociale est caractérisée par : (i) l'insuffisance dans la couverture et dans la qualité des prestations sociales, (ii) la faible prise en charge des indigents et vulnérables, (iii) l'insuffisance du financement et des actions non pérennes.

Par ailleurs, le déficit de coordination opérationnelle entraîne une certaine **balkanisation** : un nombre important d'acteurs mènent indépendamment les uns des autres des actions disparates, d'envergure variable, qui, parfois, se font concurrence les unes aux autres. Il en résulte d'importants gaspillages et l'impression dominante d'une grande inefficacité et d'une pauvre durabilité. Il y a cependant lieu de remarquer que depuis 2013 des progrès sont enregistrés en matière de coordination interministérielle, notamment sous l'impulsion de l'actuel Premier Ministre ;

- Les besoins en matière de Protection Sociale sont grandissants, non seulement parce que le pays a traversé plusieurs épisodes de grande instabilité et parfois de guerre, mais aussi plus fondamentalement parce que, en dépit d'indiscutables progrès en matière d'infrastructures économiques et sociales, la pauvreté reste prédominante. En effet, le rapport préliminaire de l'étude SITAN 2014 vient de montrer que la **croissance économique** observée en RDC à partir des données sur le PIB s'est traduite par une croissance des revenus et de consommation pour 90% de ménages de la RDC. Toutefois, ce rapport attire l'attention sur les 10% de ménages les plus pauvres pour lesquels le revenu a diminué¹⁵.

- Malgré la mesure de gratuité de l'enseignement primaire, les familles continuent à payer des frais scolaires directs pour l'éducation de leurs enfants. Les mesures d'accompagnement restent en deçà de ce qui était initialement prévu.

- Les **mutuelles de santé** ont été initiées pour améliorer l'accès financier des populations aux soins de santé. Le nombre de mutuelles a augmenté significativement depuis une dizaine d'années. Cependant, les mutuelles démontrent encore aujourd'hui de faibles taux d'adhésion et de pénétration dans leurs zones de couverture respectives. D'autres insuffisances sont régulièrement observées au niveau des mutuelles de santé :

- le niveau de la cotisation qui limite la portée du paquet de services assuré ;
- les difficultés rencontrées dans le recouvrement des cotisations ;
- la capacité d'autofinancement des mutuelles
- les défaillances au niveau de l'offre et de la qualité des services;
- la dimension des mutuelles qui sont encore insuffisamment fédérées, limitant le partage des risques et la réalisation d'économies d'échelle.

Toutefois, l'approche des mutuelles de santé peut contribuer directement à la progression vers la couverture sanitaire universelle et peut être considérée comme **un levier essentiel** car, malgré les difficultés mentionnées, le développement des mutuelles aujourd'hui en RDC démontre les atouts suivants : (i) les faibles niveaux de cotisation permettent d'avoir des adhésions massives comme à Bwamanda et au Sud-Kivu (plus de 100.000 bénéficiaires), (ii) la persistance du mouvement avec de bons taux de fidélisation sur une longue période malgré que le remboursement des soins ne soit toujours pas subventionné, (iii) le fort intérêt actuel de la population et sa forte réactivité quand elle est engagée, (iv) la professionnalisation progressive de la gestion des mutuelles et leur meilleure capacité à négocier des tarifs préférentiels, (v) l'implication des pouvoirs publics qui a un effet levier sur le développement des mutuelles de santé.

Tous ces éléments, l'un dans l'autre, consolident les bases sur lesquelles la Protection Sociale en RDC peut s'enraciner.

15- SITAN 2014-2016 : Analyse de la situation des enfants et des femmes en RDC, Mai 2015.

2. Définitions

Dans la suite du texte, un certain nombre de concepts seront régulièrement utilisés. Dans cette section, on leur donne une définition à la fois précise et consensuelle.

2.1. Protection Sociale

La *Protection Sociale* désigne tous les mécanismes (i) de **prévention**, (ii) de **protection et prise en charge** collectives ainsi que (iii) de **promotion** ou de relèvement social permettant aux individus et ménages de faire face aux conséquences des risques sociaux, financiers, économiques ou autres susceptibles de compromettre leur dignité ou leur survie. La Protection Sociale permet aux individus, ménages et communautés d'une part, de survivre et de « se relever » quand ils sont frappés par les risques et, d'autre part, de réduire l'inégalité devant les risques de la vie tout en leur assurant un minimum de conditions de vie décente permettant leur intégration dans la société.

La Protection sociale comprend l'ensemble des **interventions** qui soutiennent les individus et les ménages dans leurs efforts pour gérer les risques dans la double perspective de réduire leur vulnérabilité et d'asseoir l'équité sociale sur une base durablement solide.

La Protection Sociale prend la forme d'un ensemble de dispositions politiques et de programmes, publics et privés, qui visent à prévenir, réduire ou éliminer les sources et effets de la vulnérabilité et de la grande pauvreté. Ces dispositions ou programmes organisent des **transferts** en espèces ou en nature (prestations) dont le but est à la fois de redistribuer la richesse et de protéger les ménages (i) contre les risques qui peuvent les frapper et (ii) contre leurs conséquences.

La Protection Sociale embrasse la sécurité sociale, l'aide et l'action sociale dans leur triple dimension de promotion, de prévention et d'assistance. Par **sécurité sociale**, on désigne, en RDC, un système reposant sur les cotisations obligatoires des employés et des employeurs provisionnant des ressources destinées à faire face à certains besoins essentiels des travailleurs (principalement la retraite, les allocations familiales, la couverture des accidents de travail et des maladies professionnelles). Par **aide sociale**, on désigne l'ensemble des dispositifs légaux et réglementaires pour venir en aide aux personnes ou ménages en difficulté. L'**action sociale** désigne pour sa part l'ensemble des actions menées pour accorder effectivement une aide, en espèces ou en nature, aux personnes ou ménages en difficulté.

2.2. Prestations

Par prestation, on désigne la fourniture d'un bien ou d'un service à un bénéficiaire. Dans le *contexte de la protection sociale* en RDC, la prestation désigne un service ou un versement d'argent (allocation) effectué par un organisme public et/ou privé dans le but de réduire la charge liée à un risque.

Les prestations sociales peuvent prendre la forme de **transferts**, conditionnels ou automatiques, qui sont versées directement aux bénéficiaires (individus ou ménages), en espèces ou en nature : (i) pour les transferts en **espèces**, les bénéficiaires éligibles reçoivent un versement, soit pour acheter un service non encore rendu, soit pour rembourser un service déjà rendu, (ii) transferts en **nature**, les bénéficiaires éligibles accèdent aux prestations de services de qualité fournis par des prestataires homologués, soit à prix subventionnés, soit gratuitement.

A côté des prestations *sensu stricto* de la Protection Sociale, on identifie également les **subventions générales** (qui correspondent à des mesures de contrôle du prix de certains produits de base, notamment des aliments) et les **exemptions de droits ou taxes** (dans le but de réduire le coût d'accès ou d'utilisation).

L'**intervention sociale** désigne un processus qui embrasse une diversité d'activités des prestataires de services sociaux, notamment des travailleurs sociaux, dans le but de soutenir des personnes, des

ménages, des groupes, des organisations ou des communautés dans leurs efforts pour régler une situation difficile relative à la vie sociale ou d'améliorer leur condition de vie sociale.

L'ensemble de ces prestations, versements, transferts, subventions, exemptions,... est parfois embrassé par l'expression « **filets sociaux** ». Les qualités qu'on recherche conventionnellement pour que ces filets sociaux soient performants, quelle que soit leur nature, sont les suivantes : ils doivent être (i) appropriés aux catégories ou groupes auxquels ils s'adressent, (ii) accessibles, tant physiquement, financièrement que conditionnellement, (iii) connus, compris et reconnus par les catégories sociales concernées, (iv) cohérents avec les diverses politiques à l'œuvre dans le secteur considéré, (v) équitables, (vi) efficaces (efficaces à un coût raisonnable), (vii) incitatifs, (viii) évolutifs et dynamiques, (ix) prévisibles dans leurs modalités et effets, (x) durables.

2.3. Gouvernance

La gouvernance de la Protection Sociale désigne un ensemble de mécanismes visant la bonne conduite et la bonne gestion des actions, institutions et organisations de Protection Sociale conformément à des dispositifs normatifs et réglementaires. En matière de Protection Sociale, la gouvernance a pour objet, d'une part les mesures, actions ou interventions mais aussi les moyens de toute nature relativement à la délivrance des prestations, d'autre part la production des dispositifs normatifs et réglementaires. Elle correspond aux opérations suivantes.

De manière générale :

- La conception, l'élaboration, la conduite d'orientations et la prise des décisions y afférentes ;
- Le suivi, l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre des orientations et décisions ;
- La redevabilité, y compris la large communication sur les résultats, effets des orientations et décision, notamment leurs impacts ;
- La pérennisation et l'évolution du système de Protection Sociale mis en place, en particulier son adaptation fine et avisée aux conjonctures.

De manière spécifique :

- L'élaboration de mesures et de documents normatifs, législatifs, réglementaires, programmatiques et stratégiques en matière de Protection Sociale ;
- La mise en application de ces mesures, règles et normes et autres dispositifs ;
- L'information, la communication et la vulgarisation qui concernent ces interventions (mesures, règles et normes et autres dispositifs) ;
- La coordination de la conception, de la mise en œuvre et du financement des interventions ;
- La collaboration intersectorielle en vue de son opérationnalité à tous les niveaux (local, provincial et national) ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des acteurs opérant dans le secteur de la Protection Sociale ;
- La mise en place et le renforcement de la recherche et de l'innovation en matière de Protection Sociale.

2.4. Financement

De manière générale, le financement dans le domaine de la Protection Sociale consiste en la mise à disposition des capitaux nécessaires à la mise en œuvre de la Politique Nationale de Protection Sociale. De manière plus précise, le financement concerne la **mobilisation** (ou la collecte) et la mise en commun d'une part et, d'autre part, **l'affectation**, notamment la définition des modalités d'octroi et d'usage des moyens financiers pour mettre en œuvre des actions ou dispositifs en vue d'atteindre les objectifs définis dans la politique de Protection Sociale. Il est sain que tout financement repose sur un budget solidement établi.

2.5. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités dans le domaine de la protection sociale concerne les ressources humaines autant que les ressources opérationnelles et technologiques. Il envisage avec une égale importance (i) le renforcement des capacités des acteurs prestataires ou gestionnaires de Protection Sociale et (ii) le renforcement des capacités des acteurs bénéficiaires de prestations.

A ce titre, le renforcement des capacités comporte trois facettes complémentaires :

- (1) Il désigne un processus organisé et continu d'information, de sensibilisation et de formation des **bénéficiaires** de la Protection Sociale en vue d'accroître leur pouvoir d'agir en tant que destinataires de prestations et en tant qu'utilisateurs de services de Protection Sociale.
- (2) Il englobe aussi le processus d'information, de sensibilisation, de formation et d'apprentissage continu des **acteurs** de la Protection Sociale, tant ses **prestataires** que ses **gestionnaires**, en vue d'accroître leur pouvoir d'agir, et notamment leur pouvoir de délivrer ou d'organiser des prestations de qualité constante.
- (3) Il désigne également le développement des **capacités opérationnelles** (moyens de travail, outils,... mais aussi organisation et connaissances) et des **technologies** que les opérateurs mobilisent pour produire la Protection Sociale et la rendre efficace.

2.6. Recherche, innovation, suivi et évaluation

Dans le domaine de la Protection Sociale en RDC, on parle de **recherche** pour désigner l'ensemble des études et analyses, descriptives et compréhensives, qui ont pour horizon d'améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'organisation ainsi que, de manière générale, la fonctionnalité du système de Protection Sociale. La recherche s'intéresse notamment à la prévention des risques, la prise en charge des bénéficiaires, le fonctionnement des institutions, le mode de financement,...

La recherche en matière de Protection Sociale a une double vocation : (i) connaître et (ii) comprendre les situations, quantitativement et qualitativement. Elle s'attache, notamment, à comprendre les situations vécues par les populations visées mais aussi celles qui sont rencontrées dans l'exercice de leur travail par les acteurs en charge de la gestion et des prestations de Protection Sociale.

Par **innovation**, on désigne toute nouvelle approche, méthode, initiative ou stratégie, tout nouvel instrument ou dispositif (i) qui découle soit de l'action concrète, soit de la recherche en matière de Protection Sociale et (ii) qui en améliore les performances, la qualité, l'ampleur ou les impacts. Les innovations peuvent provenir des prestataires et des gestionnaires de la Protection Sociale, publics ou privés, mais aussi des bénéficiaires.

Par **suivi**, on désigne l'ensemble des démarches, dispositifs, instruments, moyens ou mécanismes qui permettent de vérifier, d'apprécier, de soutenir et de documenter, qualitativement et quantitativement, l'évolution des stratégies et interventions mises en œuvre dans la protection sociale. Il s'agit d'une action réalisée de façon continue ;

Par **évaluation**, on désigne l'ensemble des démarches, dispositifs, instruments, moyens ou mécanismes qui permettent d'apprécier et de faire le bilan des stratégies et interventions mises en œuvre dans la protection sociale, mais aussi de les faire évoluer et d'innover. L'évaluation régulière des prestations, des dispositifs de gestion et de l'organisation de manière générale engage la Protection Sociale dans un processus de progrès permanent. Il s'agit d'une action réalisée périodiquement.

Ensemble, la recherche, le suivi et l'évaluation ont pour but d'apporter des corrections et des progrès mais également d'insuffler des nouveautés au service d'un processus dynamique de gestion et construction continue de la Protection Sociale.

2.7. Enfance

En matière de Protection Sociale, s'agissant de santé, on délimite habituellement l'enfance à la période qui va de la naissance jusqu'à l'âge de 5 ans. S'agissant de l'éducation, on parle habituellement de la période qui va de l'entrée à l'école maternelle à 3 ans jusqu'à l'âge de sortie du cycle d'étude primaire, généralement 12 ans. Cette période est éventuellement étendue jusqu'à l'âge de 18 ans si on englobe l'éducation secondaire.

2.8. Troisième âge

Le troisième âge désigne les personnes qui arrivent au terme de leur vie active, conventionnellement fixée à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes.

2.9. Vulnérable

Une personne est réputée vulnérable lorsqu'elle est exposée à des risques susceptibles de la faire basculer dans le besoin ou dans la dépendance d'interventions externes. Par risque, il faut comprendre tout événement incertain dont l'occurrence est imprévisible et qui peut engendrer un choc susceptible de réduire, voire de supprimer, le bien-être d'individus, de ménages ou de groupes. La vulnérabilité désigne le risque de subir les conséquences d'événements imprévus ou de chocs susceptibles d'affecter gravement le bien-être.

2.10. Indigent

On désigne par indigent toute personne privée momentanément ou structurellement de ressources suffisantes pour mener une vie digne et placée dans l'incapacité de faire face à ses besoins élémentaires, sinon d'assurer sa survie. L'indigence est l'état dans lequel une telle personne subsiste et qui le rend susceptible de bénéficier d'une assistance.

2.11. Contributif et non contributif

La Protection Sociale embrasse conventionnellement deux secteurs, un secteur contributif (qui, en RDC englobe la notion de « sécurité sociale ») et un secteur non contributif. La Protection Sociale non contributive réunit l'ensemble des prestations qui sont accordées sans condition de cotisation ou de ressources, à des individus ou à des ménages, y compris toutes les prestations qui sont destinées spécifiquement aux personnes momentanément en situation difficile, aux vulnérables ou aux indigents.

2.12. Mutuelles sociales

Ce sont des « groupements qui, essentiellement au moyen des cotisations de leurs membres, se proposent de mener, dans l'intérêt de ceux-ci et de leurs ayants droit, une action de prévoyance, d'entraide et de solidarité visant la prévention des risques sociaux liés à la personne et la réparation de leurs conséquences ». ¹²

Les mutuelles sociales fonctionnent sur la base des principes suivants :

- L'adhésion volontaire et non discriminatoire
- Le but non lucratif
- Le fonctionnement démocratique et participatif
- L'engagement solidaire
- L'autonomie et l'indépendance
- Le bénévolat
- La responsabilité

Les mutuelles de santé, très répandues en RDC, sont une forme de mutuelle sociale qui œuvre dans le domaine de la prise en charge des risques financiers liés à la maladie.

2.13. Filets sociaux

Les filets sociaux sont des programmes de transferts non contributifs ciblant les personnes en état de pauvreté chronique ou passagère et les groupes vulnérables, pour les aider à améliorer leurs conditions de vie et les protéger contre les chocs.

Les programmes de filets sociaux peuvent être classés en trois types :

- i) Les programmes qui offrent des transferts inconditionnels en espèces ou en nature :
 - Les transferts en espèces
 - Les transferts en nature
 - Les subventions globales :
- ii) Les programmes qui offrent un revenu : Les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)
- iii) Les programmes qui assurent la protection et la valorisation du capital humain et facilitent l'accès aux services sociaux de base :
 - Les transferts conditionnels
 - Les exemptions de frais dans certains domaines comme la santé et l'éducation.

3. Grands défis

Mettre effectivement et rapidement en œuvre la Protection Sociale dans un pays aussi vaste et complexe que la République Démocratique du Congo soulève immédiatement de grands défis qui délimitent l'horizon vers lequel tous les efforts doivent tendre.

Deux catégories de défis d'égale importance doivent être soulignées :

- (i) D'une part, des **défis opérationnels** (défis de première ligne), directement liés aux actions menées sous le couvert de la Protection Sociale et aux résultats attendus
- (ii) D'autre part, des **défis structurants** (défis de seconde ligne) qui visent plus fondamentalement des transformations dans le fonctionnement de la société.

Les défis structurants (défis de seconde ligne) reposent sur l'idée générale que, tout en apportant des solutions pertinentes à des problèmes sociaux concrets, tout en mettant en œuvre les dispositifs efficaces pour y parvenir (défis opérationnels de première ligne), il est possible d'agir en même temps, en partie au moins, sur ce qui, au cœur de la société, génère les problèmes auxquelles la protection Sociale s'attaque. C'est pourquoi ces deux lignes de défis se retrouvent étroitement articulés les uns aux autres.

3.1. Défis opérationnels

La poursuite des finalités de Protection Sociale convoque cinq défis opérationnels de première ligne directement liés à des résultats.

- (1) **L'amélioration du niveau de vie des ménages les plus pauvres.** Mis à part leurs effets positifs sur le niveau de consommation, notamment alimentaire (avec des impacts potentiellement significatifs sur la nutrition), une Protection Sociale efficace permet aux ménages les plus pauvres de renforcer leurs investissements productifs et leurs investissements dans les enfants.
- (2) **La réduction de la malnutrition.** Les niveaux élevés de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans (parmi les plus élevés en Afrique) exigent le renforcement des programmes nutritionnels, ainsi que la mise en œuvre de transferts sociaux, qui, par leur impact sur le niveau et la diversité de la consommation alimentaire, devraient jouer un rôle préventif important.
- (3) **L'amélioration de l'accès aux services sociaux de base** pour les populations les plus vulnérables, les laissés pour compte ou les exclus. En réalité, le défi consiste à intégrer ces personnes plus vulnérables dans le processus de développement et dans l'économie.
- (4) **La consolidation financière et économique** des régimes de Protection Sociale et de Sécurité Sociale. Sur le plan *financier*, il est crucial d'assurer la viabilité actuarielle des régimes de Protection Sociale et de sécurité sociale, ce qui en pratique signifie qu'il faut viser la pérennité des instruments financiers que ces régimes mobilisent. Sur le plan *économique*, il est essentiel de travailler au développement durable de l'activité productive et créative qui se déploie en halo autour ou dans le sillage direct des efforts de Protection Sociale.
- (5) **Le renforcement du cadre législatif et réglementaire**, des capacités institutionnelles et du financement de la Protection Sociale. Le développement de la Protection Sociale est une opportunité de renforcement. Ce défi recouvre diverses facettes : (i) combler les manques ou « trous » qui subsistent dans la réglementation, de manière à assurer une protection sociale adéquate et de qualité pour toutes les catégories sociales, notamment les plus vulnérables, (ii) construire des mécanismes efficaces de coordination intersectorielle, (iii) renforcer les capacités institutionnelles, (iv) mettre en place des systèmes de suivi, d'évaluation, de contrôle et de sanction pareillement efficaces.

3.2. Défis structurants

Les défis structurants désignent cette catégorie d'effets qui, lorsqu'on les gagne, ont la vertu de déclencher de larges transformations sociétales. Les consultations nationales et provinciales ont mis en lumière huit défis majeurs de type structurant. Tous les acteurs de la Protection Sociale les rencontreront sur leur route et ils auront à cœur de les affronter.

- (1) **Défi de l'engagement** : c'est le défi le plus important, le plus ambitieux aussi, celui de **mettre effectivement en application – dès à présent – la Politique Nationale de Protection Sociale** pour qu'elle n'allonge pas la liste des grandes intentions restées lettre morte. Le succès de la Protection Sociale repose avant tout sur la **volonté de toutes les familles d'acteurs** en République Démocratique du Congo, la population, son Gouvernement, ses assemblées (Parlement et Sénat). La Protection Sociale exige *l'engagement* continu de tous les acteurs, particulièrement l'Etat et de tous ses agents.
- (2) **Défi du financement durable 100% congolais** : la Protection Sociale en RDC doit reposer sur les richesses produites au Congo par des Congolais pour des Congolais. Le financement de la Protection Sociale doit être national (100% congolais) et peu sensible aux conjonctures (soutenabilité financière). Ce défi exige de s'attaquer aux mécanismes qui génèrent la faible disponibilité des ressources financières. Il exige aussi de s'attaquer aux racines de la pauvreté extrême en ville et dans les zones rurales pour libérer les forces productives de la Nation. Il demande de mobiliser toutes les ressources congolaises et de les utiliser de la meilleure manière.
- (3) **Défi du partage des revenus** : le financement durable de la Protection Sociale implique l'accès à un *revenu décent* pour tous les Congolais, en particulier les jeunes sans emploi, les ménages avec enfants et les aînés à la retraite. Ce défi repose sur **deux enjeux économiques majeurs** : (i) **créer de la richesse** en même temps que les activités susceptibles de générer cette richesse, ce qui veut dire produire ce qui sera partagé équitablement, de chacun selon ce qu'il peut et à chacun selon ses besoins et (ii) **redistribuer équitablement la richesse** à l'échelle du pays et parmi toutes les catégories sociales.
- (4) **Défi de la fonctionnalité du cadre juridique** : créer, rendre applicable, faire appliquer mais également faire évoluer un *cadre juridique* adéquat nécessaire pour fonder la Protection Sociale. L'enjeu est double : (i) produire et rendre disponibles les textes ou instruments réglementaires et normatifs, (ii) faire respecter – et donc faire appliquer – les normes et règles relativement à la protection sociale, en contrôlant et sanctionnant.
- (5) **Défi de la coordination** : coordonner les diverses initiatives, activités, instruments, dispositifs,... qui existent dans le domaine de la Protection Sociale. La Politique Nationale doit mettre fin aux contradictions, aux tensions, aux rivalités ou aux conflits qui surgissent entre les multiples acteurs de la Protection Sociale. Ce défi exige de mettre fin aux chevauchements de prérogatives entre les structures concernées, de rechercher des synergies, de développer des partenariats entre les divers partenaires actifs dans le secteur de la Protection Sociale de façon à ce que chaque intervenant puisse donner le meilleur de ce qu'il peut faire là où il est le plus compétent et le plus légitime.
- (6) **Défi de « l'intelligence des situations »** : connaître, reconnaître mais aussi comprendre la *diversité* des terrains et des problématiques, la diversité des situations et des possibilités,... Comprendre l'origine de cette diversité, ses effets, les dynamiques qu'elle génère. En pratique, ce défi invite à établir l'inventaire, à dresser le bilan mais aussi à évaluer l'existant, c'est-à-dire les lois, les acteurs, les pratiques, les initiatives, les problématiques... dans toute leur singularité sur toute l'étendue du territoire congolais. Il invite aussi à s'informer sur ce qui se fait à l'internationale, à découvrir ce qui est expérimenté chez les autres, avec succès ou dans l'échec. Il doit s'agir d'une connaissance "intelligente", c'est-à-dire une connaissance qui met l'accent sur l'intelligibilité (comprendre le pourquoi et le comment) et sur l'esprit critique.
- (7) **Défi de la compétence** : la qualité des prestations et de la gestion en matière de Protection Sociale dépend de la compétence de femmes et des hommes chargés de la mettre en application. L'enjeu est de mettre à niveau l'ensemble des intervenants, prestataires, managers ou gestionnaires, pour qu'ils aient des compétences à la hauteur des enjeux, ce qui suppose de les former et de développer leur "savoir entreprendre" autant que leurs savoirs et savoir-faire en matière de Protection Sociale.

- (8) **Défi de l'information à la portée de tous et de chacun** : mettre à la disposition de tous les concernés, quels qu'ils soient, où qu'ils soient, une information de qualité expliquant clairement ce qu'est la Protection Sociale dans le pays, à quels droits et à quels devoirs elle correspond, comment elle fonctionne, comment elle est financée, qui en est responsable, en particulier comment elle est dirigée et financée, comment avoir accès à ses services, où, à quelles conditions, qui sont ses bénéficiaires...
- (9) **Défi technologique** : En plein 21^{ème} siècle, le succès de la protection sociale repose également sur la capacité de l'Etat à mettre les technologies modernes à contribution partout dans l'espace de la République, dans le plus grand nombre de domaines possibles. La Protection Sociale offre des possibilités particulièrement intéressantes à exploiter, par exemple par l'exigence d'identification des bénéficiaires, opportunité à saisir pour généraliser l'identification biométrique.
- (10) **Défi de l'inclusion** : Pour soutenir l'Etat dans sa nouvelle ambition de protection sociale, il faut élever en tête d'agenda politique et économique, l'inclusion des 90% de la population qui évoluent dans le secteur informelle dans l'activité officielle, organisée et stimulée. En même temps il faut souligner que la plupart vivent aujourd'hui en milieu rural. Pour atteindre le premier palier de la protection sociale pour tous, il faut décrocher les 70% de personnes qui vivent dans des milieux ruraux actuellement largement abandonnés par les plans publics aussi bien économiques que sociaux. Il faut les reconnecter avec le reste de la société, exactement comme les opérateurs de télécommunication ont réussi à le faire mais cette fois dans le domaine des services sociaux de base¹⁶.

Toutes les mesures, dispositions, activités et initiatives entreprises sous le couvert de la Protection Sociale doivent contribuer à relever ces défis et ainsi rendre la Nation congolaise gagnante.

16- Au passage, deux outils, qui rencontrent de francs succès ailleurs en Afrique, méritent d'être envisagés pour aider à relever le défi de l'inclusion : (i) les centres de dissémination de bonnes pratiques, technologies et de formation pratique et (ii) les initiatives d'incitation du Capital Humain performant à aller prendre et relever les défis des milieux les plus difficiles (salaires attractifs asymétriques, logement, moyens de transport, avantages spécifiques,...).

4. Principes fondamentaux

Une politique forte s'appuie sur des principes forts, clairement explicités, destinés à orienter toutes les mesures, dispositions et actions prises en son nom.

La politique de Protection Sociale en RDC repose sur un certain nombre de principes fondamentaux. Ils ont été identifiés lors des consultations provinciales ou nationales. Ils ont été largement discutés lors de l'état des lieux et des réflexions élaborés de façon participative tout au long du processus qui a conduit à la production du présent document de politique nationale.

Les principes incarnent l'esprit dans lequel la Protection Sociale doit être élaborée et menée dans tout le pays.

De manière conventionnelle, un certain nombre de pratiques et priorités sont traduits en termes de principes directeurs et se retrouvent régulièrement promus en matière de Protection Sociale au niveau mondial : (i) le respect des droits humains universels, (ii) la solidarité nationale, (iii) l'assistance aux personnes et ménages en situation de vulnérabilité, (iv) la réduction des inégalités et la promotion de l'égalité, notamment la promotion de l'équité et l'égalité de genre (v) l'inclusion sociale et la construction d'une société juste, (vi) la priorisation selon l'importance et la fréquence des risques, (vii) le renforcement des capacités des ménages et des individus les plus vulnérables, (viii) une conception large de la protection sociale qui combine des actions de prévention, de protection et de promotion, (ix) l'importance des structures communautaires. Ces dernières, de même que les structures familiales, nucléaires ou élargies, jouent en effet un rôle clef dans la prévention des risques sociaux, la médiation et la résolution des problèmes. Elles constituent souvent le lieu privilégié pour mener des actions de sensibilisation et de prévention de certains risques sociaux.

En RDC, la mise en œuvre de la Politique nationale de protection sociale repose sur les principes directeurs suivants.

4.1. Principe d'universalité

La Protection Sociale embrasse **toutes les couches de la population congolaise**, le secteur informel comme le secteur formel, les ruraux autant que les urbains, les femmes au même titre que les hommes, les enfants et les jeunes autant que les aînés, les chômeurs de même que les travailleurs, les migrants autant que les sédentaires, les travailleurs du secteur public (notamment les agents de l'Etat) avec autant de soin que ceux du secteur privé... avec une attention particulière pour les vulnérables, les plus démunis et les indigents. La Protection Sociale ne fait pas de différence entre les Congolais, quels qu'ils soient, d'où qu'ils viennent. Elle incarne le principe de la plus large inclusion sociale.

4.2. Principe d'équité et d'homogénéité

La politique de Protection Sociale repose en partie sur la devise « *de chacun selon ce qu'il peut, à chacun selon ses besoins* ». Cela signifie que ceux qui possèdent ou qui ne sont pas dans le besoin, contribuent pour ceux qui n'ont pas ou qui sont dans la nécessité. L'équité correspond à un sentiment de justice fondée sur la reconnaissance des droits de chacun. L'équité exige que les droits des personnes, en particulier les groupes faibles ou vulnérables, soient garantis. En pratique, l'équité prend en compte les différences de genre, les inégalités sociales, régionales et locales en veillant à ce que les mécanismes mis en place pour accompagner les groupes les plus faibles ne perpétuent pas, ni n'engendrent la stigmatisation et l'exclusion.

La généralisation de l'équité sous-tend la **volonté d'inclure** le plus largement possible. Elle implique nécessité que l'ensemble des catégories de la population puisse avoir accès aux mêmes prestations de qualité dans les différents domaines de la Protection Sociale, que ce soit les travailleurs du secteur formel ou du secteur informel, des femmes et des hommes, des jeunes, des adultes ou des aînés.

La promotion de ce principe dans la mise en œuvre offre l'occasion de le normaliser plus largement dans la vie quotidienne congolaise.

Le **principe d'homogénéité des prestations** implique que la même qualité des prestations doit être dispensée quelle que soit la catégorie sociale et quels que soient les revenus des bénéficiaires, quel que soit le lieu ou quelle que soit la période ou la circonstance.

4.3. Principe de mutualisation

La conception et la mise en œuvre de la Protection Sociale en République Démocratique du Congo privilégient les mécanismes de péréquation et de mutualisation. En pratique, cela signifie que le **principe de solidarité** est posé d'emblée à la fois comme fondement et comme mode opératoire de la Protection Sociale. C'est pourquoi elle intègre des dynamiques contributives (notamment la sécurité sociale s'adressant aux catégories disposant de revenus) et des dynamiques non contributives (parmi lesquelles les aides sociales s'adressant aux plus vulnérables et aux indigents). En d'autres termes, les personnes se soutiennent les unes les autres. C'est la mise en commun des ressources et le partage des risques.

4.4. Principes de progressivité et de réalisme

La mise en œuvre de la Protection Sociale doit aller étape par étape mais solidement en garantissant la qualité et la diversité. Il s'agit en substance de couvrir progressivement, pas à pas, *un ensemble de risques et de besoins*, que ce soit en matière de couverture des risques sanitaires, sociaux, économiques, professionnels, de protection des retraités ou des indigents... Conformément à l'esprit de la recommandation n°202 de l'OIT, il s'agit de favoriser les progrès en direction de la convention n°102 de l'OIT (1952) et de normes plus élevées..

Le **réalisme** découle immédiatement de la mise en œuvre de la progressivité : on avance pas à pas pour aller aussi loin qu'on le peut mais en gardant les pieds sur terre.

Le principe de progressivité convoque le **principe d'évolutivité** : la politique doit être dynamique et s'adapter aux évolutions dans les contextes, dans les approches mais aussi dans les mentalités.

4.5. Principe d'alignement

La politique doit être en conformité avec les grands standards internationaux, notamment le respect des droits de l'Homme tout en tenant compte étroitement des besoins des populations. Par ailleurs, puisque la politique est nationale, et contraignante par nature, il est entendu que la même politique de Protection Sociale s'applique à toutes les régions et toutes les catégories sociales ou professionnelles du pays.

4.6. Principes de coordination et de cohérence fonctionnelle

La politique repose sur la synergie entre tous les acteurs, tant sur les plans stratégiques qu'opérationnel, elle promeut une intersectorialité efficace, efficiente, dynamique et imaginative. Le principe de cohérence fonctionnelle découle directement du principe de coordination: ce qui vient après prend en compte, intègre ce qui précède ou ce qui existe déjà (la main droite intègre ce que la main gauche fait par ailleurs).

4.7. Principe de redevabilité

Tous les acteurs impliqués dans la conception, la conduite et la mise en œuvre des mesures ou programmes de la Protection Sociale sont appelés à rendre des comptes aux bénéficiaires (**redevabilité descendante**) et aux autorités de tutelle (**redevabilité remontante**).

Les comptes rendu doivent comporter toute l'information, non seulement sur les prestations, leurs modalités et leurs performances, mais aussi sur l'usage des ressources et des moyens, les financements notamment ainsi que sur les recrutements.

Les Congolais doivent savoir ce que coûte leur Protection Sociale et d'où viennent les ressources qui la financent. Ils doivent aussi connaître sur quelles bases ceux et celles qui la mettent en œuvre ont été mobilisés et de quelles responsabilités ils ont été chargés. C'est pourquoi, deux autres principes découlent directement de la redevabilité :

- **Principe de la responsabilité assumée** : ceux qui opèrent sont entièrement responsables des conséquences des opérations qu'ils mènent ou dirigent ;
- **Principe de séparation des fonctions** : les quatre fonctions de base (financement, prestation de services, régulation et contrôle de la qualité) ne peuvent pas être assumées par la même structure, ni *a fortiori* par les mêmes acteurs.

4.8. Principe d'expérimentation et d'innovation

La politique de Protection Sociale doit soutenir la recherche, l'invention et la mise à l'essai de nouvelles solutions endogènes, locales ou nationales. Elle doit valoriser la quête permanente des solutions les plus efficaces, les plus efficientes, les plus aptes à incarner les valeurs et principes qui donnent force à la Protection Sociale.

Un **principe de réflexivité** découle directement : la politique progresse en s'appuyant sur le suivi évaluation et la capitalisation des acquis, expériences, mesures, programmes, dispositifs, instruments et pratiques dans le but de tirer des leçons, d'apprendre, de mieux décider et d'innover.

4.9. Principe d'anticipation

Les évolutions, les tendances et les effets ou conséquences des mesures prises dans le cadre de la protection sociale, que ce soit en matière d'opération, de financement, de régulation, sont prises en compte *à l'avance* dans les dispositifs. Les acteurs et gestionnaires doivent planifier et anticiper tout ce qui peut se passer dans le cadre du développement de la Protection Sociale.

4.10. Principe de subsidiarité, suppléance et délégation

La responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème par elle-même, avec ses moyens propres.

Il va de pair avec le principe de suppléance qui veut que, lorsque les problèmes excèdent les capacités d'une entité de base, l'échelon immédiatement supérieur la soutienne.

C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut être fait avec plus d'efficacité à une échelle plus faible qui l'emporte. C'est la recherche du niveau pertinent d'action publique qui motive la logique de subsidiarité.

5. Conditions générales de faisabilité durable

Les principes avancés à la section précédente sont prolongés par des conditions de faisabilité durable des prestations, c'est-à-dire les modalités concrètes de délivrance dont la prise en compte conditionne directement la faisabilité de la Protection Sociale et la durabilité opérationnelle des prestations menées sous son couvert.

Les conditions à réunir sont notamment celles-ci qui devraient préoccuper tous les acteurs de la Protection Sociale en RDC :

- La **prévisibilité** des prestations : leur cadre organisationnel doit garantir leur régularité et la stabilité de leurs caractéristiques, en particulier leur qualité, les modalités, conditions et lieux de délivrance.
- L'adéquation des prestations à une **demande sociale pertinente** : elles doivent répondre à un besoin vécu et exprimé par les bénéficiaires. Elles doivent correspondre à une demande pressante concernant un grand nombre de personnes.
- Les prestations se délivrent dans un **cadre formel, réglementaire et légal**, en conformité avec une législation nationale qui précise les modalités de leur délivrance, leurs **normes de qualité** ainsi que leurs normes de performance.
- La **qualité des prestations** doit être opposable : il doit être possible de se plaindre de leur insuffisante qualité ou de leur absence là où on les attend. Il doit être possible de les dénoncer dans le cadre d'un système de plaintes organisé spécifiquement et réputé effectif (ce qui veut dire que les plaintes déposées sont de fait suivies de mesures ou d'effets correcteurs). Les bénéficiaires savent comment se plaindre (quelles procédures, conditions, modalités). Ils savent aussi auprès de qui ou de quelle instance ils peuvent se plaindre le cas échéant.
- **La cohérence** entre les politiques sociales, économiques et de Protection Sociale, notamment la cohérence avec les politiques de l'emploi. Les prestations ne font pas double emploi avec des prestations déjà existantes par ailleurs.
- **L'efficacité des prestations de qualité** : les coûts des prestations sont en rapport avec la possibilité de les financer durablement. Le souci de l'équilibre budgétaire doit inspirer la délivrance des prestations, ce qui ne signifie cependant pas qu'il faille faire de la rentabilité financière une modalité absolue, ni *a fortiori* une finalité. La fonctionnalité budgétaire invite à faire le mieux et le plus pour le plus grand nombre avec le budget qu'on est capable de mobiliser effectivement. Le gros de moyens, devrait être réservé aux prestations sociales, les dépenses de fonctionnement ne doivent pas dépasser 25% des recettes.
- Le **suivi-évaluation des prestations** tant quantitatif (nombre, fréquence) que qualitatif (qualité) doit délivrer toute l'information nécessaire pour enregistrer leurs résultats, effets et impacts, attendus ou inattendus, en même temps que leurs performances et les raisons de ces performances.
- **L'articulation synergique** des prestations et la concertation fonctionnelle des prestataires. Il doit en résulter que chaque prestataire fasse principalement ce qu'il est réputé faire le mieux, ce pour quoi il est particulièrement compétent et le mieux équipé, tout en tenant compte de ce que les autres font et qui peut influencer l'exercice ou la délivrance de ses prestations.
- **La conditionnalité** : dans la mesure du possible, lorsque c'est opportun, envisager de conditionner la délivrance de la prestation à des conditions qui en garantissent l'équité, la qualité, l'efficacité et l'impact durable.
- **La publicité** : toute l'information opérationnelle (qui, quoi, quand, comment, pourquoi, dans quel but, où, combien, à quelles conditions,...) doit être délivrée avant ou au plus tard en même temps que la prestation elle-même est délivrée. La bonne compréhension de la mesure ou de la prestation par le bénéficiaire conditionne les performances.
- **L'appropriation** insiste pour que l'ensemble des acteurs fassent de la Protection Sociale leur création et en même qu'elle fonde en eux un sentiment de responsabilité. L'appropriation suppose la connaissance mais aussi la maîtrise tant politique que technique. Plus la mesure ou la prestation rentre dans la vie de ceux à qui elle est destinée, plus elle sera durablement efficace.

*« Dia lungila, kayutuka ko :
Manger c'est partager, ce n'est pas se rassasier »¹⁷*

**LA POLITIQUE
DE PROTECTION SOCIALE**

17- Proverbe Kongo

6. Vision

Dans des termes ramassés, la vision pour la Protection Sociale en RDC peut être saisie dans les termes généraux suivants : à l'horizon 2030, le Congo est une Nation solidaire, soucieuse d'équité, promotrice de bien-être, une Nation qui protège efficacement les couches sociales les plus vulnérables et les plus démunies. Le Congo est une Nation qui aide chacun et chacune, quel qu'il soit, d'où qu'il provienne. Il invite chacun à participer efficacement au processus collectif de construction d'une société travailleuse, juste et digne.

La santé, l'enfance, les revenus garantis, les soins aux aînés, c'est-à-dire les principales cibles de la Protection Sociale, siègent au cœur de cette construction¹⁸. Cette vision générale repose sur quatre fondements de grande importance.

6.1. Solidarité

La construction d'une Nation véritablement solidaire passe par l'extension de la Protection Sociale couvrant l'ensemble des citoyens¹⁹. La construction du sentiment d'appartenir et de contribuer à une Nation dont on est fier est une modalité de la construction d'une Protection Sociale efficace pour tous et toutes. La Protection Sociale s'impose comme un facteur clef de l'intégration nationale. A ce titre, elle est porteuse de paix et de stabilité car elle soulage les individus et les ménages de leurs préoccupations de survie. En outre, elle démontre que la modernité s'adresse à tous les Congolais²⁰.

6.2. La protection sociale, la « grande sœur » de la croissance économique

En écho de la préoccupation cardinale de construire dans les meilleurs délais une économie congolaise forte, notamment par le développement des infrastructures et de secteurs propres à soutenir l'initiative économique²¹, la Protection Sociale apparaît comme une des modalités, sinon comme un **préalable clef du développement économique**. En effet, la solidarité nationale qu'incarne la Protection Sociale est un stimulus économique crucial, notamment parce qu'elle apporte à tous les citoyens, en particulier les plus pauvres, les moyens de contribuer à la production et à la consommation.

La Protection Sociale loge au cœur de l'économie. Or justement le Congo s'engage dans la modernité et l'émergence économique. Pour saisir la portée de cette fonction économique, un rappel s'impose : l'économie combine trois domaines : (1) la production de valeurs, d'utilités et de richesses, (2) l'accumulation des richesses et (3) la redistribution des richesses. Puisque la Protection Sociale loge au cœur de l'économie, trois questions économiques s'imposent inévitablement, **trois questions** qui doivent accompagner tous les efforts de construction de la Protection Sociale :

- Comment la Protection Sociale peut le mieux possible aider la production des richesses et des utilités ?
- Comment la Protection Sociale peut aider à accumuler la richesse de la manière la plus utile et la plus équitable pour la société, pour tous et chacun ?
- Comment la Protection Sociale peut aider à redistribuer les richesses pour qu'elles profitent vraiment à tout le monde ?

18- Le Président de la République souligne la centralité de ces matières dans son ouvrage de 2011 (« Pour un Congo émergent »), notamment aux pages (18, 25 à 28).

19- Discours du Président de la République aux Honorables Sénateurs et Députés sur l'état de la Nation en date du 25 octobre 2013, en particulier les pages 14 à 16.

20- Discours du Président de la République aux Honorables Sénateurs et Députés sur l'état de la Nation en date du 15 décembre 2012, en particulier les pages 13 et 14.

21- Ainsi que le Président de la République l'explique dans son ouvrage de 2011 (« Pour un Congo émergent »).

6.3. La Protection Sociale est un secteur économique porteur

La Protection Sociale, lorsqu'elle est adéquatement conduite, constitue elle-même un secteur économique porteur, c'est-à-dire créateur d'emplois et de richesses, source de modernisation et d'innovation, notamment technologique. Non seulement elle contribue au bien-être et à la sécurité de ceux et celles qui portent le développement, mais elle est elle-même un des moteurs du développement du secteur tertiaire de l'économie nationale. A ce titre, la Protection Sociale peut jouer un rôle important dans la formalisation de l'économie informelle²².

6.4. L'Etat congolais au cœur des Congolais

La Protection sociale se présente sans doute comme le meilleur moyen de convaincre par l'action concrète que ***l'Etat congolais est l'affaire des Congolais*** et qu'il s'en soucie profondément. En particulier, plus la Protection sociale sera efficace et réellement universelle sur toute l'étendue du territoire, mieux elle prouvera à chaque citoyen que l'Etat n'est pas son ennemi mais, au contraire, son meilleur compagnon²³. La Protection Sociale devient ainsi une de voies privilégiées par laquelle on peut remettre l'Etat au cœur de chaque Congolais.

La Protection Sociale, lorsqu'elle est efficace, démontre que la communauté nationale vient en aide aux régions et aux personnes en difficulté, qu'elle lutte contre les exclusions et qu'elle apporte une attention particulière aux groupes les plus vulnérables. C'est dans cet esprit qu'elle veille particulièrement à l'égal accès de tous et toutes à des services sociaux de base de qualité.

22- Voir à ce sujet la recommandation n°204 de l'OIT 104^e session, Genève, 1 au 13 Juin 2015.

23- Cette idée est rendue de manière éclairante, de diverses manières, dans le dernier discours du chef de l'Etat adressé aux Honorables Sénateurs et Députés sur l'état de la Nation en date du lundi 15 décembre 2014.

7. Finalités, objectifs et effets de la Politique Nationale de Protection Sociale

La Politique Nationale de Protection Sociale poursuit un certain nombre de finalités et d'objectifs en même temps qu'elle est appelée à engendrer des effets à divers niveaux : individus, ménages, communautés, collectivités, Etat, Nation... dans plusieurs domaines, principalement sociaux-culturels, économiques et politique. Ces finalités, objectifs et effets correspondent à autant de défis mobilisant.

7.1. Trois finalités, trois vocations fondamentales

Tous les efforts investis dans la construction d'une Protection Sociale durablement efficace et efficiente donnent substance – et puissance – à trois finalités intimement nouées entre elles :

- **Consolider un Etat** qui démontre quotidiennement à travers ses dispositifs fonctionnels de Protection Sociale qu'il se préoccupe de tous et de toutes, un Etat dans lequel chaque citoyen et chaque citoyenne se reconnaît, un Etat qui unifie la Nation et qui crée les conditions d'une paix durable et d'un bien-être généralisé ;
- Inscrire dans la société congolaise des **mécanismes efficaces de redistribution équitable de la richesse**, notamment en allouant à chacun et chacune les moyens de mener une vie digne, enrichissante, contributive et utile à la collectivité ;
- **Transformer les mentalités, comportements et pratiques** au sein de la société congolaise dans le sens du développement (i) du souci de l'autre, (ii) de la solidarité, (iii) de la responsabilité et (iv) du bien commun.

La Protection sociale en RDC n'a donc pas *seulement* vocation à prendre soin des laissés pour compte de la croissance économique ou des personnes temporairement en difficulté, mais elle vise aussi, de manière raisonnée et volontaire, des **transformations majeures dans le fonctionnement de la société**, à hauteur des individus, des ménages et des communautés. La Protection Sociale devient alors un moteur pour tirer l'histoire nationale vers le haut.

7.2. Objectifs

L'objectif général de la PNPS est de garantir aux populations les plus vulnérables les plus démunies, une couverture de protection sociale efficace d'ici 2030.

De cet objectif général, il s'impose qu'en matière de Protection Sociale, les efforts ne doivent pas seulement porter sur les phénomènes (vulnérabilité, pauvreté, exclusion, indigence, détresse, etc.) mais également, surtout même, sur les **causes et les mécanismes** qui les génèrent et qui les rendent si résilients²⁴.

Cet objectif général est étayé par des objectifs à court, moyen et long terme. Mais avant de décliner ces objectifs plus spécifiques, il importe de situer l'esquisse stratégique d'ensemble dans laquelle ils prennent place.

24- On parle beaucoup de la résilience des pauvres frappés par un risque, de leur capacité « à se relever ». La résilience des pauvres est un concept à la mode. En revanche, on parle beaucoup moins de la résilience des causes et des mécanismes qui fabriquent et maintiennent durablement les problèmes, notamment la résilience des causes de la pauvreté. La résilience des causes désigne la capacité des causes à « résister » aux mesures qui les ciblent. Or, c'est cette seconde résilience qui importe avant tout et qui devrait davantage préoccuper les acteurs : comment se fait-il que les mêmes causes finissent *toujours*, inlassablement, par produire les mêmes effets quels que soient les efforts ?

7.2.1. Trois lignes stratégiques complémentaires

Quel que soit le domaine, trois lignes d'action générales s'imposent en matière de Protection Sociale :

- Rendre opérationnel, efficace et efficient **ce qui existe déjà**, c'est-à-dire les actions, les mesures, les instruments, les dispositifs, y compris la communication qui sont reconnus pertinents mais qui actuellement, pour des raisons diverses, ne rendent pas les services attendus (faibles performances) ;
- Introduire progressivement des **innovations**, grâce aux expériences menées à travers des projets pilotes, en particulier dans les domaines suivants : (i) les mesures, les prestations ou les interventions, (ii) les textes (nouveaux droits, nouvelles normes), (iii) les instruments (nouveaux cadres institutionnels ou fonctionnels) et (iv) le financement (les ressources, leur gestion et leur allocation).
- **Commencer tout de suite petit** mais réaliste et faisable et, ensuite, progressivement grandir pour **élargir la gamme de prestations** selon ce qu'il est possible de bien faire.

7.2.2. Objectifs à court ou moyen terme

- Mettre en œuvre un dispositif, des projets pilotes, des modalités et des instruments pour une **gouvernance efficace et clairvoyante** de la Protection Sociale.
- Garantir les **conditions de faisabilité** des prestations et services de qualité en matière de Protection Sociale ;
- Renforcer la **fonctionnalité et l'accessibilité** des services d'actions sociales existants, notamment l'éducation, la santé, le troisième âge ;
- Assurer le **financement durable** des mesures, des dispositifs, des prestations et des structures de Protection Sociale, et garantir sa gestion rationnelle et transparente ;
- Développer les dispositifs de **recherche et de capitalisation des expériences** en soutien à la décision et en appui de l'innovation dans le secteur de la Protection Sociale ;
- Mettre en place un **cadre juridique, réglementaire, normatif et institutionnel** favorable à l'application et au développement de la Protection Sociale ainsi qu'à la coordination entre tous les acteurs ;
- Mettre en œuvre un **système d'information** complet et « grand public » sur la Protection Sociale, sa raison d'être, son fonctionnement, sa gouvernance, sans oublier les modalités et performances de son financement ;
- Renforcer les **capacités organisationnelles, institutionnelles, humaines, techniques et communicationnelles** pour faire fonctionner efficacement la Protection Sociale.
- Soutenir et faciliter la **transition** du secteur informel vers le secteur formel²⁵ ;

7.2.3. Objectifs à plus long terme

- Réduire significativement la **vulnérabilité** dans les groupes les plus exposés aux risques de basculer dans la misère ou l'indigence ;
- Renforcer les performances et la fonctionnalité des **régimes contributifs existants** (en particulier, améliorer leur gestion, leur gouvernance, leurs capacités financières et les équilibres financiers sur lesquels ils reposent).

25- Bien que cet objectif soit permanent, on paraphrase ici le sous-titre de l'important document promulgué par le BIT pour encourager les politiques de transition de l'informel au formel (BIT (2012) : *Economie informelle et travail décent : Guide de ressources sur les politiques. Soutenir les transitions vers la formalité*. Genève : Bureau International du Travail).

7.3. Effets attendus

Une politique, quelle qu'elle soit, vise des effets, tant directs qu'indirects. Parmi ces effets, on distingue au moins deux catégories : (i) les effets connus et explicitement recherchés, formulés à l'avance, ce sont donc des effets *explicitement attendus*, et (ii) les effets *inattendus*, qui viennent en plus, qui ne sont pas explicités, qui sont constatés après coup et qui, souvent, ne sont pas prévisibles.

Les effets attendus sont ceux qui mobilisent mais aussi orientent les efforts des acteurs de la Protection Sociale. Les effets attendus sont aussi ceux qui font l'objet d'un suivi évaluation qui les mesurent tant quantitativement que qualitativement.

7.3.1. Effets attendus directs

- **Redistribution équitable** des revenus et de la richesse nationale, particulièrement en faveur des plus vulnérables et des plus démunis ;
- **Prévention des risques** sociaux ou économiques par la réduction de leur occurrence et de leur portée ;
- Traitement ou **atténuation des conséquences** de la réalisation des risques ;
- Prévention partielle de l'accroissement de la **pauvreté** en cas de crise économique ou de conjoncture défavorable ;
- Maintien pour les ménages et les individus d'un **accès** à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et aux autres services sociaux de base qui fondent le bien-être et la dignité ;
- Fonctionnalité de **mécanismes de péréquation** de sorte que ce qui ne peut pas se faire à l'échelle d'une province se réalise à l'échelle nationale, ou vice versa ;
- Consolidation du **dispositif légal** de Protection Sociale et de sa fonctionnalité (renforcement de l'application des textes législatifs et réglementaires).

7.3.2. Effets attendus indirects

Les effets indirects que toute politique déclenche dans son sillage sont souvent déterminants pour sa valeur. Ils conditionnent d'une manière profonde l'engagement et la coopération des diverses familles d'acteurs.

7.3.2.1. Effets transversaux

Le principal effet indirect, celui qui doit profondément imprégner tous les efforts engagés sous couvert du développement de la Protection Sociale, correspond à la transformation de mentalités et de pratiques sociales. A travers sa mise en œuvre concrète, la Protection Sociale doit en effet contribuer à transformer des attitudes et des comportements, à commencer par **la conception que les Congolais se font de l'Etat**, de son rôle et de sa place dans la vie en RDC.

Le développement de la Protection Sociale doit en outre contribuer à **construire une culture de la solidarité**²⁶. La Protection Sociale doit contribuer à disséminer des *comportements conviviaux*, à généraliser le souci de l'autre. Elle doit aider à changer positivement les relations vis-à-vis des personnes vulnérables, indigentes ou vivant avec un handicap physique ou mental.

Ainsi que les consultations préparatoires l'ont démontré, le chantier qu'inaugure la construction de la Protection Sociale par les Congolais pour tous les Congolais est une **école d'apprentissage de la démocratie au quotidien**, notamment par l'exigence d'information, de responsabilité, de redevabilité, de concertation loyale et de débats constructifs que son développement durable exige et continuera à exiger.

26- Il est question ici du développement d'une culture de la « solidarité élargie ». La solidarité élargie désigne la solidarité qu'on éprouve et qu'on met en œuvre en faveur de personnes ou de groupes avec lesquels on n'entretient aucun lien de sang ni aucune relation de proximité, amicale, voisinage, culturelle au autre.

7.3.2.2. Effets indirects sur l'Etat et son fonctionnement

- **Modernisation** du fonctionnement de l'Etat, notamment par le biais de l'enrichissement et de l'élargissement de la gamme d'outils et de technologies propres à faciliter la délivrance des services au public, notamment les prestations de Protection Sociale ;
- Renforcement de la **légitimité de l'Etat** et du sentiment de présence de l'Etat dans la vie quotidienne et active des citoyens congolais ;
- Renforcement de **l'engagement des agents de l'Etat** pour proposer et offrir des services de qualité et effectivement accessibles pour tous les citoyens ;
- Revalorisation des **métiers** liés au secteur public (amélioration de leur image de marque et de leur attractivité) et privé ;
- Renforcement des échanges inter ministériels, développement de la coordination, de la coopération entre les programmes ministériels, **intersectionnalité** davantage fonctionnelle.

7.3.2.3. Effets indirects sur la citoyenneté et sur la vie sociale

- Développement d'un **sentiment de citoyenneté** et d'appartenance à une communauté de destin envers la quelle on se sent reconnaissant et redevable (la Nation congolaise). Développement de la **fierté** d'être Congolais ;
- Création d'un sentiment de dignité et développement de **l'estime de soi** chez les personnes soutenues ;
- Généralisation d'une **perception positive** en matière d'indigence et de vulnérabilité, notamment à l'égard des personnes du troisième âge, des personnes en situation d'indigence ou celles qui vivent avec un handicap ou une maladie invalidante.

7.3.2.4. Effets indirects sur l'économie

Les politiques de Protection Sociale exercent un effet important sur l'économie, à deux niveaux au moins : (1) d'une part l'**effet redistributeur** des richesses nationales, dont on connaît l'incidence positive sur la répartition des revenus et, en aval, l'effet d'encouragement de l'activité et de l'initiative économique, (2) d'autre part, **l'action entravante** ou inhibitrice des mécanismes générateurs de la pauvreté. La Protection Sociale, lorsqu'elle est efficace, entrave les processus ou dynamiques qui répandent la pauvreté.

D'autres effets indirects de nature économique sont à placer en ligne de mire des efforts investis dans la Protection Sociale :

- **Accroissement des investissements productifs** ou des activités génératrices de revenus du fait d'une meilleure disponibilité financière et de meilleures conditions de vie (sécurité, revenus, confort existentiel) ;
- **Sécurisation des patrimoines** des ménages les plus vulnérables, notamment la réduction du recours à l'usure et autres opérations mafieuses réputées aggraver la pauvreté ;
- De manière globale, **soutien à la croissance économique**. Toutes les mesures, actions ou dispositifs qui préviennent les risques sociaux ou économiques contribuent, directement ou indirectement, à soutenir la croissance. Ils y parviennent, notamment, en soulageant les opérateurs économiques des risques susceptibles d'entraver ou d'inhiber leurs initiatives et entreprises économiques. La Protection Sociale alimente un **cercle vertueux** créateur de richesses : parce que les agents économiques sont efficacement protégés, ils sont plus performants²⁷ ;

27- Quand les travailleurs et les porteurs d'initiatives économiques sont en bonne santé, qu'ils savent qu'ils seront soutenus lorsqu'ils seront vieux, qu'ils savent que des filets sociaux efficaces les aideront en cas de malheur ou d'échec, ils ont l'esprit et le cœur libéré et ils peuvent se donner à fond au travail, sans arrière pensée. Ils deviennent producteurs et productifs.

- Accroissement du nombre d'entreprises, activités et initiatives qui, reconnaissant le bien-fondé et l'efficacité de la Protection Sociale, passent **du secteur informel au secteur formel**. Retour dans le secteur formel de ceux qui l'avaient quitté ;
- **Retour au pays** des talents ou des « cerveaux » qui avaient choisi de s'expatrier pour exercer leurs compétences dans un environnement économique et institutionnel mieux sécurisé. En même temps, le développement d'une Protection Sociale efficace et de qualité peut sensiblement atténuer le désir de quitter le pays.

8. Orientations stratégiques

La politique de la protection sociale repose sur trois axes stratégiques.

8.1. Axe stratégique 1: Promotion des mécanismes garantissant l'accès aux services sociaux de base et une sécurité élémentaire de revenus pour les personnes vulnérables

Au cours des prochaines années, le Gouvernement s'attèlera-t-il à l'établissement rapide, au niveau national, d'un socle de protection sociale comportant des garanties élémentaires de sécurité sociale en vertu desquelles, tout au long de la vie, tous les membres de la société congolaise auront un accès effectif à des soins de santé essentiels. Il veillera, en outre, à garantir la sécurité du revenu durant l'enfance, la vie active et la vieillesse en vue de faciliter l'accès des personnes pauvres et vulnérables aux biens et services essentiels tels que l'éducation, l'alimentation et la nutrition.

Dans le cadre de ces interventions, le Gouvernement privilégiera les mécanismes de mutualisation des ressources et des risques en vue de permettre l'accès de chaque camerounais à des soins de santé de base.

En outre, il mettra l'accent sur les transferts directs en espèce à travers la mise en place de régimes non contributifs et le développement de programmes de travaux publics à haute intensité de mains d'œuvre privilégiant l'accès de personnes vulnérables capable de travailler à des emplois temporaires. Tenant compte des ressources nationales limitées, le Gouvernement entend à brève échéance, orienter les transferts envisagés vers les populations pauvres et vulnérables en vue de soustraire un grand nombre de congolais de la pauvreté et d'accroître leur capacité d'acquérir des biens et des services. A cet égard et tirant leçons des programmes passés ou existants, le Gouvernement s'attèlera à améliorer le ciblage des groupes vulnérables afin que, soient touchés, les bénéficiaires réels des régimes non contributifs mis en place.

Cet axe stratégique s'articule autour de trois programmes basés sur des projets pilotes :

- Programme 1 : Promouvoir la couverture universelle en santé
- Programme 2 : Assurer l'accès des enfants, garçons et filles, à l'alimentation saine et équilibrée, à l'éducation et aux soins de santé de qualité et de proximité
- Programme 3 : Garantir aux personnes en situation difficile y compris les personnes du troisième âge l'accès à des services sociaux de base et un revenu minimum

8.2. Axe stratégique 2: Renforcement et extension des systèmes d'assurance sociale fiable et économiquement viable

Une vaste réforme du régime spécial de sécurité sociale des agents publics de l'ETAT est en cours avec pour objectif la création d'une Caisse de Sécurité Sociale des agents Publics de l'Etat. Celle-ci sera la deuxième institution de prévoyance sociale, en plus de l'INSS. L'un des défis consistera d'une part à l'opérationnalisation de cette caisse mais d'autre part la réflexion sur l'opportunité d'y reverser les différents régimes spéciaux existants.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la SNPS, le Gouvernement veillera à fournir des niveaux plus élevés de sécurité du revenu et d'accès aux soins de santé au plus grand nombre de personnes possible et dans les meilleurs délais.

Dans cette perspective, le Gouvernement s'attèlera à créer les conditions d'une extension des régimes contributifs existants à toutes les personnes ayant une capacité contributive y compris les travailleurs indépendants du secteur informel. Il travaillera également à étendre la couverture à la prise en charge de nouvelles branches de prestations, conformément à la Convention 102.

Par ailleurs, l'extension de l'assurance sociale aux travailleurs de l'économie informelle et autres indépendants se fera à travers les régimes de sécurité sociale existants mais aussi par l'intermédiaire

de mécanismes de protection sociale à base communautaire dont le Gouvernement entend favoriser l'émergence et le développement.

Le Gouvernement travaillera à assurer un niveau adéquat des prestations octroyées et veillera par la même occasion à la mise en place de mécanismes appropriés pour lutter efficacement contre l'évasion sociale.

Cet axe stratégique s'articule autour de trois programmes basés sur des projets pilotes :

- Programme 1 : Réformer et consolider le système d'assurance sociale
- Programme 2 : Etendre la couverture de l'assurance sociale

8.3. Axe stratégique 3 : Renforcement du cadre institutionnel, des capacités et le financement de la protection sociale

L'axe stratégique 3 est transversal et s'articule autour des cinq piliers définis par la politique nationale de protection sociale, à savoir la gouvernance, le financement, le renforcement des capacités, la recherche et la communication.

8.3.1. Gouvernance

Ce premier pilier concerne toutes les dimensions habituelles de la gouvernance telle qu'elles sont établies à la section 2.3. Les questions clés tournent autour de la répartition des rôles, attributs et responsabilités.

La qualité des décideurs et celle de leurs décisions importent beaucoup. Ici il est question de compétences. Il en va de même pour les cadres où les décisions sont prises : de leur fonctionnalité dépend le sort des efforts investis dans la protection sociale.

8.3.2. Financement

Le financement, en matière de Protection Sociale en RDC, recoupe trois fonctions : la collecte de fonds, leur gestion et leur redistribution (ou allocation) dans le cadre du budget dynamique établi et arbitré régulièrement par les autorités compétentes.

La préoccupation dominante est celle de disposer en temps utile des moyens financiers nécessaires à la réalisation des missions de Protection Sociale. Les prélever au bon endroit, au bon moment, en juste proportion, conformément aux cadres normatifs existants, conditionne les performances de la collecte.

Avoir les ressources financières à portée de main ne suffit pas. Elles doivent être proprement gérées de manière à être disponibles au moment où on en a besoin. Ensuite, elles doivent être allouées aux diverses prestations, transferts ou services, en fonction des priorités décidées par les autorités compétentes, conformément aux procédures, règles et normes en vigueur.

8.3.3. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités concerne deux domaines séparés : d'une part le renforcement des capacités humaines, d'autre part le renforcement des capacités opérationnelles et techniques.

Le premier domaine s'intéresse aux compétences des prestataires et à leur capacité de faire face aux multiples situations qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur spécialité. Le second soulève la question des moyens, outils et dispositifs à la disposition des prestataires de manière à ce qu'ils puissent faire efficacement leur travail.

La Protection Sociale est un secteur en développement dont les performances et l'efficacité dépendent beaucoup de la mise en œuvre d'innovations technologiques appropriées mais aussi, de manière générale, de la qualité des infrastructures (par exemple les routes, les communications,...).

8.3.4. Recherche, innovation, suivi, évaluation

La qualité et le développement de la Protection Sociale en RDC dépendent d'une bonne connaissance des terrains où elle est mise en œuvre mais aussi d'une **compréhension fine** de ce qu'elle déclenche dans la vie des populations à qui elle s'adresse. Elle demande également une grande maîtrise de son économie, ce qui nécessite d'investiguer ce qu'elle coûte en regard des services qu'elle rend ou des transferts qu'elle active. En même temps, il est important de comprendre dans quelle mesure, de quelle manière, à quelles conditions elle alimente le cercle vertueux qu'on lui attribue dans le domaine de l'économie.

L'avenir et l'évolution de la Protection Sociale en RDC dépendent des **innovations** qui seront introduites. Ce qui signifie qu'il faut repérer mais aussi évaluer les innovations, que ce soit des innovations endogènes ou exogènes. Dans les deux cas, elles exigent d'être mises à l'épreuve avant d'être validées et diffusées.

La Protection Sociale exige d'être performante, efficace et efficiente. Elle doit s'élever à hauteur des défis humains qu'elle aborde. Elle mobilise des ressources rares qui exigent d'être allouées aux meilleures fins, mesures, actions ou prestations. C'est pourquoi un **suivi vigilant et précis** doit être mis en place, non seulement pour savoir ce qui a été fait, où, sur quelle période, au bénéfice de qui, mais aussi pour savoir ce que les prestations, services ou transferts ont pu provoquer.

De même, il est nécessaire d'évaluer les actions, mesures, prestations, dispositifs et instruments, notamment pour en tirer des **leçons**.

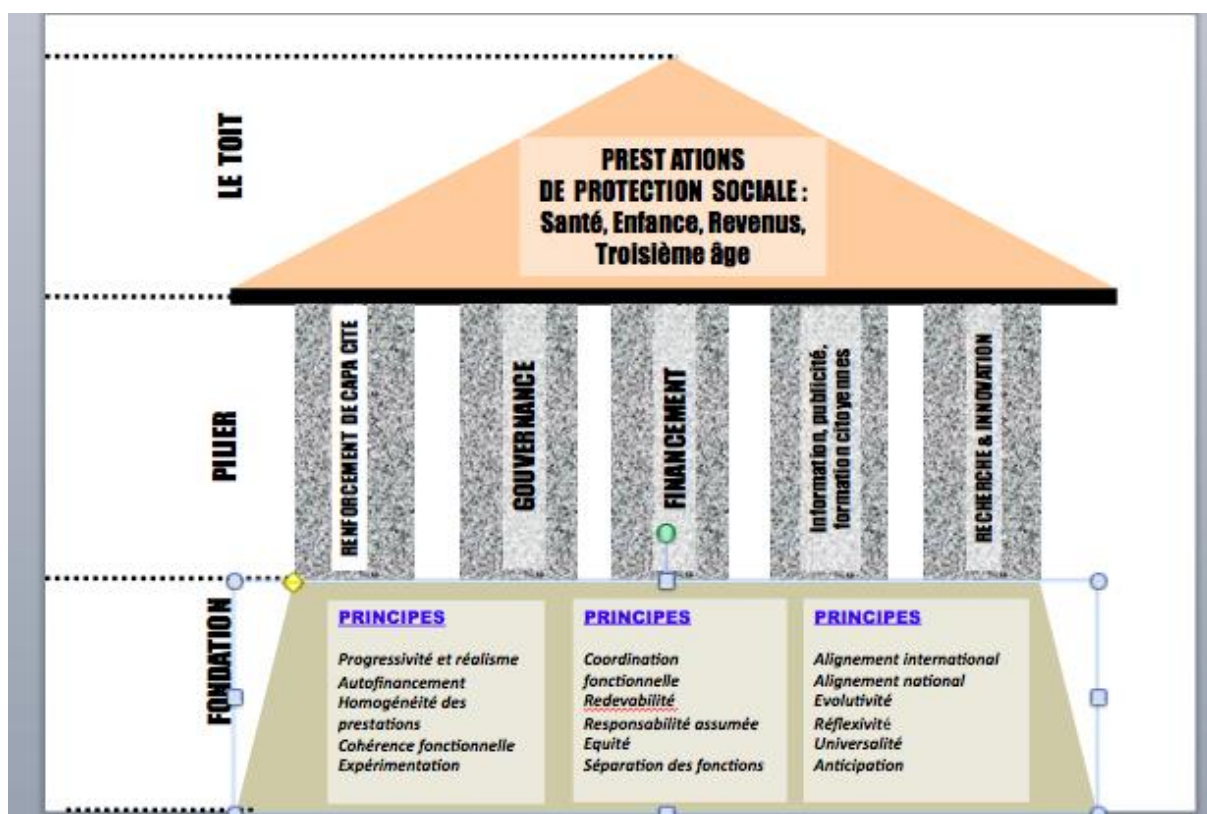
8.3.5. Information et éducation citoyenne

Le succès de la Protection Sociale en RDC repose sur la bonne connaissance du public auquel elle s'adresse. En réalité, c'est toute la population congolaise qui est concernée, quelle que soit la région, quelle que soit la classe sociale. C'est dire si le défi est grand.

Les questions clés sont les suivantes : comment faire pour que les destinataires de services sociaux ou de transferts connaissent leurs droits et devoirs ? Comment faire pour qu'ils comprennent la Protection Sociale, ses vocations, ses missions et son fonctionnement ? Comment faire pour qu'ils s'y intéressent et en viennent à la soutenir ?

Ce pilier s'attache en particulier à la mise au point d'une **stratégie de communication** en matière de Protection Sociale, à toutes les échelles, en tenant compte de la diversité des publics et des situations.

La protection sociale est synthétisée par le schéma n°1. Les prestations dans les quatre dimensions reposent sur cinq piliers et les fondations solides qu'apportent les principes.



Source : produit par les auteurs

9. Les fonctions

La Protection Sociale dépend de l'harmonieuse articulation de cinq fonctions qu'il convient de distinguer soigneusement :

- La **fonction politique** de décision, de définition d'une vision et d'élaboration des grandes orientations ;
- Le **financement**, c'est-à-dire la collecte, la gestion et la (ré) allocation des ressources financières ;
- Les **politiques sectorielles** et la **régulation**. La régulation concerne la production des normes, règles, règlements et lois qui organisent la Protection Sociale et qui encadrent ses prestations. Les politiques sectorielles conçoivent et mettent en œuvre des stratégies ou programmes sectoriels valorisant des compétences spécifiques mises au service de la Protection Sociale ;
- Les **prestations** de Protection Sociale conçues et déployées dans les quatre dimensions mentionnées ci-dessus qui correspondent à autant de domaines de compétences ;
- Le **contrôle de la qualité** des prestations, dispositifs, instruments de Protection sociale et la **sanction** en cas de manquement, de faute, d'abus ou de fraude.

Ces cinq fonctions correspondent à des institutions différentes mais aussi à des métiers différents. En pratique, cela signifie que les compétences, les talents, les exigences, les acteurs, les lieux, les codes, les langages, les rôles, les statuts, les sources de légitimité, les activités, les moyens, les instruments et les défis sont différents pour chaque fonction.

Les cinq fonctions renvoient également à des modalités d'action différentes. C'est pourquoi le principe de **séparation des fonctions** doit être soigneusement appliqué. Cette séparation s'impose comme un gage de fonctionnalité, d'efficacité et de probité.

Ces cinq fonctions doivent être analysées aux **différentes échelles**, nationales, provinciales et territoriales. C'est ce qui est proposé à la section 10.

10. Cadre structurel, aspects institutionnels

La Politique Nationale de la Protection Sociale en RDC exige un cadre opérationnel et des arrangements institutionnels à la hauteur des défis soulevés. En particulier, il faut garantir le fonctionnement optimal et régulier des cinq fonctions clefs identifiées à la section 9. A trois échelles au moins : (i) le niveau national, (ii) le niveau provincial et (iii) le niveau local.

10.1. Pilotage stratégique et coordination

La politique nationale de protection sociale fera intervenir les acteurs chargés de la mise en œuvre et du suivi des différentes politiques sectorielles, des organismes publics et privés chargés de la gestion des systèmes de protection sociale, des organisations patronales, des organisations syndicales, des collectivités locales, les ONGs nationales et internationales, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les organisations internationales.

Le rôle de chacun de ces acteurs doit être clairement défini et un organe de pilotage chargé d'assurer la coordination des interventions respectives s'avère indispensable. L'existence du Programme National d'appui à la Protection Sociale constitue un acquis majeur en termes de pilotage stratégique de la protection sociale en RDC.

10.1.1. Conseil National Multisectoriel de la Protection Sociale (CNMPS)

Il est l'instance qui remplit la *fonction politique* à l'échelle du pays. C'est le lieu où la politique de Protection Sociale est élaborée pour l'ensemble des régions et opérateurs en RDC. C'est à ce niveau que les *grandes décisions* sont prises et que l'architecture stratégique est configurée et mise à jour.

L'actuel Conseil du Programme National d'Appui à la Protection Sociale sera érigé en Conseil National Multisectoriel de la Protection Sociale. Sa composition actuelle sera renforcée par l'intégration d'autres acteurs clés impliqués dans la protection sociale en RDC.

Les *grandes missions* du CNMPS sont celles prescrites dans le Décret Présidentiel n°05/176 du 24/11/2005 portant création du PNPS, notamment :

- Orienter et coordonner toutes les activités en matière de protection sociale sur l'étendue du territoire national ;
- Proposer au Gouvernement les grandes orientations en matière de développement de la protection sociale ;
- Veiller à la mise en œuvre de la politique nationale de Protection Sociale.
- Garantir la synergie, la cohérence et la coordination entre tous les Ministères ou acteurs en matière de Protection Sociale.
- Définir les priorités nationales en matière de Protection Sociale,
- Formuler et actualiser les grandes orientations stratégiques, notamment pour l'établissement et l'arbitrage des budgets ;

10.1.2. Le Programme National d'Appui à la Protection Sociale

Le Programme National d'Appui à la Protection Sociale (PNPS) assurera le secrétariat technique du Conseil National Multisectoriel de la Protection Sociale. Il aura notamment pour missions de :

- Mettre en œuvre, conduire et/ou coordonner les études à caractère intersectoriel ;
- Élaborer les rapports de mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale;
- Appuyer la mise en place et l'animation des cadres de concertation des différents acteurs impliqués dans la protection sociale;
- Préparer les dossiers techniques et organiser les différentes rencontres du CNMPS;

- Élaborer et mettre en œuvre un plan de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PNPS ;
- Veiller à l'appropriation par les différents intervenants de la politique nationale de protection sociale ;
- Développer et diffuser les stratégies de communication et les bonnes pratiques en matière de PS.

10.1.3. Le Comité Multisectoriel de Pilotage de la Protection Sociale (CMPPS)

10.1.4. Politiques sectorielles et régulation

Les ministères nationaux remplissent *plusieurs missions importantes* indispensables pour la bonne opérationnalisation de la politique nationale de la Protection Sociale :

- Ils développent les instruments, méthodes et indicateurs qui permettent de suivre les actions et mesures de Protection Sociale ;
- Ils développent les visions sectorielles en conformité avec la vision et les orientations nationales ;
- Ils développent les référentiels normatifs (normes et standards de qualité) ;
- Ils définissent les règles du jeu dans le secteur qui fait leur spécificité ;
- Ils mènent des études et recherches pour mesurer les progrès réalisés en matière de bien-être ou de dignité ou de solidarité dans le sillage des projets, programmes ou activités menées dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de la Protection Sociale ;
- Ils vérifient l'effectivité, l'efficacité de la politique et des stratégies, ils apprécient le niveau d'efficience ;
- Ils prennent ou proposent des mesures correctives ou soutiennent des innovations en conformité avec la vision et les orientations nationales ;
- Ils inventorient, analysent les nouvelles tendances ou les innovations ;
- Ils élaborent des plans et des programmes liés à la mise en œuvre de la politique de Protection Sociale.

Les ministères développent leurs programmes propres conformément à leur mandat et à leurs compétences mais dans le cadre et au service des priorités et de la stratégie d'ensemble décidées par le CNMPS. La mission de chaque ministère impliqué est variable, spécifique, mais la finalité et l'orientation est la même pour chacun.

Les structures ministérielles à l'échelle provinciale veillent à la mise en œuvre de la politique nationale. Elles veillent aussi à la prise en compte des spécificités propres à chaque province, à leur intégration appropriée dans la stratégie nationale.

Les structures provinciales du CNMPS remplissent de leur côté les fonctions suivantes :

- Elles accompagnent les prestataires ;
- Elles font le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale dans l'espace provincial. Elles vérifient en particulier que les prestataires atteignent les objectifs visés par la politique nationale ;
- Elles font la supervision des performances dans le but d'améliorer les dispositifs ou mesures ;
- Elles organisent des échanges d'expériences et leur capitalisation au bénéfice de l'ensemble des acteurs ;
- Elles favorisent les collaborations au niveau opérationnel.

Le groupe thématique sur la protection sociale, telle que définit au niveau gouvernemental, exerce ses missions conformément aux textes.

10.2. Cadre institutionnel de gestion, d'administration et de mise en œuvre des prestations de protection sociale

A l'heure actuelle, la Protection Sociale en RDC est financée structurellement par quatre sources : (i) le budget de l'Etat (taxes, accises et impôts), (ii) les employeurs et les employés (à travers leurs cotisations), (iii) l'aide internationale et (iv) les ménages via les paiements directs (45%) et diverses initiatives (5%)²⁸.

Trois fonctions liées au financement doivent être assurées : la collecte, la gestion et le (ré) allocation.

- L'INSS assure ces fonctions dans le cadre de la gestion du régime général de sécurité sociale ;
- Le FNPPS gère les ressources destinées à la prise en charge des personnes vulnérables ;
- Un processus est en cours pour l'opérationnalisation de la Caisse de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat ;

Ce cadre institutionnel sera renforcé notamment par :

- La mise en place d'un cadre institutionnel adapté pour la gestion de la couverture sanitaire universelle.
- La mise en place de cadres opérationnels pour l'extension de l'assurance sociale aux travailleurs de l'économie informelle, du secteur agricole et autres indépendants.

Il est capital que le financement de la Protection Sociale soit pour l'essentiel **logé au niveau national**. Pour deux raisons au moins : (i) parce que la Protection Sociale est l'un des moyens les plus forts par lesquels les citoyens peuvent se sentir attachés à un Etat qui est aussi une Nation. En effet, la Protection Sociale démontre par les services qu'elle offre ce que l'Etat fait pour prendre soin de tous et de chacun, qui qu'ils soient, où qu'ils soient ; (ii) le financement principalement national garantit que la Protection Sociale ne sera pas à deux vitesses : par exemple élargies et approfondies pour des provinces les mieux nanties, superficielles et étroites pour des provinces plus pauvres. En plaçant le financement de la Protection Sociale au niveau national, on garantit la péréquation des moyens de manière à offrir les mêmes prestations de qualité ou les mêmes transferts en tout endroit du territoire national.

10.3. Rôles des acteurs

i) Les partenaires sociaux

Les partenaires sociaux jouent essentiellement un rôle de veille, d'accompagnement, de représentation des travailleurs et employeurs.

ii) La société civile

La société civile veille aux intérêts des bénéficiaires, participe à l'élaboration et appuie les initiatives, accompagne le processus et intervient, le cas échéant, dans la mise en œuvre des activités au niveau local.

iii) Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

Les PTF ont essentiellement un rôle d'appui technique et financier, d'accompagnement, de conseil, de renforcement des capacités.

28- On pourrait ajouter à cette liste les interventions non structurelles et souvent conditionnelles de certains PTF. S'agissant des initiatives des populations, on peut mentionner les tontines, les mutuelles sociales, certaines associations dont la vocation est de porter secours à ses membres,... Il s'agit dans la grande majorité des cas, d'initiatives locales de nature communautaires.

10.4. Prestations

Les prestations en matière de Protection Sociale sont soit des services sociaux, soit des transferts. Ils sont délivrés conformément au **cadre normatif** établi par le ministère concerné en conformité avec les priorités établies par le CNMPS.

Il revient en effet aux divers ministères sectoriels d'établir les normes, standards sur la base desquels les prestataires sont invités à élaborer leur offre conforme. Chaque service social, chaque sorte de transfert est endossée, au moment de son exécution, à un cadre normatif.

Les prestations sont délivrées, selon les cas, par des acteurs publics ou par des acteurs privés, commerciaux ou associatifs.

10.5. Contrôle et sanction

Le contrôle comporte deux facettes, le **contrôle** proprement dit et la **sanction**, c'est-à-dire la prise de mesures qui punissent ou pénalisent les prestataires en cas de mauvaise exécution, d'abus ou de non-respect du cadre normatif.

Le contrôle est réalisé indépendamment des autres acteurs, ou des autres niveaux, suivant le principe de la séparation des fonctions. Les acteurs qui font le contrôle des prestations ne dépendent en aucune manière, ni des prestataires, ni de ceux qui les financent, ni de ceux qui produisent les normes et règles sur la base desquelles les contrôles sont effectués.

11. Mesures et dispositions préalables ou complémentaires

Pour que le développement de nouvelles mesures de Protection Sociale devienne réalité, un certain nombre de mesures s'imposent comme des préalables (à court terme), d'autres comme des conditions ou des compléments nécessaires (à plus long terme).

11.1. Préalables à court terme

- **Améliorer le fonctionnement et les performances** financières, opérationnelles et managériales des caisses de sécurité sociale des différents régimes en privilégiant les prestations sociales au regard des coûts administratifs et en se référant aux recommandations de l'OIT en cette matière.
- **Voter ou promulguer les lois** en attente ou en cours de finalisation
- Reconsidérer les **priorités du Budget National** en affectant la plus grande marge possible à la Protection Sociale.
- Lutter efficacement contre les **fraudes fiscales** et les détournements dans le but de permettre l'accroissement de la marge de la ligne budgétaire en faveur de la Protection Sociale.
- Mettre en place une **base des données** couvrant toutes les matières relevant de la Protection Sociale.
- Mettre en œuvre des **projets pilotes** en vue d'étudier les modalités de **pérennisation des acquis**

11.2. Préalables à plus long terme

- Soutenir la **croissance économique** inclusive créatrice de richesses redistribuables ²⁹. Le financement de la Protection Sociale doit être soutenable par l'économie nationale.
- Prendre toutes les mesures pour accroître le passage des entreprises, activités et initiatives du secteur informel **vers le secteur formel**. Le transfert du secteur informel vers le secteur formel exige en contrepartie une amélioration significative des performances de la sécurité sociale de manière à la rendre plus attractive.
- Construire ou réhabiliter et équiper les **infrastructures sociales**, notamment celles qui sont destinées à la prise en charge des plus vulnérables.
- **Relever et améliorer** les **capacités financières et économiques** de tous les citoyens Congolais.

11.3. Commentaires sur les préalables

Les préalables introduits ci-dessus s'imposent comme autant de conditions de réussite à long terme des efforts pour installer la Protection Sociale. Plusieurs appellent un approfondissement.

La solidarité nationale devra être élevée au plus haut niveau des valeurs de la République. C'est pourquoi il est opportun que le ministère auquel il est rattaché prenne un statut national afin d'en démontrer l'importance. Il serait pertinent que le pays se dote d'une **charte sur la solidarité** qui démontre une compréhension sans faille de l'opportunité d'émerger ensemble, avec les risques et les coûts que cela suppose, car l'émergence doit être l'affaire et en même temps la chance de tous.

Il est aussi important de travailler activement **l'image de marque du politique et de la politique** afin de crédibiliser l'engagement. À travers le monde, le discours politique et la sphère politicienne sont mal respectées. Dans le contexte de la RDC, personne ne peut se permettre le luxe de l'inertie liée au faible

29- Le soutien à la croissance économique exige cependant une réflexion profonde et innovatrice sur le genre de croissance souhaitable à moyen et long terme. La planète Terre étant limitée en ressources et en espaces, *a fortiori* la RDC, la croissance ne peut plus signifier la généralisation de la consommation et l'accumulation sans limite de biens matériels, elle ne peut plus générer l'obsolescence et le gaspillage inconsidéré des ressources, notamment l'énergie.

niveau de confiance entre les acteurs politiques et les citoyens. Ce travail de reconstruction de l'image du système politique et de ses acteurs conduira à plus de liberté d'action pour les décideurs car alors les citoyens verront et comprendront mieux que les actions menées sont entreprises en leur faveur.

Autre préalable : il est impérieux pour l'Etat et son efficacité, d'engager une **transition numérique** profonde et son renforcement technologique en s'appuyant sur les besoins de la protection sociale pour relancer les services publics universels comme les écoles, les hôpitaux et postes. Les technologiques ont aujourd'hui la spécificité de rendre faisable la transparence et de rendre disponibles les informations sous un format accessible au plus grand nombre.

En vue de garantir l'efficacité des initiatives, au risque de se répéter, il faut fonder sur la compétence et le dialogue social toutes les questions et tous les organes liés à la Protection Sociale. Pour y arriver, le statut des organes de gestion et d'exécution devront avoir une personnalité juridique indépendante et distincte de l'Etat, tandis que la désignation de ses dirigeants devra se faire de manière multipolaire soutenue par de mesures fortes³⁰. La séparation des organes en autant de métiers ramènera plus d'efficacité (recouvrement et collecte des fonds, investissements et placements, prestations).

La promotion de la redevabilité, la **participation citoyenne** et l'appropriation en érigeant des couloirs de communication permanente aussi bien dans les médias qu'à travers les campagnes et les bureaux de proximité s'imposent comme autant de conditions de réussite.

12. Financement de la Politique Nationale de Protection Sociale

La manière de mettre en œuvre la politique nationale de Protection Sociale est particulièrement importante pour se rapprocher aussi près que possible de la réalisation des grandes finalités déclinées ci-dessous à la section 7. Pour rappel, ces finalités sont au nombre de trois : (i) consolider un Etat dans lequel chaque citoyen se reconnaît, (ii) inscrire dans la société congolaise des mécanismes efficaces de redistribution équitable de la richesse et (iii) transformer les mentalités, comportements et pratiques au sein de la société congolaise notamment dans le sens du développement du souci de l'autre, de la solidarité, de la responsabilité et du bien commun.

Il apparaît ainsi clairement que la Protection Sociale ne sert donc pas seulement à soulager les personnes en difficulté ni à régler des problèmes humains, elle a *également* pour vocation fondamentale de construire et, parfois, de reconstruire du « mieux vivre ensemble » partagé.

Les modalités du financement de la Protection Sociale concernent tout spécialement la seconde finalité. Celle-ci soulève une question cruciale : **comment la Protection Sociale peut-elle aider à redistribuer les richesses produites dans le pays de manière à ce que ces richesses profitent à tous les citoyens ?**

Le défi est de grande ampleur si on prend au sérieux deux tendances actuelles qui frappent immédiatement l'observateur attentif des réalités congolaises d'aujourd'hui : d'une part, l'inégalité de répartition des richesses et, d'autre part, l'aggravation de la pauvreté et des inégalités. Ces dernières années, la croissance de la RDC est remarquable mais elle n'est pas inclusive... Or, les modalités de financement de la Protection Sociale conditionnent étroitement la possibilité de juguler ces deux tendances qui, à terme, sont nourricières d'instabilité, de désordres et de violences.

La manière de financer la Protection Sociale influence beaucoup la réussite de la vision qui repose sur l'élargissement durable et effectif de la solidarité. C'est pourquoi **la Protection Sociale doit incarner la solidarité de façon exemplaire**. La manière dont l'argent est collecté, géré, alloué et réalloué pour financer les prestations de la Protection Sociale doit montrer précisément jusqu'à quel point la solidarité figure au cœur de sa construction.

30- Par exemple, prévoir un mandat fixe renouvelable une fois, son personnel devant être renouvelé par moitié à chaque échéance afin d'assurer la continuité de l'Etat.

La stratégie en matière de financement doit contrecarrer la tendance actuelle en matière de Protection Sociale. Le montage financier de la Protection Sociale en RDC doit au contraire démontrer que l'Etat est réellement au service de tous et de toutes, quel que soit le statut socioéconomique, l'origine sociale ou la zone géographique.

Le financement nécessaire à la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale repose essentiellement sur le budget de l'Etat et celui des collectivités territoriales, à travers la dotation des différents ministères et institutions concernés.

Ainsi, pour assurer un niveau de financement satisfaisant de la PNPS, un Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) du secteur spécifique de la protection sociale doit être élaboré pour donner plus de visibilité aux actions et activités envisagées dans ledit secteur afin de permettre une meilleure prise en compte de ces activités dans le processus budgétaire national. A ceci peuvent s'ajouter l'établissement des budgets sociaux et l'estimation des coûts des prestations nouvelles à mettre en œuvre dans le cadre du SPS.

Des études seront réalisées pour apprécier la faisabilité des mécanismes novateurs, exclusivement dédiés au financement de la protection sociale³¹, singulièrement du Socle de la Protection Sociale (SPS), tant aux niveaux national que provincial.

Les autres sources de financement de la protection sociale sont les ressources propres générées par les institutions de sécurité sociale et les organisations de type mutualiste et les cotisations des adhérents aux différents régimes proposés par lesdites institutions et organisations.

Une attention particulière sera portée sur la gestion efficiente et transparente des ressources mobilisées. Aussi, est-il prévu des outils de gestion et de contrôle efficaces de ces ressources (instauration obligatoire des audits comptables périodiques).

³¹ Taxes spécialement affectées à la PS, etc.

13. Mesures préalables ou complémentaires

Un certain nombre de mesures préalables s'imposent dans l'éventail des possibilités. Elles conditionnent beaucoup les ressources en vue d'un financement durable de la Protection Sociale. Ces mesures reposent sur l'idée suivant laquelle les ressources pour financer la Protection Sociale existent en RDC mais qu'à court terme elles ne sont pas faciles à réunir, à la fois pour des raisons techniques et politiques.

La plupart de ces mesures préalables ou complémentaires gagnent cependant à être envisagées rapidement après avoir soigneusement étudié leur faisabilité et leur calendrier. Compte tenu de la difficulté de les mettre immédiatement en œuvre, ces mesures qui sont des préalables doivent en réalité être plutôt vues comme des mesures complémentaires ou comme des mesures d'accompagnement appelées à prendre progressivement une place grandissante dans le temps, étape par étape.

Sous réserve d'une étude approfondie, un certain nombre de mesures **préalables ou complémentaires**, parmi lesquelles plusieurs applicables spécifiquement au niveau de l'Etat, sont également à envisager dans la mesure où elles possèdent un réel potentiel de progrès :

- Encourager la transition vers le secteur formel.
- Assainir le budget de l'Etat dans le but de réduire les gaspillages et les usages non conformes ou détournés de ressources publiques, ce qui exige de faire un audit reposant notamment sur un inventaire et une évaluation des dépenses et allocations de ressources, des modalités de leur gestion et usage.
- Réallouer les dépenses publiques en définissant de nouveaux arbitrages entre les priorités de manière à privilégier les matières relevant de la Protection Sociale.
- Restructurer la dette intérieure et la payer dans le but de stimuler l'activité économique.
- Augmenter l'efficacité fiscale des dispositifs déjà existants, c'est-à-dire accroître l'efficacité de la collecte des revenus fiscaux dans les secteurs déjà fiscalisés.
- Lutter contre la fraude et l'évasion fiscale.
- Réglementer et limiter la circulation des devises étrangères dans l'espace national et dans les transactions économiques quotidiennes, en particulier le dollar américain omniprésent comme moyen de paiement³².

32- La perspective envisagée ici est de renforcer le pouvoir d'agir de la Banque Centrale du Congo, en particulier sa capacité à contrôler l'économie au profit de l'ensemble des citoyens de la RDC. La limitation ou la suppression du recours aux devises étrangères dans l'espace du territoire national permettrait, sous réserve d'une étude approfondie, de réduire très sensiblement la corruption et les transactions frauduleuses ou mafieuses, par exemple dans le secteur minier. A terme, seule la monnaie nationale devrait circuler dans le pays tandis que le contrôle des changes devrait être réglementé au profit de la bonne marche d'une économie nationale qui profite à tous et à chacun. Des études approfondies décideront de la faisabilité, des conditions et des modalités concrètes pour réaliser cette perspective.

14. Analyse des risques

Le succès de la politique nationale de protection sociale peut être considérablement entravé par des facteurs externes au processus et au dispositif de sa mise en œuvre. Les facteurs de risques majeurs identifiés sont :

- **L'instabilité politique**

L'évolution favorable de la protection sociale dépend fortement du climat sociopolitique national. En effet, une dégradation de la situation politique du pays entraînera inévitablement le basculement dans la grande pauvreté et fragilisera davantage les couches sociales vulnérables. Ce scénario constitue un véritable risque dans la mise en œuvre de la PNPS.

- **Le manque de collaboration**

Le champ de la protection sociale est multidimensionnel et concerne plusieurs acteurs. Un manque d'appropriation de la PNPS par les différents acteurs risquerait de compromettre l'atteinte des résultats. La promotion du dialogue et de concertation sociales (secteur et/ou acteurs) constituent ainsi l'une des conditions indispensables pour la réussite de la mise en œuvre de la PNPS.

- **L'appropriation de la politique**

L'engagement des différents acteurs dans l'accomplissement de leurs rôles dans la mise en œuvre de la PNPS est un facteur déterminant pour l'atteinte des objectifs ; Cet engagement sera fonction notamment du degré d'appropriation de la politique ; Un accent particulier doit donc être mis sur la vulgarisation du document.

- **Les catastrophes naturelles**

La survenue de catastrophes naturelles entraîne d'une part une aggravation de la vulnérabilité des personnes victimes mais d'autre part une augmentation imprévisible des besoins sociaux ; Cette situation peut affecter la mise en œuvre des actions initialement planifiées ;

- **La récession économique :**

En période de crise économique et financière, les mesures visant à améliorer la couverture sociale sont le plus souvent reléguées au dernier plan des préoccupations des employeurs, des travailleurs et même des Etats. Ainsi, la survenance d'une crise économique sur une période relativement longue est un facteur de risque important pour le succès de la PNPS.

- **L'insuffisance de l'engagement politique :**

Ce risque pourrait se traduire par une absence de mobilisation pour la promotion de la protection sociale au niveau des plus hautes autorités du pays. La survenance d'un tel risque viderait la PNPS de sa force exécutoire et de son autorité, entraverait le bon fonctionnement des organes en charge de la protection sociale et du dispositif institutionnel de la politique et favoriserait le désengagement des autres ministères techniques concernés et des partenaires sociaux. Lorsqu'un tel risque survient, la priorité sera accordée à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de plaidoyer et de mobilisation des acteurs politiques (les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire).

- **Les contraintes budgétaires :**

Le budget de l'Etat reste la principale source de financement de la PNPS. Ainsi, les contraintes budgétaires au niveau national peuvent affecter le volume des ressources à consacrer à la mise en œuvre du Plan d'actions opérationnel, mais également les capacités des institutions publiques chargées des questions de protection sociale. En cas d'insuffisance aiguë des ressources financières allouées à la mise en œuvre de la politique, il serait nécessaire que le CNMPS arrête, au regard de la situation financière, propose une série d'actions prioritaires pouvant être mises en œuvre au cours de l'année concernée afin de garantir la cohérence et la synergie d'actions.