

**REPUBLIQUE DU CONGO**

*MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES, DE L'ACTION HUMANITAIRE ET DE LA SOLIDARITE*



# **DOCUMENT DE STRATEGIE NATIONALE DE RENFORCEMENT ET DE PROMOTION DE LA SOLIDARITE (SNRPS)**

*Mai 2017*

## TABLE DES MATIERES

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTE DU PAYS.....</b>	<b>8</b>
2.1	NIVEAU DES INEGALITES SOCIALES ET ECONOMIQUES.....	8
2.2	SITUATION SOCIOECONOMIQUE DES GROUPES VULNERABLES.....	9
<b>3</b>	<b>ETAT DES LIEUX DE LA SOLIDARITE AU CONGO.....</b>	<b>11</b>
3.1	DIFFERENTES FORMES DE SOLIDARITE.....	11
3.2	PRESTATIONS DE SOLIDARITE EN LIEN AVEC LA REDUCTION DES INEGALITES.....	12
3.3	MESURES DE SOLIDARITE PRISES AU CONGO.....	13
3.3.1	Accès aux revenus pour les plus pauvres y compris les personnes âgées et celles vivant avec handicap.....	13
3.3.2	Accès aux logements pour les plus pauvres.....	14
3.3.3	L'accès à l'alimentation de qualité pour les plus démunis.....	14
3.3.4	Accès aux services de santé et d'éducation.....	15
3.3.5	Accès aux services offerts par d'autres acteurs de la solidarité.....	15
3.4	CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA SOLIDARITE.....	16
3.5	CAPACITES OPERATIONNELLES DES ACTEURS DE SOLIDARITE.....	17
3.5.1	Institutions étatiques.....	17
3.5.2	Acteurs privés et paraétatiques.....	17
3.5.3	Les Ong, associations et mutuelles.....	18
<b>4</b>	<b>DEFIS ET OPPORTUNITES SUR L'INSTITUTIONNALISATION DE LA SOLIDARITE NATIONALE.....</b>	<b>19</b>
4.1	PRINCIPAUX DEFIS.....	19
4.1.1	L'investissement dans le capital humain.....	19
4.1.2	Promotion des valeurs culturelles sur la cohésion sociale et l'entraide.....	20
4.1.3	La lutte contre l'individualisme et l'ethnocentrisme.....	20
4.2	OPPORTUNITES.....	21
4.2.1	Cadre stratégique international.....	21
4.2.2	Cadre stratégique national.....	21
4.2.3	Programmes et politiques sectorielles.....	21
<b>5</b>	<b>PRESENTATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE RENFORCEMENT ET DE PROMOTION DE LA SOLIDARITE.....</b>	<b>22</b>
5.1	JUSTIFICATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE SOLIDARITE.....	22
5.1.1	Nécessité d'investir dans le capital humain.....	22
5.1.2	Nécessité de contribuer à l'amélioration de la productivité par la cohésion sociale....	22
5.1.3	Nécessité de réguler et d'organiser les interventions des acteurs dans le domaine de la solidarité.....	23
5.2	PRINCIPES DIRECTEURS DE LA STRATEGIE.....	23

5.3	VISION, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS .....	24
5.3.1	Vision.....	24
5.3.2	Objectifs de la stratégie.....	24
5.4	AXES STRATEGIQUES.....	24
5.4.1	Axe 1 : renforcement du cadre légal, institutionnel et des capacités opérationnelles des acteurs de solidarité.....	25
5.4.2	Axe 2 : Financement des socles de protection sociale, du développement du capital humain et de lutte contre les inégalités .....	27
5.4.3	Axe 3 : Garantie d'un socle minimum de protection sociale aux ménages et personnes vulnérables .....	28
5.4.4	Axe 4 : Promotion des valeurs de solidarité .....	31
5.5	MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI-EVALUATION .....	32
5.5.1	Coordination et organes de mise en œuvre .....	32
5.5.2	Cadre de planification et mise en œuvre .....	33
5.5.3	Mesures de suivi et évaluation .....	33
5.5.4	Principaux risques et mesures d'atténuation.....	34
<b>6</b>	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>36</b>

## SIGLES ET ABREVIATIONS

AAH	Allocation pour Adulte vivant avec Handicap ;
AEEH	Allocation d'Education de l'Enfant vivant avec Handicap ;
AESS	Agence de l'Economie Sociale et Solidaire ;
AGETIPRE	Agence d'Exécution des Travaux à Intérêt Public pour la Réinsertion et l'Emploi ;
AGR	Activités Génératrices de Revenus ;
ASL	Aide de Solidarité Locale ;
ASPA	Allocation de Solidarité pour Personne Agée ;
CA	Coupons Alimentaires ;
CAS	Circonscription d'Action Sociale ;
CDS	Centre de Développement Social ;
CNSEE	Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques ;
CNI	Conseil National de lutte contre les Inégalités ;
CPS	Centre de Promotion Sociale ;
DDAS	Direction Départementale des Affaires Sociales ;
DGAS	Direction Générale des Affaires Sociales ;
DGS	Direction Générale de la Solidarité ;
DSRP	Document de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté ;
EDSC	Enquête Démographique et de Santé du Congo ;
ESS	Economie Sociale et Solidaire ;
FIPAC	Forum International sur les Populations Autochtones en Afrique Centrale ;
FMI	Fonds Monétaire International ;
FSA	Filet de Sécurité Alimentaire ;
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement ;
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre ;
IDH	Indice du Développement Humain ;
IEC	Information Education et Communication ;
IPHD	Partenaire International pour le Développement Humain ;
JNS	Journée Nationale de la Solidarité ;
MASAHS	Ministère des Affaires Sociales de l'Action Humanitaire et de la Solidarité ;
MEPATI	Ministère de l'Economie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration ;
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique ;
ODD	Objectifs du Développement Durable ;
OIT	Organisation Internationale du Travail ;
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
ONG	Organisation Non Gouvernementale ;
OSE	Observatoire Social et de l'Enfance ;
PAM	Programme Alimentaire Mondial ;
PARCAM	Programme d'Appui aux Renforcement des Capacités des Acteurs de la solidarité et du Ministère ;
PARSEGD	Projet d'Appui à la Réinsertion Socio-Economique des Groupes Défavorisés ;
PIB	Produit Intérieur Brut ;
PME	Petites et Moyennes Entreprises ;
PNAS	Plan National de l'Action Social ;
PNAS	Politique Nationale de l'Action Sociale ;
PND	Programme National de Développement ;
PS	Protection Sociale ;
RSI	Revenu de Solidarité et d'Insertion ;
RSU	Registre Social Unique des ménages ;

RENAPAC	Réseau National des Peuples Autochtones du Congo ;
SDA	Synergie et Développement d'Afrique ;
SFS	Système des Filets Sociaux ;
SNIAS	Système National d'Information d'Action Sociale ;
SNRPS	Stratégie Nationale de Renforcement et de Promotion de Solidarité ;
TA	Tickets Alimentaires ;
TPE	Très Petites Entreprises ;
TSL	Taxe de Solidarité de Logement ;
UADL	Unités d'Appui au Développement Local ;
UNICEF	Fonds des Nations Unies Pour l'Enfance.

## RESUME ANALYTIQUE

A travers plusieurs études, le MASAHS a fait un état de lieu sur la solidarité dans notre pays. Il apparaît clairement que les inégalités entre riches et pauvres se creusent. La cohésion sociale et le vivre ensemble sont remis en question parce que confrontés aux mécontentements d'une partie importante de la population. La perte des valeurs culturelles, fondement de la construction du savoir être, la mauvaise redistribution des revenus et la marginalisation de certaines couches sociales ont été identifiées comme les principales causes. Les mesures et prestations de solidarité sont reconnues comme une réponse durable à cette situation. Cependant, dans notre pays les dispositifs et autres prestations de solidarité requis pour réduire les inégalités sont soit en phase expérimentale, soit inexistantes. La faiblesse du cadre juridique et institutionnel du secteur de la solidarité, les faibles capacités opérationnelles des acteurs du secteur et le faible investissement dans le capital humain ont été épinglées parmi les défis majeurs à relever.

Pour lutter contre les inégalités et renforcer la cohésion sociale, le Ministère en charge de la solidarité est, conformément à son mandat, compétent pour élaborer et mettre en œuvre un document d'orientation générale sur la stratégie nationale de la solidarité qui doit permettre au Gouvernement :

- de doter, d'ici à 2020, le ministère en charge de la solidarité, d'un cadre légal, institutionnel et des capacités opérationnelles adéquates pour lutter contre les inégalités sociales
- de mobiliser chaque année 66 millions USD nécessaire au financement des programmes de filets sociaux grâce aux contributions publiques et aux quotes-parts des différents acteurs de la protection sociale
- de garantir d'ici à 2022 à 180 405 ménages pauvres alimentaires, personnes vivant avec handicap et personnes du troisième âge en situation de précarité des transferts sociaux et monétaires.
- d'appuyer les mécanismes communautaires d'entraide devant contribuer à la progression des indicateurs du capital social communautaire<sup>1</sup> ou richesse sociale vers un niveau pouvant garantir la cohésion sociale

Les principales mesures envisagées sont :

- le versement d'un revenu de solidarité et d'insertion et des allocations spécifiques à certaines catégories de la population (familles pauvres et vulnérables, personnes âgées, personnes vivant avec handicap) ;
- l'octroi des coupons alimentaires aux personnes et ménages les plus pauvres ;
- l'accès aux logements décents pour les ménages les plus vulnérables ;
- la promotion des valeurs culturelles sur la cohésion sociale et le vivre ensemble.

Ces principales mesures seront mises en œuvre à travers cinq (5) programmes nationaux : Programme d'Appui au Renforcement des Capacités des Acteurs de la Solidarité et du Ministère, le Programme Lisungi, le Programme FSA, le Programme Ndako et le Programme Bomoko. Un plan d'actions couvrant une période de cinq (5) ans sera élaboré. Chaque programme comprendra un volet transversal portant sur la communication et le plaidoyer

---

Le capital social correspond aux réseaux, aux normes, à la culture et aux valeurs partagées garantissant la cohésion sociale et qui facilitent la coopération entre les individus, les groupes et entre ceux-ci. Ce résultat renvoie, au sens institutionnel, à l'organisation de la société civile, des mutuelles et à une meilleure implication de la population pour la construction du savoir être

# 1 INTRODUCTION

En Afrique, des liens de réciprocité ancrés dans la tradition entretiennent dans les campagnes un système de cohésion sociale, basé sur les liens de parenté, ou sur les valeurs religieuses. Des systèmes traditionnels de cotisation, comme la tontine, permettent de réduire les risques sociaux sur la vie des individus.

Cependant, ces formes de solidarité ne suffisent plus face à l'individualisme, à la précarité des conditions de vie de beaucoup d'africains en général et des congolais en particulier. Les changements climatiques, la récurrence des conflits politiques, la détérioration des termes d'échanges au niveau mondial, ont entraîné l'incertitude dans la vie de nombreux ménages. Parallèlement à ce constat, en l'absence de réels mécanismes de redistribution, les bénéfices de la croissance économique n'atteignent pas les populations les plus pauvres. Aujourd'hui, il est donc urgent que les Etats prennent le relais et donnent à la solidarité une dimension nationale, dans le cadre du pacte social qui unit les citoyens d'une Nation.

Malgré les efforts déployés par les gouvernements et les partenaires internationaux, le nombre des pauvres et des personnes vulnérables vivant sous le seuil de pauvreté s'est maintenu à un niveau inquiétant. Le pauvre ne peut pas disposer des forces physiques et intellectuelles s'il n'a pas accès à l'éducation et aux soins de santé. ; Il ne peut non plus se prévaloir de la dignité et du respect que l'on reconnaît à chaque citoyen grâce à la capacité d'être propriétaire d'un logement décent ou d'un lopin de terre. Il ne peut enfin, avoir une rémunération s'il n'a pas un emploi qui le lui procure.

Le Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité (MASAHS) s'est engagé vers un processus de redynamisation de la solidarité tant au niveau des populations qu'au niveau institutionnel. C'est le cas de la mise en place des transferts sociaux et autres mesures de lutte contre la vulnérabilité dans l'axe II de la politique nationale d'Action Social et de son Plan d'Action (PNAS).

Toutefois, ces mesures demeurent encore insuffisantes car, la solidarité nationale vue comme le socle de cohésion sociale (le vivre ensemble) ou le déterminant d'un développement social inclusif implique diverses autres actions et l'intervention de nombreux acteurs. Aussi, l'exercice de la solidarité au niveau du pays reste encore à définir dans un document national d'orientation générale en matière de solidarité. D'où la nécessité d'élaborer la stratégie nationale de solidarité qui permettra de mettre en œuvre les mesures découlant de la Marche vers le Développement 2016-2021, Programme de Société du Chef de l'Etat, notamment celles relatives au pilier sur le renforcement de la sphère économique et sociale.

## **2 CONTEXTE DU PAYS**

La République du Congo a une superficie de 342.000 Km<sup>2</sup> et une population estimée à 3 610 490 habitants selon le recensement général de la population et de l'habitation de 2007 (RGPH-2007). Selon l'indice de développement humain 2009, le Congo est classé 136<sup>ème</sup> sur 179 pays. Le PIB per capita était de 2.721 USD (PPA) en 2008 (source FMI) comparé à la position 142 en 2005, il y a un réel progrès. Mais, malgré ce progrès lié à la croissance économique récente, la réduction effective de la pauvreté n'a pas été significative.

Le Congo est limité au nord par le Cameroun et la République Centrafricaine, au sud par l'Angola (avec l'enclave du Cabinda) et à l'Est par la République Démocratique du Congo dont il est séparé par le fleuve Congo et son affluent l'Oubangui, enfin à l'Ouest par le Gabon et l'Océan Atlantique. La République du Congo est un pays en développement à revenu intermédiaire, qui vise l'émergence en 2025(3). La République du Congo est très urbanisée avec 63,7 % des habitants vivant en zones urbaines (5). Il est subdivisé administrativement en 12 départements, 6 communes, 23 arrondissements, 88 districts administratifs, 51 communautés urbaines, des communautés rurales, des quartiers et villages (6). Deux départements disposant d'un statut particulier à savoir Brazzaville et Pointe Noire, respectivement la capitale politique et la capitale économique du pays, abritent la majorité de la population. Environ 80% de la population est concentrée dans le sud du pays. Traversé par le fleuve Congo, classé deuxième fleuve du monde par son débit, le pays dispose d'un massif forestier estimé à 220 millions d'hectares et qui représente environ 10 % de la superficie du bassin du Congo. Deux tiers (2/3) du territoire national de la République du Congo, sont couverts par la forêt équatoriale et le tiers restant par la savane.

### **2.1 NIVEAU DES INEGALITES SOCIALES ET ECONOMIQUES**

Entre 2005 et 2011, le seuil de pauvreté nationale est passé de 50,7% à 40,9% soit une baisse de 9,8 points (République du Congo, Rapport sur la pauvreté, résumé analytique, mai 2017). Les zones rurales présentent la plus forte prévalence de pauvreté 7/10 soit (69,4%) des personnes sont pauvres. Entre 2005 et 2011 le nombre de personnes vivant dans la pauvreté a augmenté dans les zones rurales : il est passé de 795.000 à 951.000. Alors que les zones rurales représentaient 44,3% des personnes vivant dans la pauvreté en 2005, elles en représentaient 57,4% en 2011. Cependant en zone urbaine, on note près de 20% des personnes pauvres, cas de Brazzaville. Le seuil international de pauvreté le plus commun est fixé à 1,90 USD, exprimé en PPA (parité de pouvoir d'achat) et USD 2011. Selon les normes internationales, la part de la population vivant en République du Congo dans l'extrême pauvreté c'est-à-dire avec moins de 1,90 USD PPA par jour a chuté passant de 50,2% en 2005 à 37,0% en 2011.

L'ampleur de la pauvreté est liée aux taux élevés de chômage et de sous-emploi, notamment en milieu urbain (16 % en 2010) et parmi les jeunes (31 % dans la tranche d'âges de 18 à 29 ans). Un autre facteur clé est la faible productivité de l'agriculture (de subsistance), caractérisée par l'exploitation de superficies modestes, le faible niveau de capital (et le manque d'accès au crédit), la sous-utilisation des intrants et l'enclavement dû aux faiblesses des infrastructures routières (ECOM 2011).

Le taux de sous-emploi a triplé entre 2005 et 2011, passant de 9.7 % à 27.8 %. Plus de 64.0 % des personnes actives vivent en dessous du seuil de pauvreté selon le rapport national de suivi des OMD de 2013.



La République du Congo occupe la 90<sup>ème</sup> place sur 105 selon le coefficient de Gini<sup>2</sup>). Ce coefficient a connu une légère augmentation, même si celle-ci n'est pas statistiquement significative (0,465 en 2011 contre 0,460 en 2005). Cette faible augmentation est en phase avec le fait que la réduction de la pauvreté a été plus importante dans les grandes villes que dans les zones urbaines et rurales. (qu'est-ce que l'indice de gini). La croissance économique ne s'est pas accompagnée de transformations notables dans la structure de l'économie qui reste dominée par le pétrole. La pauvreté a augmenté dans les zones rurales, tout en diminuant dans les zones urbaines et l'élite a bénéficié de la croissance plus que le reste de la population. Les prestations de services de santé, d'éducation et de protection sociale sont insuffisantes.

## **2.2 SITUATION SOCIOECONOMIQUE DES GROUPES VULNERABLES**

Les nombreuses privations et injustices sociales dont sont victimes les populations constituent une préoccupation majeure qui impacte la cohésion sociale. On recense au Congo plusieurs groupes marginalisés :

### Les ménages pauvres et vulnérables

Selon les résultats de l'ECOM2, le Congo a 949 093 ménages dont plus d'un quart (25,4%) est dirigé par un chef de ménage femme contre un près de  $\frac{3}{4}$  (74,6%) de chef de ménage homme. Selon le statut de pauvreté, on note que les ménages dirigés par les hommes sont le plus touchés par la pauvreté par rapport aux ménages dirigés par leurs homologues femmes. Dans l'ensemble, 19,0% de ménages congolais sont touchés par la pauvreté alimentaire soit 180 405 ménages. Certes ce taux est en dessous du taux de pauvreté global des ménages estimé à 36,5%, la pauvreté alimentaire toucherait encore 45 150 ménages (4,7%) parmi les ménages dirigés par les femmes soit un peu moins de 2 chefs de ménages femme sur 10 (18,5%) contre un effectif de 135 225 ménages dont le chef est un homme (14,3%) soit près de 2 chefs de ménages hommes sur 10 (19,2%). Ainsi, la pauvreté alimentaire toucherait dans quasiment les mêmes proportions les ménages dirigés par les hommes ou par les femmes. Les familles démunies sont souvent confrontées à la pauvreté monétaire avec comme corollaire la situation des adolescentes-mères. Les veuves et les orphelins vivent des privations manifestes des droits et libertés individuelles fondamentales

### Les jeunes vulnérables

Les jeunes ont du mal à organiser leur vie en famille et sont exposés aux risques d'infection par le VIH/sida<sup>3</sup>. Ils sont privés de moyens de vie indépendante (emplois) et des facilités d'insertion sociale, faute d'emplois et de revenus réguliers. Les jeunes sans emploi sont privés de moyens de vie indépendante (emplois) et des facilités d'insertion sociale. Faute d'emplois et de revenus réguliers, les jeunes ont du mal à organiser leur vie en famille et sont exposés aux risques d'infection par le VIH/sida<sup>4</sup>

### Les personnes âgées

En 2007, le Congo comptait 177 508 personnes âgées soit 4,8% (RGPH 2007). Ce nombre est estimé à 245 125 (ECOM 2011). Les perspectives de croissance de cette catégorie est préoccupante. Elles prévoient un doublement de la population entre 2007 et 2050 passant de 4,8% à

---

<sup>2</sup> Cf. Dictionnaire Kiwix, *le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalités de la distribution des revenus dans une société donnée, développer par le statisticien Italien CORRADO Gini. C'est donc un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite : tout le monde a le même revenu et 1 signifie l'inégalité totale : une personne à tout le revenu, les autres n'ont rien, cas extrême du maître et des esclaves*

<sup>4</sup>Idrissa Kimba, Rapport final 1 : le profil de la vulnérabilité au Congo-Brazzaville, juin 2011

9,7%. - Les personnes âgées sont plus nombreuses en zone rurale (82500) qu'en milieu urbain (64200). - Le taux de dépendance est plus élevé en zone rurale (10,5%) qu'en zone urbaine (3,6%). - Les femmes âgées sont plus nombreuses : 56,7% dont 71% de veuves - 13,2% vivent seules ; 5,2% ont un handicap ; 58,9% sont analphabètes ; 69,4% sont chefs de ménage ; 57,6% ont des enfants à charge. Les départements de la Lékoumou, du Pool et du Niari connaissent une forte concentration de cette catégorie de la population. Les personnes du troisième âge sont victimes d'exclusion sociale et de marginalisation

### Les personnes vivant avec handicap (PVH)

Le pays compte 1,4% de la population totale (RGPH 2007) soit 52 935 personnes vivant avec handicap. Elles sont présentes dans tous les départements, avec cependant une forte concentration à Brazzaville et Pointe-Noire (46,5%). Seulement - 1% des personnes vivant avec handicap ont accès aux institutions spécialisées. Dans le cadre de la solidarité, les PVH présentant une incapacité permanente ou les enfants fréquentant un établissement spécialisé ont besoin d'une prise en charge et d'autonomisation. Les personnes vivant avec handicap ne bénéficient pas comme il se doit des aides à la mobilité.

### Les enfants vulnérables

S'agissant des enfants vulnérables, Trente-quatre (34) groupes d'enfants en difficulté ont été identifiés dans le document du cadre stratégique de l'enfance vulnérable. Les enfants de 0 à 18 ans constituent 44, 9% de la population soit 1 659 184. Les enfants vulnérables identifiés sont environ 502 478 soit 30,25% des enfants dont : - Orphelins : 210 000 dont 69 000 du fait du Sida, - Handicapés : 23768 - Enfants de la rue : 910 en 2009 - Enfants ne vivant pas avec leurs parents biologiques : 260 000 - Enfants non enregistrés à l'Etat civil : 19% des naissances - Enfants victimes de la traite : 1800 - Enfants chefs de ménage : 6000 - Enfants autochtones : 19 553 - Enfants contraints à travailler : 110 000. Le taux de pauvreté est plus élevé chez les enfants (54%) que chez les adultes (47%).

### Les populations autochtones

La population congolaise compte en son sein des minorités autochtones présentes dans tous les départements de la République : *Baaka* ou *Mbendjele* au nord, *Twa* au centre et *Babongo* au sud. Ces populations autochtones représentent, environ 43.378 individus répartis dans 8.912 ménages (RGPH 2007), soit 1,2% de la population totale, souffrent de l'extrême pauvreté, de multiples frustrations et privations, d'exploitation et de discrimination<sup>5</sup> perpétuées de génération en génération. Elles souffrent de discriminations séculaires, d'exploitation économique, d'extrême pauvreté, d'accès difficile aux services sociaux de base, à la terre et aux ressources, et de non reconnaissance de droits fondamentaux. Ces citoyens particulièrement vulnérables peinent à faire valoir leurs droits.

L'étude sur l'Etat de lieux de la solidarité au Congo 2014 réalisée par le ministère en charge de la solidarité en 2014 révèle qu'une partie importante de la population nourrit le sentiment d'appartenance à une société inégalitaire lorsque les personnes victimes de chocs ou catastrophes ou en situation de vulnérabilité ne bénéficient pas d'une assistance conséquente de l'Etat notamment.

---

<sup>5</sup> Voir notamment : Volume, répartition spatiale et structure par sexe et âge des populations autochtones du Congo, CNSEE, 2011 ; Enquête sur les connaissances attitudes et pratiques des peuples autochtones en matière de prévention du VIH/sida et de leur accès aux services sociaux de base, MASSAHF/UNICEF/CNLS, 2007 ; Rapport d'analyse diagnostique sur les normes et pratiques sociales vis-à-vis des populations autochtones en République du Congo, Unicef 2009, Amélioration des dépenses publiques des secteurs sociaux pour les enfants et les femmes en République du Congo, Anthony Hodges, Clare O'Brien et Bethuel Makosso, UNICEF-Oxford Policy Management, avril 2011.

*Face à un tel tableau, plusieurs pays font recours aux mécanismes de solidarité pour réduire les inégalités sociales et renforcer la cohésion sociale...*

### 3 ETAT DES LIEUX DE LA SOLIDARITE AU CONGO

Selon le nouveau dictionnaire critique de l'action sociale<sup>6</sup>, elle est une interdépendance mutuelle (des individus) mais qui implique en plus une responsabilité mutuelle d'assistance et d'entraide réciproque entre les membres d'un groupe, fondée sur le contrat et/ou la communauté des biens. Selon Durkheim<sup>7</sup>, pour qu'une société existe, il faut que ses membres éprouvent de la **solidarité** les uns envers les autres. En définitive, la **solidarité** est donc le lien social d'engagement et de dépendance réciproques entre des personnes ainsi tenues au bien-être des autres, généralement des membres d'un même groupe liés par une communauté de destin (famille, village, profession, entreprise, nation, etc.).

Plus largement, le terme solidarité est utilisé au niveau national. La solidarité nationale représente l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale afin de lutter contre la pauvreté et les inégalités et d'assurer la cohésion sociale. Elle contribue à l'épanouissement de tous sans exclusion au sein de la communauté. En ce sens, « *le concept de solidarité est d'abord un concept juridique de droit social* »<sup>8</sup>. Mais, la notion de solidarité s'est ouverte pour englober des mouvements d'entraide qui poussent les uns et les autres vers ceux que nous reconnaissons comme des semblables (famille, communauté, humanité, etc.), qui ne relèvent pas de la contractualisation formelle à priori, mais sont mues par des ressorts éthiques ou anthropologiques.

#### 3.1 DIFFERENTES FORMES DE SOLIDARITE

Du point de vue pratique, on distingue quatre formes de solidarités dont les fondements ne sont pas exclusifs les uns des autres :

- a) **la solidarité dite « naturelle »**. Elle renvoie généralement aux solidarités familiales qui ont longtemps été pensées sur le mode naturel, parce que le groupe à l'intérieur duquel elle s'exerce est perçu comme une donnée biologique et non pas comme une donnée socialement construite.
- b) **la solidarité « universalisante »** Cette forme de solidarité assigne à chaque individu une responsabilité face à l'ensemble du groupe humain. Elle trouve ses valeurs dans les religions universalisantes ou dans l'humanisme. Si les moteurs en sont ainsi radicalement différents, elle porte les mêmes engagements d'abord missionnaires puis humanitaires.
- c) **la solidarité « nationale »**. Socialement construite qui s'incarne dans l'action de l'Etat-providence. Une extension de cette forme de solidarité institutionnalisée pourra se trouver dans des solidarités transnationales. Dans d'autres pays, la solidarité nationale est financée par l'impôt sur le revenu qui repose sur une redistribution des richesses. Chaque citoyen y contribue en fonction de ses moyens.
- d) **la solidarité « corporatiste » et « associative »**. On distingue dans le même groupe différents types d'exercice de la solidarité en ce que leur lien est plus ou moins formel. Dans le premier groupe, on trouvera les formes de solidarités syndicales ou fondées sur des associations de défense d'intérêts particuliers qui ont pour caractéristiques de limiter leur

---

<sup>6</sup>Jean Yves Barreye et Brigitte Bouquet - Nouveau dictionnaire critique d'action sociale. Edition Bayard P. 552, novembre 2009

<sup>7</sup>Emile Durkheim (1893), De la division du travail **social**

<sup>8</sup>Op. cit. p. 153

action à un groupe circonscrit, à une identité donnée (les travailleurs, les ressortissants de tels ou tels départements, etc.). Dans le second, on placera les solidarités « faibles » liées au partage de pratiques particulières (jouer au football. Danse folklorique etc.), qui font entrer dans des communautés. `

L'individualisme a gagné nos villages et nos quartiers. En outre, la solidarité familiale qui jadis constituait l'une des valeurs de la société africaine s'est effritée. Elle ne se limite plus qu'aux membres de la famille les plus proches et ne permet plus de faire face qu'aux urgences (maladies 25,6%, difficultés financières 19,5% et décès 12,4%). On estime que la pauvreté monétaire qui touche la moitié de la population ne permet pas aux familles de faire face dignement à leurs besoins et à ceux des autres. Face à cette situation, les populations préconisent la création d'emplois 42,8%, l'amélioration des conditions de vie 30,9% à travers l'accès aux services sociaux de base et l'octroi des aides financières aux ménages les plus pauvres (9,1%).

### **3.2 PRESTATIONS DE SOLIDARITE EN LIEN AVEC LA REDUCTION DES INEGALITES**

Les prestations de solidarité sont à distinguer de celles de la sécurité sociale relevant du volet contributif. Elles se distinguent d'autres types de prestations sociales notamment l'aide facultative qui dépend de l'action sociale ou de l'aide humanitaire. Dans le cadre de la solidarité nationale, les prestations de solidarité non contributives reposent généralement sur quatre séries de mesures (le cas de la France et de la Suisse).

- a) ***La première série de mesures est liée à l'accès au revenu, dispositif qui assure aux ménages et à certaines catégories spécifiques (personnes âgées ou personnes vivant avec handicap) sans ressources un niveau minimum de revenu variable selon la composition du ménage.*** Les ménages en situation de fragilité financière, les ménages aux revenus modestes, en situation précaire ou de pauvreté peuvent accéder à des allocations, versées par l'État. Ces allocations peuvent comprendre : (i) l'aide financière conditionnelle de longue durée conditionnelle ou nom appelé en France Revenu de Solidarité Active qui comprend une prestation financière et peut, le cas échéant, également comprendre des prestations sous forme de mesures d'insertion sociale ou professionnelle, (ii) l'aide financière personnalisée qui est attribuée aux personnes âgées ou aux personnes vivant avec handicap sous condition d'âge, de résidence régulière sur le territoire national et de ressources. Dans certains cas une allocation de solidarité aux Personnes Agées.
- b) ***La seconde série repose sur l'accès à l'aide alimentaire et aux restaurants sociaux pour les personnes en grande difficulté et sans ressources.*** Les familles accèdent aux épiceries ou aux boutiques dans le cadre de la participation à un programme de transfert alimentaire. On prévoit aussi l'accès aux restaurants sociaux qui préparent et servent des repas aux personnes pauvres ayant reçu des bons ou coupons alimentaires, cas du Brésil
- c) ***La troisième englobe tous les mécanismes d'accès des personnes aux ressources modestes au logement adapté à leur situation familiale et financière.*** Ce dispositif regroupe les aides liés à l'accès au logement (dépôt de garantie, cautionnement, prise en charge du 1er mois de loyer, etc.), les aides pour le maintien dans le logement (dette de loyer et de charges locatives, frais de procédure supportés par le ménage, cautionnement), l'accompagnement social lié au logement (recherche de logement, - entrée dans le logement, - maintien dans les lieux, - prévention des expulsions, - aides aux accédant en difficulté). Pour le cas de la France, ce dispositif est souvent soutenu par un Fonds de Solidarité Logement (SF) qui intervient prioritairement auprès des ménages qui ne parviennent pas à

obtenir un logement ou éprouvent des difficultés à le conserver. Dans cette optique, il prévoit un accompagnement social des familles et propose des aides destinées aux locataires, aux propriétaires occupants, aux personnes hébergées à titre gracieux et aux résidents de logement-foyer.

- d) ***La quatrième porte sur l'accès à la santé et à l'éducation*** de la population en grande exclusion sociale ou en précarité à des soins de qualité et à l'éducation de base sans tenir compte de la catégorie sociale. Il existe un lien étroit entre les mesures de solidarité liée à la protection sociale et l'accès à la santé et à l'éducation. En effet, dans sa forme la plus simple, la protection sociale peut aider les ménages à avoir accès aux services d'éducation et de santé, notamment en leur fournissant les ressources nécessaires à l'achat d'uniformes, de manuels et de médicaments. Cela peut également se faire avec le concours des mutuelles professionnelles et communautaires, le système d'assurance maladie et le développement de la gratuité et du bénévolat à travers des associations d'aide.

Ces mesures peuvent revêtir un caractère plus ou moins urgent et osciller entre l'humanitaire et l'action sociale. Ils peuvent aussi dans le cadre de la solidarité corporatiste et associative, combiner les mesures contributives et non contributives et se rapprocher du volet contributif de la protection sociale.

### **3.3 MESURES DE SOLIDARITE PRISES AU CONGO**

Sur les principaux piliers de la solidarité, le Congo a pris quelques mesures notamment dans le domaine de l'accès au revenu, à la santé, à l'éducation, au logement.

#### **3.3.1 Accès aux revenus pour les plus pauvres y compris les personnes âgées et celles vivant avec handicap**

Les mesures de protection sociale concernent essentiellement les agents de l'Etat et les travailleurs du secteur privé ainsi que leurs familles à travers diverses allocations et pensions, elles représentent 15%. Des dispositions nouvelles sont prises dont la loi n°10-2012 du 4 juillet 2012 portant régime de l'enfance et de la famille en difficulté (loi n° 10-2014 du 13 juin 2014) pour étendre les mesures de protection sociale au plus grand nombre en commençant par les femmes et les enfants qui constituent les couches les plus vulnérables. Mais ces mesures n'ont pas encore connu un début de mise en œuvre.

Dans le cadre de la réduction de la pauvreté, le Gouvernement et la Banque Mondiale mettent en œuvre un projet pilote de transfert monétaire destiné à 5.000 ménages très pauvres ayant en leur sein un ou des enfants à charge de 0 à 14 ans, ou bien une ou des personnes âgées de 60 ans au moins et à 1.000 personnes âgées. Le Projet Lisungi a obtenu de l'AFD un financement additionnel. Actuellement, le projet couvre environ 10 000 ménages et dispose d'un registre de 41 000 ménages. Par ailleurs, le Projet Lisungi Système de Filets Sociaux et le projet PDSS II, développent un système d'accès gratuit des ménages pauvres aux services de santé. Lisungi met en place un système de guichet unique d'enregistrement de la demande sociale dans les CAS. Le registre doit permettre d'accéder à trois (3) produits : le Cash Transfert (financement Lisungi) ; les soins médicaux (financement PDSS II) et l'inclusion productive (financement Lisungi avec l'appui de la Banque Postale du Congo). A côté du cash transfert, il y a le projet de Filet de Sécurité Alimentaire (FSA) avec l'appui du PAM. ***Cependant, les cash transferts pour les plus pauvres sont encore en cours d'expérimentation dans quelques zones géographiques et ne bénéficient pas d'une véritable institutionnalisation dans le cadre d'une politique générale du gouvernement. En outre, elles ne s'appliquent pas à toutes les catégories vulnérables notamment les personnes vivant avec***

**handicap.** Or, selon l'étude économique et l'impact des transferts monétaire réalisée en 2013 par la Banque Mondiale dans le cadre du Projet Lisungi<sup>9</sup> le transfert mensuel fixe de 20 \$ EU (10 000 FCFA) affecté aux ménages permet de réduire le taux de pauvreté entre 2,8% et 3,7% et entre 7,6% et 10,6% s'il est affecté à tous les ménages pauvres alimentaires du pays si l'on ajoute un transfert variable entre 4 \$ et 10 \$ EU (2 000 FCFA et 5 000 FCFA). Ces transferts monétaires coûteraient pour tous les pauvres alimentaires du pays entre 61,8 et 132,2 millions de dollars EU (entre 30,9 et 66,1 milliards de FCFA) par année.

### **3.3.2 Accès aux logements pour les plus pauvres**

L'aperçu historique sur la question de l'habitat au Congo révèle qu'aucune réelle politique inclusive de l'habitat définissant clairement les logements sociaux n'a été mise en place. En effet, depuis 1960, la politique sociale n'a pas inscrit l'accès au logement social comme une priorité. Toutefois, une réforme de l'habitat a été amorcée à partir de 2012. La Société de Promotion Immobilière (SOPRIM) a remplacé la SOPROGI. Cette société a fait, il y a quelques années, la promotion des logements dits « logements sociaux ». Le prix du logement en vente par la SOPRIM est actuellement estimé à 32 millions et dépend aussi du type de logement. Afin de faciliter l'accès à un plus grand nombre de citoyens à un logement décent, sous forme locative à travers les loyers personnalisés adaptés aux revenus des populations économiquement vulnérables le Congo a créé en 2013 la Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré (SHLM) par la loi n°19-2013 (26 septembre 2013) conformément aux objectifs du PND. En effet, le Plan National de Développement (PND) a prévu la construction de 20.000 logements sociaux en 2016. Malheureusement, cette mesure ne profite qu'à une certaine catégorie, car l'accès à ces logements reste limité, notamment pour des raisons de prix, surtout lorsqu'on voit le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) des congolais qui aujourd'hui est à 90.000 FCFA et que le prix d'un appartement au camp Clairon par exemple varie entre 60 000 000 et 80 000 000 FCFA. Ce constat laisse penser qu'en République du Congo, la notion de « logements sociaux » est encore mal conçue par les pouvoirs publics et mérite une requalification. La pauvreté dans le domaine de l'habitat touche 58% de la population congolaise, soit la majorité des Congolais en raison de son coût élevé. Les besoins en logements sont loin d'être satisfaits. Ils sont estimés à 13.550 unités pour les deux principaux centres urbains du pays par an, pour une offre annuelle effective de 2000 logements à Brazzaville et à Pointe Noire<sup>10</sup>.

### **3.3.3 L'accès à l'alimentation de qualité pour les plus démunis**

La faim et la malnutrition demeurent un problème qui touche surtout les ménages pauvres. Selon le Rapport SABER 2015 de la Banque Mondiale, environ 31% des enfants de moins de cinq ans avaient un retard de croissance, alors que 11% du même groupe démographique ont été classés comme décharnés en 2013. L'alimentation scolaires et les cantines sont inscrites dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, horizon 2025 et le programme national de développement de l'éducation 2012 -2016. Environ 686 écoles sur un total d'environ 1843 écoles du préscolaire et du primaire sont prises en charge par le programme sur les cantines scolaires. En 2013, le Gouvernement congolais a consacré 16 000 000 \$US pour les cantines scolaires avec l'appui du PAM et de l'IPHD. Malheureusement ce programme ne dispose pas d'une structure nationale de coordination.

Dans le cadre de la réduction de la faim, le Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité avec l'appui du PAM met en œuvre le projet FSA (Filets de Sécurité Alimentaire). Ce projet vise :

---

<sup>9</sup> Banque Mondiale, 2013, Etude Economique et l'impact des transferts monétaires en République du Congo

<sup>10</sup> Stratégie nationale de prise en charge de groupe Sociaux vulnérable 2011, Kimba Idrissa, P.22

- l'amélioration de l'accès des enfants de 6 à 12 ans dans le système scolaire et du taux de fréquentation des centres de santé par les femmes enceintes ou allaitantes ainsi que les enfants âgés de moins de deux ans ;
- l'amélioration de l'adhérence au traitement pour les personnes vivant avec le VIH ou la tuberculose.

C'est un projet qui assure la distribution des vivres aux ménages vulnérables en utilisant des coupons électroniques d'une valeur mensuelle de 30.000 FCFA. Au lancement, le projet s'exécutait dans les quartiers périurbains de Brazzaville et de Pointe-Noire. Depuis juillet 2014, le projet couvre d'autres zones des départements de la Lékoumou, et de la Cuvette. Les groupes ciblés couvrent actuellement environ 12 000 ménages. Sont jugés éligibles à ce programme, (i) les ménages avec enfants non scolarisés (au moins 2 enfants âgés de 6 à 12 ans), (ii) les ménages dirigés par des femmes enceintes (ou femmes allaitantes), (iii) les ménages affectés par le VIH/SIDA /la Tuberculose. Cependant ce projet couvre seulement quelques localités et offre une gamme de prestations limitées aux seuls

### **3.3.4 Accès aux services de santé et d'éducation**

Les mesures de gratuité, tendant à favoriser l'équité dans l'accès des populations aux services publics ne sont pas suffisantes et permanentes. Dans le domaine de la Santé, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour promouvoir l'équité dans l'accès aux services de santé, car beaucoup de personnes n'ont pas assez d'argent pour payer les soins. Il s'agit notamment des mesures de gratuité des soins à l'endroit des enfants de 0 à 15 ans (paludisme et autres soins pédiatriques), des femmes enceintes ou en situation d'accouchement, des personnes souffrant du VIH/SIDA et de la tuberculose. Les pouvoirs publics travaillent actuellement sur la mise en place du régime d'assurance maladie universelle (Loi n°37-2014 du 27 juin 2014). Ce régime constitue une innovation essentielle et vise à révolutionner les mentalités, les attitudes et les comportements des populations dans leur relation à l'offre de santé. Dans le domaine de l'éducation, la gratuité a pour objectif de promouvoir l'égalité entre tous les enfants congolais ou vivant au Congo de 6 à 16 ans afin d'éviter la marginalisation ou l'exclusion de certains d'entre eux dès l'enfance. Ces mesures concernent aussi ceux des classes d'examen d'Etat (CEPE, BEPC, BET, BAC).

### **3.3.5 Accès aux services offerts par d'autres acteurs de la solidarité**

A l'exception des initiatives développées par l'Etat, les organisations de la société civile et les mutuelles proposent quelques prestations en faveur des populations vulnérables, basées sur le principe du bénévolat et de la gratuité. L'étude sur la solidarité réalisée par le MASAHS a permis de mesurer le niveau d'ancrage de chaque forme de solidarité. La solidarité corporatiste se manifeste à travers les mutuelles et les associations. 48,4% des mutuelles et 76,6% des associations sont basées sur l'entraide, la solidarité et l'assistance en lien avec les questions humanitaires liées à l'urgence. Elles interviennent souvent dans les cas de décès (10,3%), maladies (6,5%), mariages (1,5%) et aide financière d'urgence (9,8%). Les prestations offertes entre membres au sein des associations portent sur l'assistance mutuelle et sont liées aux questions de santé /décès (26,3%).

En conclusion, les mesures de solidarité nationale sont destinées à l'ensemble de la population ou à certaines personnes en difficulté (même les victimes des catastrophes). Mais, dans la pratique, nombreuses sont les personnes qui constatent la non effectivité de ces actions dans leur vie quotidienne. A titre d'exemple, 70,6% des personnes interrogées dans le cadre l'enquête sur l'état des lieux de la solidarité affirment n'avoir pas encore reçu d'aide de l'Etat (de façon directe).

### 3.4 CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA SOLIDARITE

La solidarité nationale en République du Congo trouve son fondement dans la Constitution du 20 Janvier 2002 qui dispose de « bâtir un Etat de droit, une Nation fraternelle et solidaire ». L'article 7 de ladite Constitution déclare : « la personne humaine est sacrée et a droit à la vie. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger ». La Constitution du 25 octobre 2015 le réaffirme en ces termes dans son Préambule : « *soucieux de bâtir une République fondée sur le principe d'égalité, de fraternité, de partage et de solidarité d'une part, et d'assurer l'épanouissement de chacun et de tous dans le cadre d'une République respectueuse des droits intangibles de la personne humaine d'autre part.* »

A ces dispositions constitutionnelles, il faut ajouter la **loi n° 18-99 du 15 août 1999, portant institution de la Journée Nationale de la Solidarité (JNS)** dont le but est de ramener la cohésion sociale au sein de la population congolaise divisée par une décennie de conflits sociopolitiques. Cette loi interpelle ainsi « **les filles et fils du Congo à œuvrer ensemble pour soulager les souffrances des compatriotes victimes de toutes sortes de calamités et à promouvoir l'esprit d'ouverture, de tolérance et de fraternité** ». En outre, il existe une panoplie de lois nationales spécifiques relatives à la prévention, protection, prise en charge et promotion des personnes en difficultés. Il s'agit par exemple des personnes vivant avec handicap, des enfants, des populations autochtones, des familles, des travailleurs. Au niveau international, la Charte des Nations Unies est un texte qui favorise l'implication des pays dans une sorte de solidarité internationale basée sur l'assistance mutuelle (cas de l'assistance humanitaire). L'Organisation Internationale du Travail en faisant la promotion de la responsabilité sociétale des entreprises, propose un cadre d'intervention des entreprises surtout multinationales dans les questions sociales et environnementales. Cependant, la loi d'orientation générale sur la cohésion sociale et la solidarité nationale est inexistante.

*Le cadre institutionnel d'intervention des acteurs n'est pas clairement défini.* Le cadre institutionnel de la solidarité nationale couvre un grand nombre de secteurs de la vie de l'Etat. De manière évidente, on peut désigner les départements ministériels tels que : les Affaires Sociales (aides sociales), la Santé (gratuité des soins), la Promotion de la Femme (appui aux activités génératrices de revenus), l'Enseignements (gratuité de la scolarité), la Sécurité Sociale (pensions des retraités), l'Agriculture (fonds de l'agriculture) Ces départements jouent, d'une certaine manière, le rôle de « distributeurs » de la richesse nationale à tous les citoyens Congolais. Actuellement, le cadre institutionnel qui régit la solidarité au Congo découle des décrets n°2010-604, et n°2010-608 du 21 septembre 2010. Ces textes font du Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité le référent institutionnel de la Solidarité au Congo. Au niveau du MASAHS, c'est la Direction Générale de la Solidarité (DGS) qui initie et met en œuvre avec d'autres partenaires, la politique de solidarité. Elle est donc responsable des programmes de solidarité, de lutte contre les exclusions et les marginalisations, la consolidation de la cohésion sociale à travers les filets de protection, le fonds de solidarité, les institutions d'entraide et les mutuelles, la prise en charge des personnes et groupes vulnérables et du développement communautaire. En dépit de l'existence des politiques sectorielles concourant à la consolidation de la cohésion nationale comme la politique genre, la politique nationale de l'action sociale, celle de l'emploi de la jeunesse, le ministère en charge de la solidarité ne dispose pas encore d'une politique sectorielle en la matière.

Par ailleurs, généralement les entités intervenant dans le domaine de la solidarité manquent d'un cadre d'intervention intégré. Dans le cadre de l'extension de la protection sociale, dans ses aspects de base, à l'ensemble de la population, le gouvernement a réformé le sous-secteur de la sécurité sociale avec la création du régime de la famille et de l'enfance en difficulté (Loi n°10-2012 du 4 juillet 2012) et du régime d'assurance maladie universelle (Loi n°37-2014 du 27 juin 2014). A cet effet, deux (2) caisses ont été créées :



- la caisse de la famille et de l'enfance en difficulté (CFED) qui a pour missions de gérer le régime de la famille et de l'enfance en difficulté et d'assurer les prestations sociales relatives aux branches de la maternité, des prestations familiales, de l'insertion sociale et à toute autre branche créée par la loi et en rapport avec le régime de la famille et de l'enfance en difficulté ;
- la caisse d'assurance maladie universelle (CAMU) qui a pour missions de gérer le régime d'assurance maladie universelle, d'assurer aux affiliés une prise en charge des soins de santé et d'accomplir toutes autres missions dévolues par la loi en rapport avec le régime d'assurance maladie universelle.

*Cependant, le dispositif repose sur un régime plus ou moins contributif. Les questions du renforcement des capacités des parties prenantes (ONG, mutuelles, formations sanitaires, assurances) et de la participation des communautés au régime n'ont pas encore été réglées.*

### **3.5 CAPACITES OPERATIONNELLES DES ACTEURS DE SOLIDARITE**

Les personnes morales de droit privé constituées sous forme de coopératives, de mutuelles, de fondations, ou d'associations régies par la loi du 1er juillet 1901, mènent sur le terrain des interventions dans le cadre de la solidarité. Cependant elles bénéficient très peu d'encadrement adéquat des pouvoirs publics alors qu'elles peuvent être mises à contribution pour apporter des réponses aux nombreuses préoccupations des populations. Faute d'un cadre institutionnel adéquat, les acteurs étatiques ont des capacités d'intervention assez réduites pour faire face aux défis nationaux.

#### **3.5.1 Institutions étatiques**

Actuellement au Congo, la solidarité nationale repose sur des institutions et organisations suivantes :

- la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), accorde certaines prestations à ses affiliés du secteur privé et certains fonctionnaires contractuels à la retraite et leurs familles ;
- la Caisse de Retraite des Fonctionnaires (CRF), qui prend en charge les retraités de la fonction publique et les militaires ;
- l'Office Nationale de l'Emploi et de la Main d'œuvre (ONEMO) ;
- la Direction Générale des Affaires Sociales (DGAS), la Direction Générale de l'Action Humanitaire (DGAH), et la Direction Générale de la Solidarité (DGS), trois (3) entités qui forment le Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité (MASAHS), assistent les populations vulnérables pour les conduire à l'autonomisation.. Ces trois (3) directions générales comme la CNSS, la CREF et l'ONEMO appliquent la politique du gouvernement en matière de protection sociale contributive et non contributive ;
- Les Syndicats défendent les intérêts des membres de leur groupement. (Patronat ou travailleurs.)<sup>11</sup>.

#### **3.5.2 Acteurs privés et paraétatiques**

*Les interventions des acteurs privés et paraétatiques sont disparates et moins bien coordonnées. L'histoire des institutions de solidarité ou d'assistance remonte à la pénétration coloniale avec les*

---

<sup>11</sup>La solidarité nationale en faveur des mutilés de guerre au Congo : cas de Brazzaville. Présenté et soutenu par Benoit PEMBE - année académique : 2000-2002

institutions religieuses comme la Caritas et l'Armée du Salut puis plus tard avec l'Association Congolaise Raoul Follereau.<sup>12</sup> C'est dans les années 1970 et 1980 que ce secteur connaîtra une évolution avec les institutions séculaires comme le Rotary et le Lions Club. Si la Fondation Congo Assistance (FCA) a été la première organisation nationale d'assistance aux populations au début de la décennie 1980, ce secteur a connu une très grande prolifération dans les années 1990 et 2000. En dehors de toute estimation quantitative, on peut dire sans risque de se tromper qu'il existe plus d'une centaine d'organisations œuvrant dans le domaine de la solidarité. Cependant, si toutes ces organisations ont pour but d'assister les personnes vulnérables, elles n'ont pas toutes la même capacité d'action ou la même renommée. Parmi celles qui disposent de plus de moyens, outre la FCA, on trouve les Fondations des grandes entreprises (privées ou paraétatiques) du pays qui agissent dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises. Toutes ces institutions ne sont pas spécialisées dans des domaines spécifiques et agissent tantôt sur les individus tantôt sur les communautés. Ces institutions s'intéressent plus particulièrement aux opérations susceptibles de modifier dans un sens favorable, les conditions socioculturelles des populations cibles concernées<sup>13</sup>. Les formes d'intervention ou d'assistance de ces institutions sont multiples et variées. On peut cependant les classer en cinq (5) catégories principales : (i) le soutien aux projets, (ii) les opérations circonstancielles, (iii) le parrainage des projets ou activités, (iv) les actions de sensibilisation sur les maladies et autres fléaux sociaux et (v) l'aide directe aux individus ou aux communautés.

### 3.5.3 Les Organisations Non Gouvernementales, associations et mutuelles

Les villages, les quartiers et les villes fourmillent d'organisations de petite taille qui couvrent toutes les sphères de la vie collective : associations d'entraide dans les activités de production, ristournes financières, associations d'épargne et associations récréatives ou ludiques (jeux de cartes ou tous types de jeux anciens, de sport, de folklore...). Certaines se spécialisent dans la prière. *Cependant*, l'étude sur l'état de lieu de la solidarité relève que les associations d'épargne ou mutuelles qui pourtant agissent directement sur les capacités économiques et sociales des ménages sont minées par « l'individualisme et une faible propension à partager avec les autres ou à œuvrer ensemble. En outre, ces organisations sont confrontées à plusieurs problèmes de fonctionnement, de financement et de coordination. Faute d'un appui substantiel des pouvoirs publics, ces organisations n'ont pas les capacités de réduire significativement, par le biais des mécanismes de solidarité, les inégalités sociales et de contribuer efficacement à la cohésion sociale à travers ces prestations

***En conclusion, faute d'un meilleur encadrement et d'un appui substantiel des pouvoirs publics, ces organisations n'arrivent pas à réduire les inégalités sociales par le biais des mécanismes de solidarité corporatiste.***

---

<sup>12</sup>Abdoulaye DANDADA, Les institutions d'assistance et la politique de développement cas de la Fondation Congo Assistance : Mémoire Filière Agent de Développement Social, 2005

<sup>13</sup>Op cit.

## 4 DEFIS ET OPPORTUNITES SUR L'INSTITUTIONNALISATION DE LA SOLIDARITE NATIONALE

### 4.1 PRINCIPAUX DEFIS

Au Congo, les prestations de solidarité sont encore à un stade embryonnaire de développement. Tels que déployés, les dispositifs de solidarité ne pourront pas permettre de réduire significativement les inégalités sociales et donc de contribuer efficacement à la cohésion sociale. Dans le contexte actuel marqué par la crise économique et financière, deux défis doivent être relevés afin de résister à l'érosion de la société : Il s'agit notamment de : (i) l'investissement dans le capital humain, (ii) de la promotion des valeurs culturelles sur la cohésion sociale et (iii) la lutte contre l'individualisme et l'ethnocentrisme.

#### 4.1.1 L'investissement dans le capital humain

Dans la majorité des pays africains au sud du Sahara, les statistiques montrent que la faiblesse du capital humain de la population est une cause de préoccupation et d'échec des politiques sociales. Bien que les gouvernements et la société consacrent des efforts considérables pour améliorer la santé, l'éducation et la formation afin d'offrir des opportunités pour les jeunes et créer des emplois en réponse à leurs besoins, les aspects essentiels de base du capital humain ne font pas toujours l'objet d'une attention toute particulière. En effet, on entend par capital humain non seulement l'éducation et la formation, donc le savoir et le savoir-faire, mais aussi un ensemble des valeurs républicaines démocratiques, des valeurs éthiques que chaque agent public doit porter pour être un homme intègre, et respectueux des biens publics. Plusieurs initiatives viables allant dans le sens du développement du capital humain ont été développées mais peu soutenues financièrement. A titre d'exemple, les dépenses de l'Etat enregistrées au niveau de la Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité couvrent moins de 0,1% du PIB.

Tableau 1: Analyse financière des budgets des ministères du secteur social

Tableau comparatif des budgets des ministères du secteur social

Exercice budgétaire		Santé et population	Enseignement supérieur	Enseignement primaire, secondaire et alphabétisation	Enseignement Technique et professionnel	Affaires sociales, action humanitaire et solidarité	Budget Général de l'Etat
2014	Fonctionnement	104 174 307 255	50 208 221 973	104 839 940 380	25 572 028 882	10 660 237 373	1 153 085 625 059
	Investissement	85 160 000 000	36 300 000 000	88 006 000 000	88 600 000 000	20 520 000 000	1 997 911 000 000
	<b>Total ministère</b>	<b>189 334 307 255</b>	<b>86 508 221 973</b>	<b>192 845 940 380</b>	<b>114 172 028 882</b>	<b>31 180 237 373</b>	<b>3 150 996 625 059</b>
2015	Fonctionnement	93 443 805 317	46 172 273 742	108 276 405 441	23 192 083 070	7 932 826 795	1 007 355 500 000
	Investissement	283 626 000 000	80 700 000 000	17 460 000 000	5 405 000 000	8 735 000 000	2 062 394 500 000
	<b>Total ministère</b>	<b>377 069 805 317</b>	<b>126 872 273 742</b>	<b>125 736 405 441</b>	<b>28 597 083 070</b>	<b>16 667 826 795</b>	<b>3 069 750 000 000</b>
2016	Fonctionnement	96 929 243 788	49 688 720 176	117 317 841 426	30 381 551 230	7 709 514 099	1 089 341 000 000
	Investissement	101 249 000 000	25 917 000 000	28 216 000 000	24 147 000 000	13 393 000 000	1 306 656 000 000
	<b>Total ministère</b>	<b>198 178 243 788</b>	<b>75 605 720 176</b>	<b>145 533 841 426</b>	<b>54 528 551 230</b>	<b>21 102 514 099</b>	<b>2 395 997 000 000</b>

Le faible investissement dans le développement n'a permis de développer en faveur des personnes vulnérables des programmes d'inclusion devant leur permettre d'être autonomes et de devenir les vrais acteurs du développement social et économique du pays. Les populations non assistées vivent dans la pauvreté et sont confrontées à de nombreuses privations et injustices sociales et à la violation de leurs droits à la survie mettant en péril les valeurs de solidarité qui d'antan faisait

l'identité des congolais. La société ne donne pas à chacun la place qu'il mérite ou que les inégalités se creusent et nourrissent une vision négative du « vivre ensemble ».

#### 4.1.2 La promotion des valeurs culturelles sur la cohésion sociale et l'entraide

La solidarité familiale qui jadis constituait l'une des valeurs de la société africaine s'est effritée. Elle ne se limite plus qu'aux membres de la famille les plus proches et ne permet plus de faire face qu'aux urgences. L'individualisme a gagné les villages et les quartiers. En effet, la famille constitue la première cellule de protection de l'individu et de la collectivité. Mais, elle est également le « principal espace de socialisation et d'éducation des enfants »<sup>14</sup>. La tendance à l'individualisme, qui s'accroît de plus en plus, tue, divise, retarde le développement économique et social et fragilise les liens entre les membres de la société. Elle conduit également à l'effritement de la solidarité familiale. Cette attitude est due, pour certains à l'insuffisance de moyens financiers car la précarité dans laquelle vivent leurs familles ne leur permettent plus de répondre à toutes les « obligations familiales ». La famille et la communauté résistent très peu à l'érosion de la société marchande qui, à force de monétiser tous les actes essentiels de la vie, finit par la déstabiliser et la détruire. Toutes les enquêtes sociales passées et récentes font mention de la fragilité et de la perte de vitalité des valeurs culturelles et de la solidarité familiale. **La déperdition des valeurs** telles que l'amour du prochain, la compassion et le partage **favorisent** l'augmentation de la violence et de la criminalité et mène à la marginalisation ou à l'exclusion sociale. Pour toute société juste et équitable, l'école, la famille et l'église ont la responsabilité de protéger et de transmettre les valeurs telles que la solidarité entre les membres de la famille, le patriotisme, l'intégrité, l'honnêteté, le respect et la dignité, la tolérance et l'hospitalité, la culture de la paix, l'amour du travail, l'habitude du respect, la bonne tenue, la courtoisie, l'attachement inviolable aux traditions ancestrales et le dévouement au groupe. *C'est pourquoi, la famille doit être réhabilitée dans son rôle de garant de l'éthique et du savoir-être en la mettant à l'abri de l'indignité.*

#### 4.1.3 La lutte contre l'ethnocentrisme

La République du Congo a connu ces vingt (20) dernières années une série de guerre civile répartie en trois (3) périodes : 1992-1994 ; 1997 et enfin 1998-2002. Dans le fond, ces conflits ne sont autres que la matérialisation de l'intégrisme politique. Il sied de noter que cette lutte pour le pouvoir s'est appuyée sur des manipulations ethniques et régionalistes contribuant ainsi à la création des « ennemis intérieurs »<sup>15</sup> tout en transformant les tensions politiques en conflit armé urbain. Ces conflits ont eu un impact profond dans la société. En effet, un véritable déchirement du tissu social congolais a pris son essor à la fin de ces conflits car jusqu'aujourd'hui une bonne partie des populations habitants les quartiers sud de Brazzaville jurent de ne jamais pouvoir remettre les pieds dans les quartiers nord de Brazzaville et vice versa. Ce constat est même visible dans l'administration publique où un fonctionnaire originaire du nord du Congo par exemple, une fois muté ou affecté pour servir dans les départements situés au sud du pays, remue ciel et terre pour changer de lieu de mutation ou d'affectation. *A cause de la pauvreté, du repli identitaire et des pertes des valeurs culturelles, l'ethnocentrisme prend place dans notre société de manière brutale et accentue les conflits armés et l'intégrisme politique. Les conflits armés successifs que le pays a connus et certains discours politiques prônant l'intégrisme ont affecté négativement certaines valeurs de solidarité.*

---

<sup>14</sup> « Cadre de politique sociale Africaine » ; Union Africaine/janvier 2009, Addis-Abeba

<sup>15</sup> Patrice YENGO (2006), *La guerre civile du Congo-Brazzaville 1993-2002* « chacun aura sa part », éd Karthala.

## 4.2 OPPORTUNITES

*On note quelques forces et opportunités permettant le développement et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de solidarité.* Parmi les plus importantes, on peut citer un contexte international favorable marqué par l'adoption des Objectifs de Développement Durable et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, une situation économique et financière difficile marquée par la baisse des revenus du pétrole, une réforme du secteur de la protection sociale et le développement des piliers essentiels d'un système national de protection sociale.

### 4.2.1 Cadre stratégique international

Les Nations Unies ont adopté le 25 septembre 2015 à New-York lors de l'Assemblée Générale, 17 objectifs mondiaux de développement durable pour mettre fin à la pauvreté, lutter contre les inégalités et les injustices, faire face au changement climatique et construire un monde en commun d'ici à 2030. Les ODD *mettent l'homme au centre et* insiste sur la nécessité *d'investir sur le développement du capital humain.*

L'Agenda 2063 de l'Union Africaine identifie *le capital humain* comme un facteur clé de la prospérité de l'Afrique. Le développement durable du capital humain consiste donc à faire en sorte que la construction de l'homme soit mise au centre de nos comportements, nos actions, nos politiques, nos programmes, nos lois, nos règlements et nos interventions comme citoyen, groupe d'intérêt.

La Banque Mondiale a élaboré une stratégie de protection sociale en Afrique 2012–2022. Cette stratégie fournit une feuille de route sur la façon dont elle collaborera avec les gouvernements clients au renforcement des systèmes de protection sociale en Afrique. Elle vise l'efficacité des systèmes de protection sociale en Afrique et, par conséquent, contribuera à la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité.

### 4.2.2 Cadre stratégique national

Le nouveau Plan National de Développement devrait permettre d'opérationnaliser les ODD. L'élaboration de ce document est une opportunité majeure de réinventer un modèle de développement qui doit garantir le socle minimum de protection sociale. Pour ce faire, la crise économique actuelle est une opportunité pour le gouvernement de rationaliser les dépenses, de mieux cibler les priorités et de placer le développement du capital humain et social parmi ses priorités. Une stratégie de filets sociaux pouvant permettre la coordination de l'ensemble des programmes en faveur des couches les plus vulnérables cible mieux les priorités et les pauvres et prévient la dispersion des financements. Elle constitue l'une des solutions éprouvées pour résister à la crise économique et financière<sup>16</sup>.

### 4.2.3 Programmes et politiques sectorielles

Les réformes dans le secteur de la protection sociale ont connu une avancée significative ces dernières années. Le volet contributif est encadré par la loi n° 31-2011 du 15 juillet 2012 qui institue le système de sécurité sociale au Congo. Elle prévoit l'institution des régimes obligatoires et non obligatoires. En cette matière, l'objectif primordial est d'instituer un socle de protection sociale prenant en compte l'ensemble de la population. Pour cela, la refondation du système de sécurité

---

<sup>16</sup> L'Indonésie a fait face à la crise asiatique des années 90 grâce aux programmes sociaux regroupés autour du Registre Social.

sociale repose sur la diversification et l'élargissement des prestations des services à la population. D'autre part, le volet non contributif s'est doté d'une politique et d'un plan national d'action sociale. L'exécution de ce plan a permis d'expérimenter des stratégies d'investissement dans le capital humain avec la mise en œuvre du projet Lisungi Système de Filets Sociaux et du Programme de Filets Sociaux Alimentaires appuyé par le PAM. Dans le cadre du Projet Lisungi, le gouvernement développe depuis 2014 des éléments de base d'un système national de filets de sécurité. L'approche est basée sur un système de ciblage des populations vulnérables avec un registre social unifié. La mise en place de ce système a constitué une étape décisive dans le lancement de la phase pilote des transferts monétaires. L'expérience internationale indique que les programmes de filets de sécurité sociale contribuent à la réduction de la pauvreté à court terme, directement à travers des transferts de revenu et la consommation des biens et services à moyen et long terme, à la protection et à l'élargissement des actifs de production des ménages et la formation du capital humain. Les filets de sécurité sociale peuvent servir d'instruments d'aide pour les pauvres et les plus vulnérables leur permettant de faire face aux chocs économiques, particulièrement dans les zones caractérisées par une prévalence élevée de chocs.

## **5 PRESENTATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE RENFORCEMENT ET DE PROMOTION DE LA SOLIDARITE**

Toutes les mesures qui ont été prises par le Gouvernement dans le cadre de la solidarité nationale visent à renforcer la cohésion sociale et à garantir l'accroissement du bien-être dans le pays. Cette volonté passe non seulement par la nécessité de garantir à toutes les couches sociales et en particulier les groupes vulnérables, un accès équitable aux services sociaux de base et à un niveau de vie satisfaisant mais aussi par l'obligation de mettre en place une stratégie nationale de Renforcement et de Promotion de la Solidarité (SNRPS) capable de lutter contre toutes les formes de replis identitaires et des exclusions remettant en cause les valeurs de solidarité.

### **5.1 JUSTIFICATION DE LA STRATEGIE NATIONALE DE SOLIDARITE**

#### **5.1.1 Nécessité d'investir dans le capital humain**

La mauvaise redistribution des ressources, ainsi que l'accroissement des risques auxquels sont soumis les ménages, entretiennent en effet l'existence d'une partie importante de la population vivant sous le seuil de pauvreté. C'est ce qui explique que, si dans certains pays la pauvreté a diminué dans son ensemble, elle a augmenté pour les ménages les plus pauvres. Or, de multiples exemples montrent que le développement de la protection sociale permet d'augmenter la productivité et la croissance. De ce fait, offrir aux individus une véritable couverture contre les risques permet de démultiplier le capital humain, de stimuler l'économie locale, et d'accroître la demande agrégée. *L'investissement dans le capital humain est prioritaire, parce que rentable. Pour cette raison, l'Etat doit mieux organiser la solidarité nationale et créer des prestations et des institutions publiques de solidarité nationale afin de réduire les inégalités entre les citoyens, de lutter contre l'effritement des valeurs liées au vivre ensemble et de préserver la cohésion sociale.*

#### **5.1.2 Nécessité de contribuer à l'amélioration de la productivité par la cohésion sociale**

Depuis quelques années, émerge l'idée que le facteur « humain », la cohésion d'un pays et les relations entre ses membres ont un impact sur le développement économique. Dans son rapport sur le bien-être des nations, l'OCDE estime que la confiance en autrui pourrait améliorer la productivité des entreprises en fluidifiant les processus. Une certaine harmonie sociale favoriserait des

mécanismes de coopération accrue entre les entreprises, et un « capital social » (réseau de relations) étendu faciliterait l'accès à l'emploi ou encore l'émergence de systèmes régionaux d'innovation. Or, une frange importante de la population est soumise à l'insécurité alimentaire et à la vulnérabilité la plus grande. Pour ces familles incapables d'envoyer leurs enfants à l'école car ceux-ci leur fournissent une aide dont ils ne peuvent se séparer ; de même pour ces personnes dont le travail ne fournit qu'un revenu de subsistance irrégulier, il paraît impossible de créer des mécanismes de couverture sociale basés sur leur contribution financière. *Il est donc nécessaire de créer des mesures favorisant la cohésion sociale. La cohésion sociale, capacité de la société à assurer le bien-être de tous ses membres, pourra contribuer à améliorer la compétitivité économique.*

### 5.1.3 Nécessité de réguler et d'organiser les interventions des acteurs dans le domaine de la solidarité

*Les principaux acteurs qui interviennent dans le domaine de la solidarité sont confrontés à plusieurs défis juridiques et institutionnels.* Depuis plusieurs années, le secteur de l'Etat (Ministère en charge de la Solidarité) qui sous-tend la solidarité institutionnalisée, fonctionne sans un document d'orientation générale. Cette absence de cadre référentiel a favorisé la prolifération d'actions plus ou moins cohérentes dans tous les domaines de la solidarité. On y trouve les solidarités de corps professionnel (Mutuelles des administrations), de classe (anciens élèves de...), de clan et d'ethnie (association des ressortissants de...) de croyance (les églises, les confréries...) et par devoir (la responsabilité sociale). En outre, les acteurs privés, ONG, associations et fondations intervenant dans ce domaine, malgré leur volonté de contribuer et de renforcer l'action du Gouvernement, se trouvent confrontés à une difficulté de taille à savoir l'absence des lignes directrices d'une politique en la matière et d'un cadre de concertation. Les politiques sectorielles concourant à la consolidation de la cohésion nationale comme la politique genre, la politique nationale de l'action sociale, celle de l'emploi, de la jeunesse et des lois sur les régimes de sécurité sociale sont développées et mises en œuvre. Cependant, *le ministère en charge de la solidarité ne dispose pas encore d'une politique sectorielle sur l'orientation de la solidarité nationale ou la lutte contre les exclusions, politique qui cible toutes les prestations de solidarité dans un cadre légal et institutionnel adapté.*

## 5.2 PRINCIPES DIRECTEURS DE LA STRATEGIE

La stratégie se fonde sur les principes suivants :

- **La cohésion sociale** : La mise en œuvre de la solidarité nationale doit favoriser l'intégration de tous les citoyens membres de la société congolaise et contribuer à leur participation à la vie sociale et économique et aussi renforcer le sentiment d'appartenance à la nation congolaise.
- **Le respect de la dignité humaine** : C'est une valeur qui fonde l'action du ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité comme étant au centre des actions du ministère. L'éthique professionnelle doit susciter cette valeur en vue de la valorisation de l'homme en toute circonstance.
- **La participation et la responsabilisation** : Mettre au cœur du développement, les acteurs bénéficiaires permet la meilleure appropriation des approches utilisées et la capitalisation des expériences. La responsabilisation des acteurs dans le processus de développement de leur milieu de vie crée l'obligation de reddition de comptes et donc de transparence dans la gestion des affaires des communautés.
- **La redistribution** : La solidarité nationale repose sur l'idée du partage équitable des fruits de la croissance. La croissance économique doit bénéficier à chaque membre de la société en favorisant l'accès de tous aux services sociaux de base, à l'emploi et à un meilleur cadre de vie. L'Etat ou la communauté doit **donner des conditions de vie décentes à tous (logement, travail, soins, éducation et alimentation)** : « proposer des emplois aux chômeurs », « l'égalité

des gens pour le travail », « que tout le monde ait un travail, emploi, logement », « accès au logement », « proposer des logements aux sans domiciles », « égalité des soins », « il faut que tout le monde puisse se nourrir correctement ».

- **La justice sociale** : Les gouvernants doivent s'assurer du bien-être de toute la population. Aucun congolais ne doit être laissé au bord de la route. Le développement doit profiter à toutes les filles et fils de la République du Congo.
- **L'égalité et l'équité** : Les personnes défavorisées doivent bénéficier d'un traitement équitable ou égalitaire au même titre que les autres citoyens plus nantis, de la part des gouvernants et des partenaires pour permettre leur participation à la construction de la nation et leur intégration dans le processus de développement.
- **L'approche communautaire** : Le développement communautaire repose sur la capacité des populations locales à conduire le processus d'amélioration des conditions de vie de leur territoire à travers notamment le développement des activités de production, de santé, d'éducation, d'emploi et de gouvernance locale. Une telle approche qui est basée sur une stratégie territoriale globale, intégrée, solidaire et durable vise une meilleure responsabilisation des populations dans la lutte contre la pauvreté, la prévention des risques sociaux, la médiation et la résolution des problèmes, notamment en milieu rural.

### 5.3 VISION, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS

#### 5.3.1 Vision

La vision du Ministère en charge des affaires sociales et de la solidarité est celle d'« *offrir à l'ensemble de la population un paquet de mesures préventives, promotionnelles et de protection, sur une base non contributive, fondées sur les principes de la solidarité et du droit à la protection, en vue de lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité* ». Cette vision s'inspire en effet des projets de société du chef d'Etat à savoir le « Chemin d'Avenir » et « la Marche vers le Développement ». Ces deux (2) projets de société lancent les bases de la construction d'un système de protection sociale non contributive à large échelle à côté d'un système qui, actuellement, protège uniquement les salariés du public et du privé (PNAS)<sup>17</sup>. Dans le domaine de la Solidarité, la vision est de « *fournir un socle minimum de protection sociale aux communautés, aux familles et aux individus en vue de réduire les inégalités sociales, de garantir la cohésion sociale et la dignité humaine* ».

#### 5.3.2 Objectifs de la stratégie

La stratégie de solidarité vise à contribuer à la réduction du taux de pauvreté de 7,6% points et à la baisse du coefficient de Gini à un niveau comparable à celui d'un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2022. Il s'agit en d'autres termes de conjuguer les moyens juridiques, institutionnels, techniques, financiers, culturels et économiques pour lutter contre l'exclusion sociale, la pauvreté et la précarité.

Il s'agit de manière spécifique :

- de doter, d'ici à 2019, le ministère en charge de la solidarité, d'un cadre légal, institutionnel et des capacités opérationnelles adéquates pour lutter contre les inégalités sociales
- de mobiliser chaque année 66 millions USD nécessaires au financement des programmes de filets sociaux grâce aux contributions publiques et aux quotes-parts des différents acteurs de la protection sociale

---

<sup>17</sup> Cf. Politique Nationale d'Action Sociale, p19.



- de garantir d'ici à 2022 à 180 405 ménages pauvres alimentaires, personnes vivant avec handicap et personnes du troisième âge en situation de précarité des transferts sociaux et monétaires.
- d'appuyer les mécanismes communautaires d'entraide devant contribuer à la progression des indicateurs du capital social communautaire<sup>18</sup> ou richesse sociale vers un niveau pouvant garantir la cohésion sociale

## 5.4 AXES STRATEGIQUES

Les choix des axes stratégiques résultent d'une large consultation des cadres du ministère en charge de l'action sociale, de la solidarité et d'autres parties prenantes et s'appuient sur des travaux analytiques. Au regard de l'analyse de la situation, des défis ayant conduit à définir les principes directeurs et les objectifs, la Stratégie Nationale de Solidarité a ainsi retenu quatre(4) axes stratégiques répondant à quatre objectifs stratégiques suivants:

- renforcer le cadre légal, institutionnel et les capacités opérationnelles des structures et organismes en charge de la communauté ;
- assurer le financement et la soutenabilité des modes de financement des actions et initiatives de solidarité nationale ;
- garantir aux communautés, aux ménages et aux personnes vulnérables un socle minimum de protection sociale dans le cadre de la solidarité nationale ;
- promouvoir les valeurs de solidarité en lien avec les valeurs culturelles en facilitant notamment les échanges intra et intercommunautaires.

### 5.4.1 Axe 1 : renforcement du cadre légal, institutionnel et des capacités opérationnelles des acteurs de solidarité

Cet axe vise à doter la solidarité d'un cadre légal performant et des institutions fortes capables de soutenir la cohésion sociale et de promouvoir toutes les actions de solidarité. A travers cet axe, il est aussi question de renforcer les pratiques/valeurs et les mécanismes à tous les niveaux pour faire de la solidarité un véritable levier de développement du capital humain et de mobilisation des ressources financières.

#### Développement du cadre législatif de la solidarité

Dans le cadre du développement du cadre légal, il s'agit dans un premier temps *d'élaborer une loi sur la cohésion sociale définissant les orientations générales des pouvoirs publiques sur la lutte contre les inégalités sociales, les exclusions et les dispositifs légaux et institutionnels à mettre en place afin d'y faire face*. Cette loi définira également le cadre d'intervention des structures et des acteurs sociaux (ONG, Mutuelles...). En outre, *une loi spécifique sur les mutualités sera élaborée pour mieux définir les conditions d'exercice et d'appui par les pouvoirs publics des mutualités corporatistes et communautaires en particulier*.

Enfin, en dépit des nobles objectifs que vise la Loi n°18-99 du 15 août 1999 portant institution de la Journée Nationale de la Solidarité (JNS). Force est de constater que 17 ans après, elle n'a toujours pas produit les résultats attendus. En effet, sa célébration en une journée ne permet pas aux citoyens

---

Le capital social correspond aux réseaux, aux normes, à la culture et aux valeurs partagées garantissant la cohésion sociale et qui facilitent la coopération entre les individus, les groupes et entre ceux-ci. Ce résultat renvoie, au sens institutionnel, à l'organisation de la société civile, des mutualités et à une meilleure implication de la population pour la construction du savoir être

de s'imprégner des objectifs de ladite journée. Elle paraît aujourd'hui comme une affaire des gouvernants que des populations. Cette vision fautive en effet la philosophie de départ qui est d'appeler individuellement chacun à donner un peu de son temps ou du matériel à celui qui en manque.

Face à ce constat, *la durée de célébration de cette journée sera étendue à un mois, appelée « mois de la solidarité » en vue de développer une vaste campagne de vulgarisation des valeurs de solidarité, de communication pour le changement de comportement, de promotion du vivre ensemble et de mobilisation de la diaspora et des financements destinés aux personnes pauvres.* Ainsi une proposition d'amendement de cette loi va être faite par le ministère.

#### Création et / ou renforcement des capacités des structures de solidarité

En raison de faibles capacités des structures de l'État dans le domaine de la lutte contre les exclusions, de la mutualité et de l'économie sociale et solidaire, seules les institutions dotées d'une expertise dans les différents domaines peuvent accompagner les acteurs et autres partenaires à remplir leur mission. Pour ce faire, il sera *créé une agence de l'économie sociale et solidaire*. Cette structure aura la mission de corriger : (i) la faible capacité de gestion des organisations, (ii) les insuffisances des ressources matérielles et financières devant assurer les missions assignées aux différents acteurs, (iii) la faiblesse des synergies entre les différentes organisations et (iv) l'absence de mécanisme de financement approprié pour soutenir les entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). Par ailleurs, l'organisation et les attributions de la Direction générale de la Solidarité seront revues conformément aux orientations stratégiques du document de stratégie.

En outre, si les communautés doivent s'assister mutuellement et cultiver le vivre ensemble, elles doivent capitaliser et partager leurs valeurs et leurs expériences. *Il est donc nécessaire de mettre en place un réseau national d'échange d'informations sur la gestion des connaissances.* Ce réseau, organisé autour des structures locales, a pour but d'observer les connaissances et les bonnes expériences et de les universaliser aux niveaux local et national. Pour ce faire, le Gouvernement appuiera la création des Centres de Développement Sociale au sein des centralités territoriales afin de prévenir les situations ou problèmes sociaux, d'appuyer les initiatives communautaires et locales et de promouvoir le vivre ensemble. Ces centres doivent représenter pour les communautés des lieux d'information, de formation, d'encadrement et d'acquisition de l'expertise dont elles ont besoin en vue de leur développement.

Enfin, l'utilisation des ressources locales dans les programmes de transferts en nature destinés aux populations vulnérables a montré une efficacité avérée surtout lorsqu'elle s'accompagne de la pleine participation des bénéficiaires. Afin de faciliter l'accès des populations aux infrastructures et services sociaux de base (éducation, santé, eau et assainissement), et de reconstruire leur territoire avec leur pleine participation, *une agence HIMO d'encadrement des initiatives locales sera créée.* Cette agence va promouvoir la reconstruction des villages par l'approche HIMO, avec le matériel local et la pleine participation des communautés.

#### Renforcement des capacités techniques et opérationnelles de la Direction Générale de la Solidarité, des ONG et mutuelles de solidarité

En rapport avec la loi d'orientation générale sur la lutte contre les inégalités sociales et les exclusions, *les acteurs de la solidarité (mutuelles, ONG, associations, Fondations...) seront recensés et leurs capacités opérationnelles et techniques renforcées.* Il sera créé la Fédération Nationale de la Mutualité du Congo qui va agir pour un système de protection sociale obligatoire et complémentaire fondé sur la solidarité et garantissant à tous des droits au plus haut niveau. La

fédération **représentera les mutuelles et défendra leurs intérêts collectifs**. Cette mesure répond à la nécessité pour chaque acteur de répondre aux exigences d'efficacité et de performance dans la lutte contre les inégalités. L'Etat apportera un appui pour le management des structures partenaires notamment les mutuelles afin d'assurer l'adéquation de leurs programmes aux objectifs nationaux définis par le Gouvernement, la mise en place des plateformes communes d'échange d'information et la coordination des interventions. En raison de nombreux défis à relever et de nouveaux programmes à mettre en œuvre, il est important que les cadres et agents relevant de la Direction Générale soient formés pour une meilleure performance.

#### **5.4.2 Axe 2 : Financement des socles de protection sociale, du développement du capital humain et de lutte contre les inégalités**

Au nom de la solidarité nationale et de la justice sociale, l'Etat doit garantir, à toute personne sur le territoire national, un socle minimum de protection sociale. Pour les populations, soumises à l'insécurité alimentaire et à la vulnérabilité la plus grande, pour ces familles incapables d'envoyer leurs enfants à l'école car ceux-ci leur fournissent une aide dont ils ne peuvent se séparer, pour ces personnes dont le travail ne fournit qu'un revenu de subsistance irrégulier, il paraît impossible de créer des mécanismes de couverture sociale basés sur leur contribution financière.

Cependant, le financement d'un tel socle minimum de sécurité sociale doit faire face à plusieurs choix possibles.

Le premier est lié à la nécessité *d'élaborer un mécanisme de financement qui met à contribution les ressources internes du pays, alliant des cotisations calculées selon le niveau de revenu des ménages, et des ressources purement fiscales*, permettant de financer les prestations versées aux bénéficiaires incapables de contribuer.

Le second répond à la nécessité *d'élargir la base contributive en œuvrant activement pour la reconnaissance formelle des activités des travailleurs, à travers une politique du « plein emploi et en développant des passerelles entre les programmes de protection sociale portant sur l'assistance sociale et ceux liés à la sécurité sociale* afin de permettre aux ménages pauvres de changer de statut d'assistés à celui de contribuables à la sécurité sociale.

En dehors des mesures de financement de la lutte contre les inégalités détaillées plus haut, des actions relatives à *la mobilisation de la communauté nationale, internationale et de la diaspora en vue du financement des actions de solidarité, lors du mois de solidarité qui sera institutionnalisé, seront menées*. Il s'agit de réaliser des campagnes de financement de la solidarité en fonction des thématiques. Il sera également question d'institutionnaliser des cotisations et des contributions des sociétés et des mutuelles en échange de la réduction de certaines taxes et de la mobilisation des compétences en vue du renforcement de leurs capacités. Une action spécifique portera sur *un programme de plaidoyer pour la solidarité active*. Les projets qui seront développés ici se focaliseront essentiellement sur les actions de proximité dans la recherche des partenariats susceptibles de soutenir les actions de solidarité active envisagées, la sensibilisation des communautés à travers les média (télévision, radio, presse écrite, affichage et internet) et la collecte des dons (levée des fonds)..

Un Fonds de solidarité pour le financement du socle de protection sociale et les interventions des mutuelles sera créé. Les deux (2) structures seront financées par les financements innovants provenant des taxes, des dons et des contributions des entreprises membres de l'Agence de l'Economie Sociale et Solidaire. Pour ce faire, le plaidoyer pour la création de ce fonds et de cette

caisse se présente comme une solution urgente dans l’objectif de prendre en charge, en temps réel, toute conjoncture qui fera appel à la solidarité nationale.

#### **5.4.3 Axe 3 : Garantie d’un socle minimum de protection sociale aux ménages et personnes vulnérables**

Cet axe vise à garantir un minimum vital à chaque congolais dans une société égalitaire où chaque fils et fille de la république cultive le sentiment d’appartenir à une même nation. Il s’agit « *d’assurer au minimum vital à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l’accès à des soins essentiels de santé, d’éducation et une sécurité élémentaire de revenu qui ensemble garantissent un accès effectif aux biens et services définis comme nécessaires à l’échelle nationale* ».

En lien avec, l’article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme, le socle couvre le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l’alimentation, l’habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. L’Homme a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d’invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Cet article ajoute : « La maternité et l’enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu’ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale. ».

La présente stratégie mettra l’accent sur: (i) l’institutionnalisation du revenu de solidarité et d’insertion (RSI) dans le cadre de l’extension du Programme Lisungi, et (ii) des bons et tickets alimentaires (donnant accès aux épiceries et aux restaurants sociaux) destinés aux ménages pauvres qui n’ont pas les moyens de se nourrir convenablement dans le cadre du programme FSA, (iii) la prise des mesures facilitant l’accès égalitaire aux services sociaux et au logement décent, (iv) la mise en place des mécanismes au niveau des collectivités locales et des communautés permettant de mobiliser pour les plus pauvres des Aides de Solidarité Locales (ASL).

#### Le Revenu de Solidarité et d’Insertion

Le Ministère en charge de la solidarité s’attelle depuis 2014, au nom du principe de solidarité, de la dignité humaine et de la cohésion sociale à octroyer des allocations aux ménages pauvres et à soutenir la productivité de ces ménages dans le cadre du Projet Lisungi-SFS.

Le programme de transferts monétaires Lisungi qui a été élaboré d’abord pour tester le fonctionnement de ce système informatique Lisungi et ensuite pour améliorer les conditions de vie des populations bénéficiaires est en cours de devenir le système de protection sociale non contributive parce qu’il va fédérer autour du registre social unique, les interventions sociales de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités sociales. L’impact même modéré de ce projet dans l’amélioration des conditions de vie, dans les zones pilotes est une raison pour l’étendre et le consolider.

En raison des résultats appréciables atteints et de l’intérêt particulier accordé par le gouvernement à ce programme, les allocations de Lisungi qui prendront la forme de Revenu de Solidarité et d’Insertion (RSI) seront institutionnalisées, étendues à l’ensemble du territoire et couvriront le volet de la protection sociale adaptative qui permettra d’augmenter la résilience des populations face aux chocs liés aux catastrophes. Le Revenu de Solidarité et d’Insertion garantit la sécurité élémentaire de revenu pour les ménages pauvres ayant des enfants en vue de leur accès, aux soins de santé

essentiels, y compris les soins de maternité, à l'éducation, à l'alimentation et à tous les autres biens et services nécessaires.

Le RSI comprend une prestation financière et peut, le cas échéant, également comprendre des prestations sous forme de mesures d'insertion sociale ou professionnelle. La prestation financière sera composée d'un montant forfaitaire destiné à couvrir les frais particuliers pour répondre aux besoins les plus élémentaires et faciliter l'accès aux services sociaux de base du ménage dans les limites fixées par le règlement. Les mesures d'accompagnement sociale visent à favoriser leur réinsertion sociale et économique. Ces mesures comprennent : les aides au rétablissement du lien social, les aides à l'accès à la formation qualifiante et les aides pour accéder aux AGR surtout dans le secteur agricole et les aides pour le placement dans les entreprises.

### L'aide aux personnes vivant avec handicap et aux personnes âgées

Cette aide garantit la sécurité de revenu pour les personnes âgées et les personnes vivant avec handicap qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, notamment pour les cas de maladie, de maternité ou d'invalidité. Il sera institué trois (3) types d'allocations complémentaires destinées ces catégories de personnes :

- **une Allocation aux Adultes vivant avec Handicap (AAH)**. Cette allocation est destinée à soutenir les adultes en situation de handicap en leur apportant un revenu d'existence pour faire face aux dépenses quotidiennes. Elle sera versée, sous conditions de ressources, aux personnes âgées de plus de 20 ans et atteintes d'incapacité de travailler depuis au moins 1 an ;
- **une Allocation d'Education de l'Enfant vivant avec Handicap(AEEH)**. Cette allocation apporte un soutien aux parents à charge d'un enfant vivant avec handicap, âgé de moins de 18 ans et présentant une incapacité permanente d'au moins 50%, si l'enfant fréquente un établissement d'enseignement adapté ou si son état exige le recours à un service d'éducation spéciale ou de soins à domicile.
- **une Allocation de Solidarité pour les Personnes Agées(ASPA)**. Cette allocation est destinée aux personnes âgées vivant seules, abandonnées et ne bénéficiant pas des prestations de la sécurité sociale.

### L'accès à l'alimentation pour les ménages et personnes pauvres

La stratégie vise également à garantir le droit à l'alimentation aux ménages les plus vulnérables à travers trois mesures majeures :

- **La distribution des Coupons Alimentaires (CA) aux ménages les plus vulnérables** pour l'approvisionnement en vivre dans les boutiques et autres alimentations /magasins sera soutenue et étendue à l'ensemble des districts, communes et départements du pays ;
- **La fourniture aux coûts réduits des Tickets Alimentaires (TA) aux personnes ou familles dans des restaurants sociaux et privés**. Des contrats de prestations de services seront signés avec les restaurants privés afin de fournir aux coûts réduits des repas aux personnes ou familles jugées éligibles aux transferts sociaux alimentaires. Dans le cadre du développement des Centres de Promotion Sociale et des Centres de Développement Social, il sera créé des restaurants populaires qui vont fournir aux personnes et ménages pauvres disposant d'une faible capacité financière, des repas gratuits et à un moindre coût.
- **L'accès des enfants des ménages pauvres aux cantines scolaires sera priorisé**. Un vaste plaidoyer sera réalisé en vue de la mise à l'échelle nationale des cantines scolaires dans toutes les zones d'insécurité alimentaire du pays et de bas taux de scolarisation avec un accent sur la valorisation des produits locaux et l'approvisionnement local.

Dans le cadre de l'autonomisation des ménages pauvres et vulnérables et de l'inclusion productive, la stratégie consiste également à : (i) renforcer les capacités des petits agriculteurs à produire assez de vivres pour l'alimentation de leur famille et pour la vente sur le marché, (ii) accorder des subventions sous formes d'AGR aux petits producteurs familiaux, (iii) acquérir la production des fermes familiales et (iv) distribuer des denrées alimentaires aux ménages éligibles, par l'utilisation des bons ou sous forme de subvention aux restaurants sociaux; aux cantines scolaires, aux boutiques servant les programmes de transferts sociaux etc. (v) encourager les associations à récupérer des invendus alimentaires en parfait état chez les professionnels ou sur le lieu d'évènements de grande envergure, puis les redistribuer immédiatement, dans le respect de la chaîne du froid (camion frigorifique), à des associations situées à proximité. **Toutes ces actions bénéficieront d'un partenariat stratégique des ministères en charge de l'agriculture et de l'éducation. Pour ce faire, le Programme FSA doit être revu pour mieux l'adapter aux exigences de la stratégie et étendu à l'ensemble des départements.**

### L'accès aux logements décentes pour les familles et groupes vulnérables

L'accès aux logements pour les ménages ou familles les plus pauvres constituent un problème social majeur mettant à mal la cohésion sociale. Suite aux nombreuses demandes enregistrées dans les services déconcentrés de l'action sociale, l'accès des ménages en situation de précarité au logement devient une priorité devant mobiliser tous les acteurs (pouvoirs publics, collectivités locales et les organisations non gouvernementales). L'objectif principal est de réduire les risques liés aux conditions de vie en particulier l'habitat et de distribuer gratuitement aux personnes et aux familles défavorisées des logements sociaux construits en matériaux locaux.

Trois (3) options ont été retenues en fonction du milieu de vie.

- En milieu rural, la stratégie retenue est **la reconstruction des logements et infrastructures sociales dans les villages par les communautés elles-mêmes**. Pour ce faire, les communautés bénéficieront d'un équipement adapté et d'un encadrement technique dans le domaine de la construction et du génie civil. A cet effet, il sera créé dans les centralités territoriales des Centres de Développement Social dotés d'unités de formation et d'apprentissage pour les communautés et une agence HIMO spécialisés dans les travaux à base communautaire. Une vaste campagne de promotion des approches solidaires traditionnelles sera menée afin que les communautés s'approprient ses approches et les mettent en œuvre.
- En milieu urbain ou dans les communautés urbaines, **il est prévu un plaidoyer en vue de la construction des logements à moindre coûts devant accueillir de façon temporaire des ménages en difficulté d'hébergement et la construction des cités urbaines intégrées**. Des terrains seront également acquis, aménagés et vendus en vue du financement de la construction par la méthode HIMO et communautaire des cités urbaines intégrées. Chaque cité devrait comprendre un système d'adduction d'eau potable et d'électricité, un système de collecte d'ordure et d'assainissement et un système de taxation et de contribution des ménages. Ces maisons seront distribuées aux personnes et aux familles défavorisées par le service social sous certaines conditions.
- Dans les lieux où s'exécutent les programmes de logements sociaux, le ministère en charge de la solidarité **initiera un texte fixant les modalités d'accès à un logement social pour les ménages pauvres. Il fera un plaidoyer en vue de la prise en charge partielle par l'Etat du coût du logement des ménages à faibles revenus répondant à certains critères de vulnérabilité**. Pour compléter le reste, le candidat bénéficiera d'un accompagnement spécial

en vue d'accéder à un crédit lui permettant d'exercer une activité économique pouvant garantir sa solvabilité. Une coordination stratégique sera encouragée avec les ministères en charge du développement urbain, rural, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire.

Tous ces mécanismes seront soutenus par *la création d'un Fonds de Solidarité pour Logement (FSL) financé par la taxe de solidarité de logement (TSL) imposable aux loyers en bail*. Le FSL soutiendra les ménages qui ne parviennent pas à obtenir un logement ou éprouvent des difficultés à le conserver. Il accordera des prêts, des subventions et des garanties pour l'accès des personnes et ménages pauvres au logement. Il interviendra également pour permettre le maintien dans le logement les ménages menacés d'expulsion ou confrontés à des incidents de paiement.

#### **5.4.4 Axe 4 : Promotion des valeurs de solidarité**

Cet axe vise à promouvoir les valeurs culturelles et à cultiver le vivre ensemble. La stratégie consiste à renforcer les capacités des acteurs locaux afin de leur donner les moyens d'organiser les campagnes de communication en vue du changement de comportement. Les meilleurs valeurs et expériences du vivre ensemble seront promues à travers les échanges inter et intracommunautaires. Enfin, les principales institutions sociales (école, famille et église) seront encouragées à cultiver le vivre ensemble.

##### Renforcement des capacités des acteurs locaux sur les questions d'éthique et des valeurs humaines

Les élus locaux, les représentants au niveau de la localité, les responsables de villages bénéficieront d'un appui technique sur la gouvernance locale (formation, appui à l'élaboration des plans de développement local, mise œuvre et évaluation...) et la promotion des valeurs d'éthiques, d'entraide, de charité. Les agents de développement social tout comme les autres acteurs seront formés afin qu'ils aident les communautés à s'organiser autour d'une problématique de développement en lien avec le vivre ensemble et l'éthique. A travers des réunions communautaires et des focus groupes, ces groupes thématiques vont régulièrement débattre des questions de développement et des stratégies à mettre en œuvre en vue de promouvoir le vivre ensemble et de développer la localité ou la communauté. Ces groupes seront placés sous l'autorité d'un représentant local élu par les pairs. Les membres du groupe bénéficieront de l'encadrement technique des agents de développement social des Centres de Développement Social de la zone. Un appui spécifique sera apporté aux conseils locaux afin d'intégrer dans leur plan local les questions d'éthique, de valeurs humaines et de vivre ensemble comme un axe majeur de leur intervention. Des formations sur l'éducation sur la parenté responsable seront organisées à l'endroit des chefs de ménages dans les CDS et autres centres communautaires.

##### Organisation des campagnes de promotion des valeurs culturelles et de communication en vue du changement de comportement

Sur la base des connaissances et des expériences capitalisées au niveau local, des campagnes sur les valeurs de solidarité seront lancées dans chaque village, district, commune et département pendant le "mois de la solidarité". Les autorités locales encourageront les réunions communautaires avec l'appui des chefs de village, de quartiers ou des leaders d'opinion. Ces activités donneront lieu à des émulations intra et intercommunautaires.

## Organisation des voyages d'échanges intra et intercommunautaires

A l'issue d'une émulation organisée sur la base des pratiques des valeurs de solidarité, les voyages d'échanges intercommunautaires seront organisés par le ministère en charge de la solidarité. Ces voyages constitueront des moments de partage et de capitalisation des meilleures pratiques.

## Intégration des valeurs culturelles dans les curricula de formation des écoles primaires et secondaires

Sur la base des expériences capitalisées dans les CDS, des manuels de formation sur les valeurs culturelles, le vivre ensemble et la cohésion sociale seront conçus et édités. Les modules de formation seront enseignés dans les écoles.

## **5.5 MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI-EVALUATION**

### **5.5.1 Coordination et organes de mise en œuvre**

La stratégie sera mise en œuvre par le Ministère en charge de la solidarité en partenariat avec les ministères de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat, etc. La mise en œuvre de cette stratégie priorisera les partenariats y compris les partenaires au développement, les autres acteurs de la solidarité et la société civile. La coordination et les partenariats entre les différentes structures au sein du ministère sont également d'une importance cruciale pour le succès de cette stratégie. L'adoption d'une approche multisectorielle à la protection sociale est primordiale, d'une part parce que les instruments de PS ont des implications pour la réalisation des objectifs sectoriels dans le domaine de la santé, l'éducation et l'agriculture.

*Le Ministère en charge de la solidarité* a la responsabilité générale de la mise en œuvre de la stratégie. Il prépare les activités du Conseil National de lutte contre les Inégalités et rend compte des activités au niveau du Gouvernement. Il assure par le biais de ses structures techniques le suivi régulier des activités en lien avec la cohésion sociale et la coordination des activités des acteurs de la solidarité.

Dans le cadre de la coordination, il sera mis en place deux organes :

- **le Conseil National de lutte contre les Inégalités (CNLI)** : c'est un comité interministériel présidé par le Premier Ministre et composé d'autres ministres, des représentants du parlement et des structures techniques. Il a pour mission de veiller à la mise en œuvre et au respect des directives en lien avec la lutte contre les inégalités et la promotion de la cohésion sociale
- **le Comité Technique de Protection Sociale (CTP)** : C'est un organe technique chargé d'assurer (i) la préparation des programmes, (ii) la recherche des financements, (iii) le suivi et l'évaluation des différents programmes de la Stratégie, (iv) la préparation des réunions du CNLI et d'en assurer le secrétariat. Le Comité Technique de Pilotage est présidé par le ministre en charge de la solidarité.

Dans le cadre de l'opérationnalisation de cette stratégie, les structures suivantes seront créées :

- l'Agence de l'Economie Sociale et Solidaire ;
- l'Agence de l'Exécution des Travaux HIMO ;
- la Fédération Nationale de la Mutualité ;
- le Fonds National de Solidarité ;
- le Fonds Solidarité pour le Logement.



## 5.5.2 Cadre de planification et mise en œuvre

La stratégie sera exécutée à travers cinq (6) programmes nationaux :

- Le Programme d'Appui au Renforcement des Capacités des Acteurs de solidarité et du Ministère PARCAM en sigle ;
- Le programme Lisungi chargé de mettre en œuvre le Revenu de Solidarité et d'Insertion, une prestation financière et sociale destinée aux personnes ou ménages en situation de vulnérabilité. Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente stratégie, il est prévu un passage à l'échelle du projet actuellement mis en œuvre ;
- Le Programme Filets de Sécurité Alimentaire (FSA) qui élargira la gamme des prestations alimentaires en combinant les coupons alimentaires à la distribution des repas dans les restaurants populaires et ou partenaires, et dans des cantines scolaires ;
- Le programme NDAKO qui vise à faciliter l'accès des ménages à faible revenu aux logements sociaux ;
- Le programme de promotion des valeurs de solidarité appelé BOMOKO qui regroupe les mesures prévues au niveau de l'axe 4: Promotion des valeurs de solidarité ;

Les modalités de planification et de mise en œuvre de ces programmes seront définies dans un document de Plan d'actions. Chaque programme développera un volet plaidoyer et communication.

## 5.5.3 Mesures de suivi et évaluation

Les activités de suivi-évaluation seront réalisées régulièrement pour s'assurer que les objectifs et stratégies retenus sont en cours de mise en œuvre. Le cadre de suivi évaluation sera défini dans les différents Plans d'Actions successifs pour la mise en œuvre de la présente stratégie. Le premier plan opérationnel qui couvrira la période de 2018 à 2022, obéira à une approche programme. Il déclinera année par année les objectifs à atteindre, les activités à réaliser, les ressources nécessaires et les indicateurs de suivi relatifs à chaque axe.

Les indicateurs macro de suivi et évaluation de la stratégie sont les indicateurs de suivi des inégalités notamment l'Indice de Gini, les indicateurs de mesures de capital social de Putnam R. et les indicateurs de suivi du financement des programmes de lutte contre les inégalités.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, la stratégie nationale de renforcement et de promotion de la solidarité va s'appuyer sur le SNIAS. Ce système sera constitué de plusieurs composantes dont l'Observatoire Social et de l'Enfance (OSE) et le Registre Social Unique des ménages (RSU). L'adossement de l'OSE et du RSU à un système d'information géographique est essentiel pour permettre une analyse territoriale des vulnérabilités sociales et pour orienter une action locale d'assistance – et plus largement du développement – social. Le développement de ces outils constitue un atout majeur pour le pays.

Tableau 2: Matrice des indicateurs

Catégories d'indicateurs	Types d'indicateurs	Indicateurs
a) Indicateurs de suivi des inégalités sociales (l'indice de Gini)	Absence d'inégalités de revenus	<ul style="list-style-type: none"><li>- Taux de pauvreté après transferts sociaux, coefficient de Gini ;</li><li>- Pourcentage de la population dans le quintile le plus pauvre couvert par des programmes de PS ;</li><li>- Pourcentage d'enfants économiquement actifs (7–14 ans) ;</li><li>- Nombre d'allocataires de RSI, AAH, AEH, APA et des BA ;</li><li>- Pourcentage de personnes pauvres accédant aux services de santé, d'éducation ;</li></ul>

		- Nombre de repas distribués dans les restaurants sociaux.
	<i>Accès au logement</i>	- Nombre de logements sociaux ; - Nombre de logements sociaux construits depuis la mise en œuvre de la stratégie ; - Nombre de ménages bénéficiaires de logements sociaux ; - Niveau de financement du FSL.
<b>b) Indicateurs de mesure du capital social</b>	<i>Vie organisationnelle</i>	- Pourcentage des individus impliqués dans une association locale chaque année ; - Pourcentage des individus occupant un poste dans une association ou organisation locale chaque année ; - Nombre d'organisations civiques et sociales par mille habitants ; - Nombres moyens de présence aux réunions des associations ou organisations locales ; - Nombre moyen de membres dans les associations.
	<i>Engagement dans les affaires publiques</i>	- Taux de participation aux élections et au vote ; - Nombre d'organismes à but non lucratifs par mille habitants ;
	<i>Volontariat :</i>	- Moyenne de temps travaillé dans un projet communautaire dans une année ; - Moyenne de temps de bénévolat au cours de l'année ;
	<i>Vie sociale informelle :</i>	- Pourcentage d'individus qui disent passer beaucoup de temps avec les amis ; - Moyenne de temps de loisir passé à la maison.
	<i>Confiance sociale</i>	- Pourcentage des individus en accord avec le fait que les gens sont dignes de confiance ; - Pourcentage des individus en accord avec le fait que les gens sont honnêtes.
<b>c) Indicateurs de suivi du financement des programmes de lutte contre les inégalités</b>		- Évolutions globales annuelles du financement par contributions publiques et quotes-parts des différents acteurs de la protection sociale à ces évolutions ; - Part des dépenses totales de protection sociale non contributive ou de lutte contre les inégalités dans le PIB ; - Pourcentage de dépenses publiques en prestations sociales ; - Part des contributions publiques dans le financement de la protection sociale (hors transferts et recettes du compte de capital) ; - Part des contributions publiques au financement des différents acteurs de la protection sociale.

Le Suivi évaluation des programmes en termes d'impact sur les bénéficiaires de différentes mesures sera soutenu par un système d'information et le Registre Social Unique des Ménages actuellement en cours de construction dans le cadre du projet Lisungi. Ce système offre la possibilité de collecter les données de plusieurs secteurs avec des outils communs, la traçabilité des bénéficiaires des programmes sociaux, la possibilité de mesurer facilement l'impact des aides. Il sera également construit un observatoire du capital social communautaire construit sur les indicateurs de Putnam R. Cet observatoire sera décentralisé au niveau de chaque département.

#### 5.5.4 Principaux risques et mesures d'atténuation

Les risques majeurs liés à la mise en œuvre de la stratégie sont d'ordre économique et financier et aussi d'ordre humain.

L'inscription des différentes mesures de la stratégie comme priorité du PND en cours d'élaboration

Le Congo élabore actuellement le Plan National de Développement 2018-2022. Ce document de référence définit la politique économique et sociale des cinq prochaines années. La DSNRPS doit être pris en compte dans le nouveau cadrage macroéconomique, autrement, il sera difficile de

mobiliser les ressources nécessaires à sa mise en œuvre et garantir sa légitimité. Pour ce faire, le ministère doit faire un plaidoyer, à l'image de la PNAS dans le PND en cours de clôture, afin que les principales mesures soient prises en compte dans le nouveau PND.

### L'inadaptation de l'organigramme de la Direction générale de la solidarité aux nouveaux programmes définis dans la stratégie

La direction générale de la Solidarité dans sa forme actuelle compte trois (3) directions centrales dont deux techniques : direction de la promotion de la solidarité et la direction des programmes de solidarité. Ces structures n'ont pas les mandats clairement définis pour gérer les autres questions relevant de la solidarité notamment les allocations sociales, les logements, les filets sociaux, les mutuelles, les questions des valeurs de solidarité. Afin de soumettre chaque acteur à l'obligation de rendre compte, au niveau central le ministère devra revoir l'organisation de la DGS en créant les directions centrales suivantes en remplacement de celles qui existent :

- la direction des programmes de filets Sociaux pour gérer toutes les questions liées aux transferts en nature ou en espèces (allocations aux ménages à faible revenu, prestations alimentaires, accès aux logements pour les plus pauvres...)
- la direction des organisations de la solidarité et de la cohésion sociale qui s'occupera, du partenariat, de la promotion des valeurs de solidarité, du développement de la mutualité et de l'économie sociale et solidaire
- la direction du Registre Social Unifié pour gérer les questions en lien avec le ciblage, le suivi évaluation des ménages bénéficiaires et de la vulnérabilité des territoires.
- la direction Administrative et Financière s'occupera du volet administratif et financier.

### Les difficultés à mobiliser les financements nécessaires à la mise en place des programmes

Les statiques des trois années budgétaires indiquées ci-dessus démontrent que la DGS a une faible capacité de mobilisation des ressources. En outre, le contexte économique et financier actuel est une contrainte majeure dans la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des mesures arrêtées dans le cadre de cette stratégie. Toutefois, le FMI, la Banque Mondiale, l'Agence Française de Développement et d'autres partenaires soutiennent que l'investissement dans le capital humain doit être une priorité des pouvoirs publics pour un développement durable. Pour ce faire, le ministère doit profiter de cette opportunité pour faire le plaidoyer afin de mobiliser les ressources financières. Par ailleurs, il faudrait mettre en place des mécanismes de mobilisation des financements innovants.

### La faible capacité du personnel du ministère en charge de la solidarité

Le personnel du ministère en général et de la direction générale de la solidarité en particulier dispose de faibles compétences et capacité pour développer les thématiques abordées par la nouvelle stratégie. Le ministère sollicitera auprès des partenaires techniques et financiers une assistance technique de qualité et un transfert de compétence. En outre, les experts évoluant dans les différents projets seront mis à contribution pour assurer le transfert de compétence. Enfin, des sessions de formations continues et initiales seront organisées à l'attention des cadres du ministère.

## 6 CONCLUSION

Face à la pauvreté persistante et à l'étroitesse des stratégies de lutte contre les inégalités jusque-là mises en œuvre, l'Etat doit développer la solidarité nationale et définir au niveau national les garanties élémentaires de sécurité sociale qui permettent de prévenir et réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Ces garanties devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie, l'accès à des soins de santé essentiels et une sécurité élémentaire de revenu. Toutes ces mesures doivent être opérationnalisées dans le cadre d'un document d'orientation de politique générale en la matière. Dans ce cadre, l'Etat est appelé à construire deux (2) systèmes pour une protection sociale maximale : (i) celui des assurances sociales fondé sur l'assurance professionnelle obligatoire et donc sur la solidarité horizontale entre les travailleurs (et leurs familles) membres de groupes professionnels, s'exprimant par le versement de cotisations proportionnelles au salaire; et (ii) celui de la sécurité sociale financé par l'impôt et donc fondé sur la solidarité verticale entre citoyens, permettant une redistribution de richesse dans une perspective de justice sociale avec tentative de correction des inégalités. Le contexte national et international présente des garanties sûres en termes d'appui technique et financier pour conduire une politique visant à maintenir le lien social avec tous les membres de la société.