



REPUBLIQUE DU CONGO
Unité * Travail * Progrès



POLITIQUE NATIONALE D'ACTION SOCIALE

MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE L'ACTION HUMANITAIRE



Avant-propos

- a. Le but de toute politique sociale qui se veut inclusive, on le sait, est de rendre à l'homme et à la communauté, toute leur dignité, en valorisant tout leur potentiel, y compris résiduel et collatéral.
- b. L'accompagnement et la prise en charge conséquents des personnes et communautés, lorsqu'elles sont en situation de vulnérabilité, est d'abord et avant tout une question de vision et de volonté, notamment des gouvernants, en conformité avec les mandats et engagements pris pour y faire face. Celles des Gouvernants pour le Congo, sont d'en faire une société solidaire où chaque citoyen, quelle que soit sa condition, ne soit pas un laissé-pour-compte
- c. Pour cela, je voudrais rendre un hommage appuyé et mérité à Son Excellence, Monsieur **Denis SASSOU N'GUESSO**, Président de la République, Chef de l'Etat, pour sa clairvoyance et sa détermination à œuvrer pour le « tout-économie » en vue d'un « tout-social », mieux accompli pour tous.
- d. De même, toute ma reconnaissance va en direction de Monsieur **Clément MOUAMBA**, Premier Ministre, Chef du Gouvernement, pour ses directives et instructions, en vue d'une politique sociale à effets positifs et durables, au service du plus grand nombre de nos concitoyens, notamment les plus vulnérables.
- e. Je m'en voudrais également de ne pas saluer l'action de mes prédécesseurs à la tête de ce Ministère. Je puis dire que l'essentiel du travail à faire a été longuement bien pensé.
- f. Mon travail n'a donc consisté qu'à intégrer et renforcer, face aux évolutions constatées, notamment la demande sociale en perpétuelle augmentation et mutation, les pistes de solutions en termes de stratégies globales et spécifiques.
- g. Ainsi, la protection sociale, dans ses dimensions non contributive et productive, du fait de son ambition d'inclusion et de prise en compte des couches sociales vulnérables non assujetties aux caisses de sécurité sociale conventionnelles d'une part ; la prévention, la réduction des risques et la gestion des catastrophes d'autre part, pans importants des services d'action sociale, sont des piliers majeurs sur lesquels repose la Politique Nationale d'Action Sociale, appelés à jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté, la faim et la réduction des inégalités sociales et notamment la réalisation des objectifs du développement durable (ODD).
- h. Cependant, sortir ces personnes et/ou communautés de la situation de précarité et de vulnérabilité ne saurait être le fait d'un seul organe, fusse-t-il de grande envergure. Il s'agit toujours du résultat d'un ensemble d'interventions menées par plusieurs acteurs, avec la participation des intéressés eux-mêmes, sous le leadership de l'Etat facilitateur et régulateur, dans le respect de la réglementation et des lois de la République.

- i. L'impératif qui s'est imposé à nous, dans le cadre de ce travail qui a mobilisé et mis en synergie l'expertise interne et externe, est celui de renforcer le « secteur de l'action sociale », entendu comme domaine d'intervention bien circonscrit au double plan éthique et professionnel et doté d'un outil d'orientation, de manière à permettre à chaque acteur d'y trouver la matière nécessaire à son déploiement.
- j. De ce fait, tous les intervenants relevant du champ classique des affaires sociales, de l'action humanitaire, de la solidarité, des dynamiques associatives caritatives, communautaires nationales ou locales, des services à la personne, devront trouver leur juste place au sein d'un système d'action social inclusif, en veillant à créer, respecter et faire fonctionner les nécessaires et indispensables passerelles devant exister entre elles. Tout comme devrait être prise en compte, l'existence des dynamiques transversales au niveau des ressources humaines, des infrastructures et équipements, ainsi que l'ensemble des mécanismes de financement de la politique globale et des stratégies sectorielles.
- k. Il s'agit en somme, de créer une dynamique où la participation de tous au processus de création de biens et services, en vue de la consolidation de la cohésion sociale nationale, par une jouissance juste et équitable des fruits de la croissance est la règle, et son affranchissement, l'exception.
- l. Telle est la quintessence de ce document de Politique Nationale du secteur de l'action sociale que le Ministère des Affaires Sociales et de l'Action Humanitaire met à la disposition de l'Etat Congolais.
- m. Tous mes remerciements vont à tous ceux qui, de près ou de loin, notamment les Ministères sectoriels, ont contribué à son adoption.
- n. Que la Représentation Nationale du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) trouve ici l'expression de ma profonde reconnaissance pour l'accompagnement dont nous avons bénéficié de sa part durant tout le processus de son élaboration et de son adoption.
- o. En définitive, cette politique requiert, pour sa mise en œuvre, l'engagement des cadres et agents du secteur de l'action sociale ainsi que le soutien de tous, notamment des partenaires au développement.

Fait à Brazzaville, le 07 NOV. 2017.

Le Ministre des Affaires Sociales
et de l'Action Humanitaire,



Antoinette DINGA-DZONDO
Antoinette DINGA-DZONDO

Table des matières

Avant-propos	i
Table des matières	ii
Liste des abréviations	iii
Introduction	1
1. ETAT DES LIEUX	2
1.1. La vulnérabilité des populations et des risques	2
1.1.1. La vulnérabilité et les risques au niveau de l'individu	2
1.1.2. La vulnérabilité et les risques au niveau du ménage	5
2. LES FORCES ET FAIBLESSES DU SYSTEME D'ACTION SOCIALE	8
2.1. La nature et l'étendue des programmes de protection sociale non-contributive, productives et autres mesures d'intervention	8
2.1.1. Les capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles	10
2.2. La nature et l'étendue des programmes humanitaires	12
3. L'ENCADREMENT DE LA PNAS	14
3.1. Le cadre juridique et politique	14
3.2. La mission du secteur de l'Action Sociale	17
3.3. La vision de l'action sociale	17
3.4. Principes de base	18
4. LES OBJECTIFS ET LES AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE	20
4.1. Les objectifs de la PNAS	20
4.2. Les axes de la PNAS	21
5. AXE 1 : LA PROTECTION SOCIALE NON-CONTRIBUTIVE ET AUTRES MESURES D'INTERVENTION SOCIALE	21
5.1. Programme de services d'action sociale	22
5.1.1. Approche générale	23
5.1.2. Renforcement de la famille	24
5.1.3. Protection de l'enfant	24
5.1.4. Le genre et l'action sociale en faveur des femmes et des filles	25
5.1.5. Action sociale en faveur des personnes âgées	26
5.1.6. L'action sociale en faveur des personnes vivant avec handicap et des personnes sans mélanine	26
5.1.7. L'action sociale en faveur des peuples autochtones	27
5.2. Programme d'inclusion et d'autonomisation des personnes vulnérables à travers transferts sociaux et mesures complémentaires	28
5.2.1. Mise en place d'un programme national de transferts sociaux monétaires à grande échelle	28
5.2.2. Promotion de l'autonomisation	30
5.2.3. Mesures connexes	31
6. AXE 2 : LA PREVENTION, LA REDUCTION DES RISQUES ET LA GESTION DES CATASTROPHES	32
6.1. Prévention et réduction des risques de catastrophes	32
6.2. Préparation aux catastrophes	33
6.3. Réponse d'urgence aux catastrophes	33
6.4. Relèvement post-catastrophe	34
7. AXE 3 : RENFORCEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES, ORGANISATIONNELLES ET OPERATIONNELLES	34
7.1. Le renforcement du cadre juridique et institutionnel	35
7.1.1. Le cadre juridique	35
7.1.2. Les processus de déconcentration et décentralisation	35
7.1.3. Règlementation des établissements spécialisés	35
7.1.4. Renforcement des partenariats et de la coordination	35
7.2. Développement des systèmes techniques et des capacités administratives	36
7.2.1. Infrastructures et équipements	36
7.2.2. Gestion de l'information	37
7.2.3. Communication	37
7.2.4. Planification, suivi et évaluation	38
8. Renforcement des ressources humaines	38
9. Renforcement du financement	39

Liste des sigles et abréviations

AGR	Activités génératrices de revenus
CAS	Circonscriptions d'Action Sociale
CNAR	Comité National d'Assistance aux Réfugiés
CPS	Centres de Promotion Sociale
CRF	Centres de Rééducation Fonctionnelle
DDAH	Directions Départementales de l'Action Humanitaire
DDAS	Directions Départementales des Affaires Sociales
DGAH	Direction Générale de l'Action Humanitaire
DGAS	Direction Générale des Affaires Sociales
ECOM	Enquête Congolaise auprès des Ménages
EMF	Etablissements de microfinance
FORSEGD	Fonds de Réinsertion Socio-Economique des Groupes Défavorisés
HIMO	Haute intensité de main d'œuvre
INTS	Institut National du Travail Social
MASAH	Ministère des Affaires Sociales et de l'Action Humanitaire
MICS	Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples
ODD	Objectifs du Développement Durable
ONG	Organisations non gouvernementales
PIB	Produit intérieur brut
PNAS	Politique Nationale d'Action Sociale
PND	Plan National de Développement
PTF	Partenaires techniques et financiers
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
RDC	République Démocratique du Congo
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SNIAS	Système National d'Information de l'Action Sociale
SSSC	Services Sociaux Spécialisés et de Catégorie
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine

INTRODUCTION

1. Les réformes économiques entreprises au Congo ont permis un taux de croissance économique élevé, jusqu'à la chute du prix du baril pétroliers en 2015, et contribué à la réduction de la pauvreté. Néanmoins, une grande partie de la population congolaise vit encore dans la précarité parce que peu de progrès ont été réalisés pour réduire les niveaux élevés d'inégalité sociale. Environ deux congolais sur cinq vivent encore en dessous du seuil de pauvreté et le coefficient de Gini est l'un des plus élevés dans le monde.
2. Le Congo a commencé, dans ce contexte, à mettre en place des programmes de transferts sociaux mais il ne s'agit pas encore d'un véritable socle de protection sociale avec des mécanismes non contributifs forts, mis en œuvre à large échelle. Or, la protection sociale, dans sa composante non contributive, représente sans nul doute un maillon clé de toute stratégie visant la réduction de la vulnérabilité économique et sociale des populations, le développement inclusif et la consolidation de la cohésion sociale. Elle constitue l'une des bases du développement du capital humain et de la productivité des plus pauvres.
3. En outre, face à l'ampleur des catastrophes d'origine naturelle et humaine et qui risque de s'aggraver davantage en raison des changements climatiques et des conflits en Afrique centrale, il est impératif pour le Congo de renforcer sa capacité de gestion des risques et des catastrophes, incluant la réponse aux urgences humanitaires.
4. Dans le souci de doter le pays d'un cadre politique pour la mise en place progressive d'un socle de protection sociale non-contributive, le Gouvernement du Congo a élaboré, en 2012, une Politique Nationale d'Action Sociale (PNAS), dont les grandes lignes ont été incorporées dans le Plan National de Développement (PND) de 2012-2016.
5. La première période de mise en œuvre, jusqu'en 2016, a été marquée par des progrès importants, incluant notamment une première expérience dans la mise en place de transferts sociaux monétaires et alimentaires comme moyen de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité et de promotion du développement du capital humain.
6. À la lumière de ces expériences initiales, il a été décidé de redéfinir la PNAS afin de prendre en compte l'évolution du contexte et les leçons apprises, et d'y intégrer le volet action humanitaire, qui n'avait pas été prise en compte dans la version initiale de la Politique.
7. Cette nouvelle version de la PNAS met l'accent sur les mesures qui seront prises pour renforcer l'action sociale en faveur des couches vulnérables de la population et le dispositif en matière humanitaire. Elle indique les actions requises pour mettre en œuvre l'engagement du Gouvernement en faveur du renforcement de la protection sociale, exprimé dans le projet de société du Président de la République, *La Marche vers le Développement*.
8. La PNAS s'inspire aussi de l'importance accordée à la protection sociale dans la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD), notamment ceux relatifs à l'élimination de la pauvreté (ODD1) et de la faim (ODD2), à l'accès aux services sanitaires et d'enseignement (ODD 3-4), à l'égalité de genre (ODD5), à la réduction des inégalités (ODD 10) et à la paix et la justice (ODD 16). Elle répond également à la prise de position de l'Union Africaine dans son Cadre de Politique Sociale Africaine, adopté en 2008, relative au rôle important que la protection sociale devrait jouer dans les stratégies nationales de croissance et de réduction de la pauvreté.
9. Elle traduit ainsi la détermination du Gouvernement de la République du Congo de réduire la vulnérabilité des populations par le développement et la mise en place de programmes sociaux à large échelle. Ces programmes sont censés renforcer la capacité de résilience des

congolais vulnérables, assurer leur pleine participation au développement économique et sociale, réduire la pauvreté et consolider la cohésion sociale et la paix.

1. L'ETAT DES LIEUX

10. Cet état des lieux traite, d'une part, de la vulnérabilité des populations et des risques auxquels elles sont confrontées (section 1.1) et, d'autre part, des forces et faiblesses des systèmes existants d'action sociale (section 1.2) et d'action humanitaire (section 1.3).

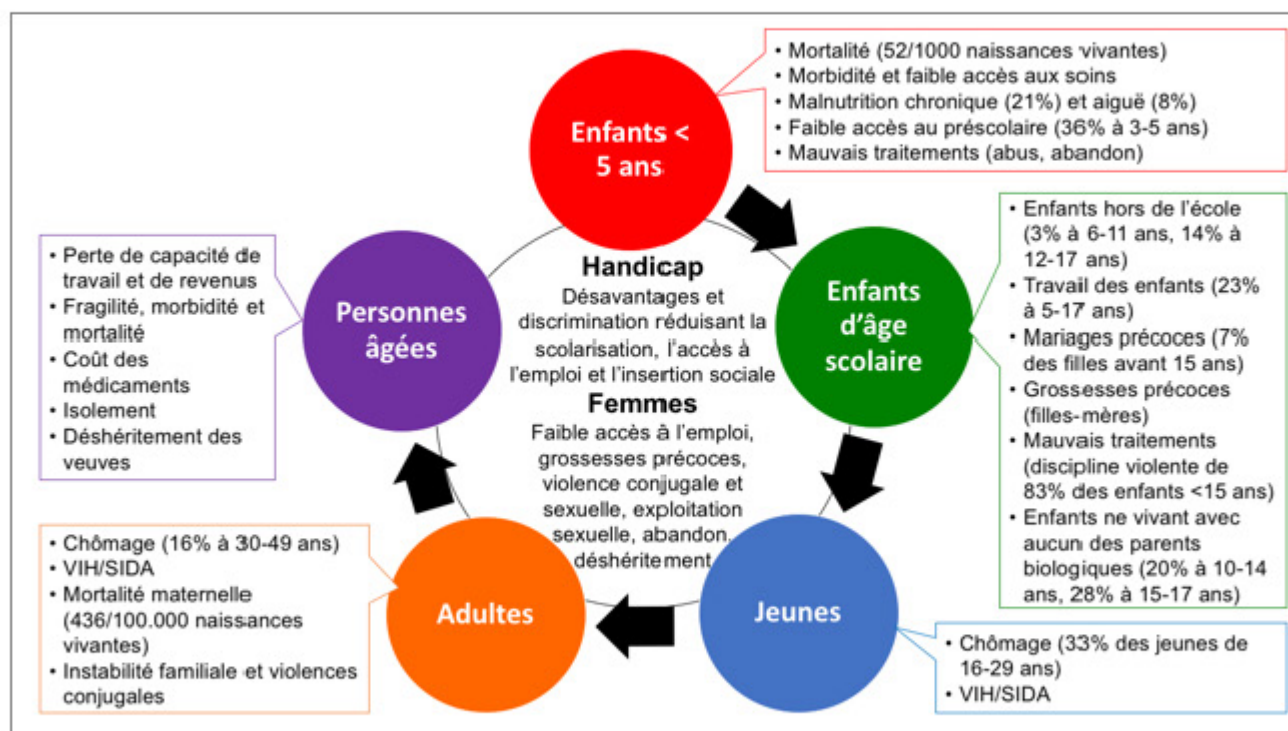
1.1. La vulnérabilité des populations et les risques

11. La vulnérabilité signifie non seulement un état de précarité économique ou sociale, mais aussi un niveau élevé d'exposition aux **risques**. Par « risque » il est entendu tout type d'évènement néfaste au bien-être, y compris les « chocs », soit au niveau individuel (idiosyncratique) tels que la maladie ou la perte d'un emploi, soit de nature plus large (covariant) dans le cas de catastrophes naturels, crises politiques, conflits et chocs économiques, tels que la chute des prix pétroliers ou la hausse des prix de denrées alimentaires.
12. Dans l'analyse qui suit, la **vulnérabilité** est évaluée aux niveaux de l'individu et du ménage. L'analyse de la vulnérabilité au niveau plus large de la communauté est intégrée dans celle du ménage, compte tenu du fait que les données statistiques disponibles, notamment de l'Enquête Congolaise auprès des Ménages (ECOM 2), de 2011, et de l'Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples (MICS Congo), de 2014-2015, se situent au niveau du ménage, désagrégées en termes géographiques au niveau des départements et par milieux urbain, semi-urbain et rural.
 - ✚ La vulnérabilité de l'**individu** dépend non seulement de celle du ménage dans lequel la personne vit, mais varie aussi selon les différentes étapes du cycle de vie et selon d'autres caractéristiques individuelles telles que le genre et le handicap.
 - ✚ La vulnérabilité du **ménage** varie selon une série de paramètres, incluant les propres caractéristiques du ménage (sa taille et composition), ses sources d'emploi et de revenu, sa localisation géographique et, dans le cas des peuples autochtones, des pratiques discriminatoires conduisant à l'exclusion sociale.

1.1.1. La vulnérabilité et les risques au niveau de l'individu

2. Au sein des ménages, la vulnérabilité affecte les individus de manière différente selon leur âge (les étapes du cycle de vie), le genre et d'autres facteurs tels que la présence d'un handicap (voir la figure 1).

Figure 1 Vulnérabilité selon le cycle de vie et caractéristiques de l'individu



Sources de données : ECOM 2, MICS 5.

3. Les **enfants**, qui constituent environ 45% de la population congolaise, sont particulièrement vulnérables en raison de leur manque de maturité et leur dépendance des adultes.
4. A l'étape de la **petite enfance**, les risques de maladie, de malnutrition et de mortalité sont élevés. Un enfant sur 20 n'atteint pas son cinquième anniversaire, selon les données de la MICS Congo 2014-2015. Cette même source indique que la malnutrition chronique (retard de croissance) affecte 21% des enfants de moins de 5 ans, tandis que 8% des enfants dans cette tranche d'âges souffrent de la malnutrition aiguë. La MICS Congo 2014-2015 met en relief aussi le faible niveau de soutien à l'apprentissage du petit enfant, à la fois au sein de la famille et en termes d'accès aux programmes préscolaires (36% des enfants de 3-5 ans). Les mauvais traitements peuvent avoir des effets néfastes sur le bien-être et le développement du petit enfant. Les services d'action sociale sont quelquefois confrontés aux besoins de secours, hébergement et alimentation de bébés abandonnés. Enfin, si globalement 96% d'enfants de moins de cinq ans sont considérés comme enregistrés à l'état civil, en réalité seulement 87% des enfants possèdent un acte de naissance, alors que 9% d'enfants considérés comme déclarés n'ont pas leur acte de naissance. Les enfants les plus privés du droit de citoyenneté sont ceux de ménages plus pauvres, en milieu rural et particulièrement chez les populations autochtones.
5. À l'**âge scolaire**, le taux de non-scolarisation est relativement faible au Congo, mais le risque de déscolarisation augmente avec l'âge de l'enfant. La MICS Congo 2014-2015 montre que la proportion d'enfants hors de l'école augmente de 3% dans la tranche d'âge de 6-11 ans à 14% dans celle de 12-17 ans. Une étude récente de juillet 2017 sur la situation des enfants et des adolescents en dehors de l'école montre que la déscolarisation touche surtout les filles vivant dans les ménages les plus pauvres. En effet, 77,4% d'enfants déscolarisés sont des filles et 83,5% vivent dans les ménages les plus pauvres. La déscolarisation, surtout au niveau secondaire, peut être causée non seulement par les insuffisances de l'offre, notamment en milieu rural, et les coûts plus élevés, mais aussi par la concurrence avec le travail des enfants et, dans le cas des filles, par le mariage précoce. Selon la MICS Congo 2014-2015, 23% des enfants de 5-17 ans sont engagés dans le travail, dont 17% dans des

conditions dangereuses. Environ 7% des filles de moins de 15 ans et 27% des filles de moins de 18 ans sont mariées.¹ Le mariage d'enfants, ainsi que la sexualité précoce, conduit à des grossesses précoces et au phénomène très répandu des filles-mères, qui courent des risques plus élevés de mortalité maternelle, en plus de l'abandon de l'école et des grandes difficultés dans l'exercice de leurs responsabilités de mère. Les mauvais traitements d'enfants sont aussi à signaler, puisque, selon la MICS Congo 2014-2015, 83% des enfants de moins de 15 ans subissent des formes violentes (physiques ou psychologiques) de discipline.

6. Les **enfants vivant sans cadre familial sain et protecteur** sont exposés à des risques sociaux accentués, compte tenu du rôle clé de la famille comme cadre de développement, protection et épanouissement de l'enfant. Parmi les enfants les plus vulnérables on trouve les nouveaux nés abandonnés, les enfants chefs de ménages, les enfants de mères abandonnées par leurs conjoints, les enfants dans les prisons, les enfants victimes de la traite (transfrontalière ou interne), les enfants de la rue, les orphelins et d'autres enfants ne vivant avec aucun de leurs parents biologiques. Bien que moins d'un enfant sur 100 soit orphelin de mère et de père à l'âge de 10-14 ans, une proportion beaucoup plus élevée ne vit avec aucun de leurs parents biologiques (20% des enfants de 10-14 ans et 28% de ceux de 15-17 ans, selon la MICS Congo 2014-2015), ce qui souligne l'importance de la pratique de confiage d'enfants, même lorsque l'un des parents est encore en vie.
7. Au cours de la transition de l'enfance à l'âge adulte, les **adolescents et jeunes** sont confrontés à de grandes difficultés d'insertion dans le marché du travail, surtout en milieu urbain. Selon l'ECOM 2, 33% des jeunes âgés de 16 à 29 ans se trouvent en situation de chômage. Ils sont ainsi privés des moyens d'une vie indépendante. Ils ont peu d'opportunités de formation professionnelle qualifiante. Les adolescents font aussi partie des couches de la population les plus exposées aux risques d'infections sexuellement transmises et du VIH-SIDA.
8. Les **adultes** en général rencontrent des risques similaires, même si ces problèmes sont quelquefois moins accentués que chez les plus jeunes. Le taux de chômage est moins élevé, mais reste toujours important, touchant 16% des adultes de 30 à 49 ans, selon les données de l'ECOM 2. Pour les femmes, la mortalité maternelle demeure un risque grave, affectant 436 femmes pour 100.000 naissances vivantes, selon les estimations de la MICS Congo 2014-2015, bien que ce taux soit moins élevé que celui des mères adolescentes.
9. Le poids des **personnes âgées** (de 60 ans et plus) dans la population reste faible (4,8% selon le recensement de 2007) mais augmente en raison de l'allongement progressif de la durée de vie de la population, et devrait atteindre 9% en 2050 selon les projections démographiques. La vulnérabilité augmente avec l'âge en raison de la perte de capacité de travail et de revenus. Elle est aussi accentuée lorsque la personne âgée vit seul et dépourvue d'appuis familiaux. Malgré le fait que, dans la plupart des cas, les personnes âgées sont intégrées dans des ménages de deux personnes ou plus, le destin de vivre seule est la sombre réalité pour 14,7% des personnes âgées de 60 ans ou plus. Le problème est plus grave pour les femmes (17,3%) que pour les hommes (11,1%). L'appui familial aux personnes âgées diminue en raison de la migration, de l'urbanisation, de la pauvreté et de l'évolution des mœurs. Mais le système de sécurité sociale ne prend pas encore en compte cette catégorie de personnes, les caisses de sécurité sociale couvrant uniquement les retraités (très minoritaires) du secteur formel.
10. Les personnes âgées sont exposées à des risques divers concernant leur santé et ont des taux élevés de handicap (4,4% selon le RGPH de 2007). Elles ont également une faible capacité financière d'accès aux services sanitaires et aux médicaments dont elles ont besoin.

¹ Données de la MICS Congo sur l'âge de mariage des femmes actuellement de 20-24 ans.

En outre, dans le cas des veuves (60,1% des femmes de 65 ans ou plus), elles se trouvent souvent dépossédées de leurs biens. Les personnes âgées sont aussi quelquefois victimes d'accusations de sorcellerie et victimes de violences, notamment dans le cas de celles atteintes de démence ou d'Alzheimer, maladies peu comprises par les populations.

11. Les **femmes** sont exposées à des discriminations et abus liés à leur statut dans la société congolaise. Bien qu'il n'y ait pas une situation d'inégalité de genre en ce qui concerne la scolarisation primaire ou secondaire, les femmes subissent des désavantages dans l'accès à l'emploi dans le secteur formel. Encore plus que les hommes, elles travaillent essentiellement à leur propre compte dans l'agriculture de subsistance et le petit commerce. En outre, l'inégalité de genre mine la jouissance des droits des femmes dans un sens plus large, conduisant notamment aux grossesses précoces, à la violence conjugale et sexuelle, à l'exploitation sexuelle, à l'abandon des femmes et à la maltraitance et déshéritement des veuves. La culture fortement patriarcale se traduit par une ample acceptation sociale de la pratique de la violence domestique faite aux femmes. Selon la MICS 2014-2015, plus de la moitié des femmes de 15-49 ans (52%) estime qu'un mari/partenaire a le droit de frapper ou de battre sa femme dans certaines situations.
12. Les **personnes vivant avec un handicap** subissent de forts désavantages et des discriminations qui les rendent particulièrement vulnérables, notamment en ce qui concerne la scolarisation, l'emploi et la participation dans la vie sociale. Les **sans mélanine** souffrent souvent du même type de rejet social. Selon les données du recensement de 2007, 1,4 % de la population vit avec un handicap. Cependant, ce chiffre se repose uniquement sur la déclaration des handicaps par les chefs de ménages, ce qui peut conduire à la sous-estimation de l'ampleur du phénomène, souvent vus comme embarrassants par les familles. En l'absence de données plus récentes, le recensement reste la seule source d'informations nationales sur les privations subies par cette catégorie de la population, montrant notamment que le taux de non alphabétisation était presque trois fois plus élevé (29,6 %) que chez la population sans handicap (11,2 %) et que le taux net de scolarisation primaire n'était que de 52,2 % par rapport à 81,3 % pour les enfants sans handicap.

1.1.2. La vulnérabilité et les risques au niveau du ménage

13. La précarité économique, en d'autres termes la **pauvreté monétaire**, est la dimension déterminante de la vulnérabilité d'une grande partie des ménages congolais. La pauvreté a fortement augmenté pendant les années de conflit, touchant environ la moitié de la population (50,7 %) en 2005, selon l'ECOM 1, avant de reculer à 40,9%, un niveau encore très élevé, selon l'ECOM 2 de 2011.
14. L'ampleur de la pauvreté au Congo est plus large que dans la plupart des pays à revenu intermédiaire de même catégorie, c'est-à-dire ceux ayant un niveau de développement économique similaire, comme le démontre le coefficient de Gini², qui a connu une légère augmentation de 0,460 en 2005 à 0,465 en 2011.
15. Par ailleurs, une partie significative de la population dite non-pauvre (33% en 2011) a un niveau de consommation qui est moins du double du seuil de pauvreté (274.113 CFA par équivalent adulte par an, aux prix de 2011), et ainsi reste vulnérable et peut basculer dans la pauvreté en cas de choc exogène.
16. L'augmentation de la **pauvreté rurale**, qui est passée de 64,8% en 2005 à 69,4% en 2011, est particulièrement préoccupante. Les pauvres vivant en milieu rural constituent 57,4% de la population pauvre, selon les données de 2011, par rapport à 44,3% en 2005. En outre, la profondeur de la pauvreté rurale s'est aggravée : les personnes vivant dans la pauvreté en

² Le coefficient de Gini mesure l'inégalité sur une échelle de 0 à 1

milieu rural sont devenues encore plus pauvres. Ainsi, trois départements fortement ruraux enregistrent des taux de pauvreté de plus de 70% : Cuvette-Ouest (79,1%), Lékoumou (76,1%) et Cuvette (70,2%).

17. La grande majorité de la population rurale gagne sa vie dans l'agriculture familiale de subsistance, qui est de faible productivité en raison des superficies modestes exploitées, du manque d'accès au crédit, de la sous-utilisation d'intrants et de l'enclavement de certaines zones rurales, qui rend difficile l'accès aux marchés.
18. Malgré la nature prédominante de la pauvreté rurale, il est important de ne pas perdre de vue l'ampleur de la **pauvreté urbaine**, notamment dans les quartiers périphériques des villes, dans un contexte de forte urbanisation. Presque les deux tiers de la population (62% selon le dernier recensement de la population en 2007) vivent en milieu urbain. Bien que l'incidence de la pauvreté ait enregistré une forte baisse dans les grandes villes, diminuant à 21,6% à Brazzaville et 20,3% à Pointe Noire en 2011, le nombre absolu de pauvres en milieu urbain reste élevé. Brazzaville seule abrite près de 20% des pauvres du pays et Pointe Noire 10%.
19. La pauvreté, en milieu urbain, est liée aux taux élevés de **chômage** et de **sous-emploi**. La croissance économique, qui a été tirée par le secteur pétrolier jusqu'à la baisse subite des prix pétroliers depuis 2015, a créé beaucoup moins d'emplois que ce qui serait requis pour absorber la forte croissance de la population en âge de travailler. Le nombre d'employés a augmenté de 180.000 entre 2005 et 2011, tandis que la population âgée de 15-64 ans a augmenté de 264.000. Par ailleurs, un peu plus de trois travailleurs sur cinq (63%) travaillent à leur propre compte et un sur cinq travaille dans les ménages sans salaire.
20. **La précarité économique accentue un grand nombre de risques** par ses effets sur la sécurité alimentaire et la nutrition, l'accès aux services sociaux de base et le développement du capital humain, ainsi que sur la capacité de faire face aux chocs et sur la cohésion familiale.
 - En raison de leur exposition accentuée aux risques de maladie et les barrières d'accès aux services de santé, eau et assainissement, la mortalité infanto-juvénile est beaucoup plus élevée parmi les plus pauvres (à 77 décès pour mille naissances vivantes dans le quintile le plus pauvre contre à 34 dans le quintile le plus riche, selon les données de la MICS Congo 2014-2015).
 - Le retard de croissance (malnutrition chronique) chez les enfants de moins de 5 ans est deux fois plus élevé dans le quintile le plus pauvre (30,4%) que dans le quintile le plus riche (14,5%), selon la même source.
 - Le problème des enfants non-scolarisés et déscolarisés est largement concentré dans les ménages les plus pauvres (7,8% des enfants de 6-11 ans hors de l'école dans le premier quintile, par rapport à un taux national de 3,4%, selon la MICS Congo 2014-2015).
 - La pauvreté, par ses effets sur le niveau d'épargne et le capital du ménage, mine la capacité du ménage à faire face aux chocs.
 - La précarité économique augmente aussi les risques d'abus, tels que le travail et la traite des enfants, le mariage précoce, l'exploitation sexuelle et l'abandon d'enfants. Selon la MICS Congo 2014-2015, l'incidence du travail des enfants diminue de 44,8% dans le quintile le plus pauvre à 7,7% dans le quintile le plus riche. Dans le quintile le plus pauvre, plus d'une fille sur dix est mariée avant l'âge de 15 ans, par rapport à 3% des filles du quintile le plus riche.
 - La pauvreté est un des facteurs majeurs qui sous-tend la fragilisation des familles, les conflits conjugaux, les abandons d'épouses et d'enfants, et les abus à l'encontre des veuves et des personnes âgées.

21. **Les peuples autochtones** (1,2% de la population selon le RGPH 2007), qui sont principalement concentrés dans les départements de la Lékoumou, de la Likouala, du Niari, des Plateaux et de la Sangha, représentent une frange de la société congolaise en situation de vulnérabilité extrême. Suite à la dégradation de leur cadre de vie forestier, qui a provoqué la sédentarisation en lisière des villages bantous, elles sont victimes de fortes discriminations, d'exclusion sociale et de marginalisation. Cette situation se manifeste par un taux très élevé de pauvreté, qui est environ deux fois plus que celui du reste de la population. En fait, environ neuf autochtones sur dix sont pauvres. Les autochtones ont un accès très faible aux services sociaux de base (écoles et établissements sanitaires) et à l'état civil, avec seulement 32% des enfants autochtones possédant un acte de naissance selon le RGPH de 2007. Dans les zones de sédentarisation, les autochtones sont souvent privés de fait du droit à la terre. Ils travaillent comme main d'œuvre journalier, quelquefois pour des « maitres » traditionnels, et ont très peu d'opportunités d'emploi décent.
22. **Les réfugiés et les déplacés internes**, victimes de conflits dans les pays limitrophes ou à l'intérieur du pays, sont une autre catégorie très vulnérable de la population. En 2017, on recensait, environ 140.000 réfugiés et personnes déplacées (voir la section 1.1.3 pour plus de détails), vivant souvent dans des conditions de pénurie extrême et ayant perdu leurs biens et moyens de subsistance.
23. **Les chocs exogènes et les catastrophes.** La vulnérabilité des ménages réduit leur capacité de faire face aux chocs. Outre les chocs individuels, tels que la maladie chronique (le SIDA par exemple), un accident ou le décès d'un soutien de famille, les ménages sont exposés à d'autres risques de plus grande ampleur. Lorsque ces risques dits « covariants » se matérialisent comme chocs, ils affectent des communautés ou zones entières, sinon tout le pays dans le cas de chocs macroéconomiques.
24. Au Congo, ces types de chocs sont principalement d'origine économique, politique et naturelle, bien qu'on puisse aussi citer d'autres types de catastrophes, comme les accidents à large échelle, dont l'exemple le plus grave dans les années récentes a été l'explosion survenue au quartier Mpila à Brazzaville, en mars 2012, qui a causé près de 300 décès, d'importantes pertes matérielles et le déplacement massif des populations locales.
25. En ce qui concerne les **chocs économiques**, les ménages congolais sont directement exposés aux chocs économiques mondiaux en raison de la forte dépendance du pays sur les exportations de pétrole et les importations de denrées alimentaires. Dépendant d'importations pour presque 80% de ses biens alimentaires, le Congo est exposé à la hausse des prix alimentaires sur le marché mondial, comme lors de la crise alimentaire mondiale en 2007-2008. Compte tenu de l'importance de l'alimentation dans leurs dépenses, les ménages pauvres sont particulièrement vulnérables, notamment en milieu urbain.
26. À cause du caractère stratégique du secteur pétrolier dans l'économie congolaise, les oscillations des cours de pétrole constituent une autre menace pour le bien-être des ménages, principalement à travers les retombées indirectes de l'instabilité des finances publiques, qui sont fortement tributaires des recettes pétrolières. Suite à la chute des prix pétroliers, les dépenses publiques ont été réduites de près de 60% entre 2014 et 2017, entraînant toute l'économie dans la récession. La compression de l'investissement public a réduit l'emploi, notamment dans le secteur de la construction. En outre, les coupes budgétaires risquent de réduire la qualité des services sanitaires et d'enseignement si les dépenses dans les secteurs sociaux ne sont pas protégées.
27. Sur le plan **politique**, les conflits internes et dans les pays voisins ont créé des crises humanitaires successives, de grande ampleur et de longue durée. Les conflits armés dans les années 1990 ont déplacé des centaines de milliers de congolais et le retour à l'insécurité

dans le département du Pool depuis 2016 a conduit au déplacement d'environ 83.000 personnes, selon les chiffres de mi-2017.

28. Le risque de déplacements transfrontaliers massifs demeure toujours présent en raison de l'instabilité politique dans certains pays de l'Afrique centrale. Depuis plusieurs décennies, le Congo a reçu des vagues successives de réfugiés venant de l'Angola, de la RDC, du Rwanda et de la République Centrafricaine. Les statistiques de mi-2017 ont donné un total de 57,375 réfugiés, dont la plupart sont installés dans la Likouala, l'un des départements les moins peuplés et les plus pauvres, créant ainsi des problèmes sociaux concernant l'accès aux soins de santé, l'éducation, l'emploi, la sécurité et les violences.
29. Quelques zones sont aussi plus exposées aux risques de **catastrophes naturelles**, telles que les inondations, les vents violents, les érosions et l'ensablement. Il s'agit essentiellement d'événements multiples localisés plutôt que de catastrophes majeures à l'échelle nationale. Durant la période de 1900 à 2016, le pays a connu 44 événements catastrophiques, qui ont affecté environ 200.000 personnes et entraîné plus de 2.000 décès. Entre 2013 et 2017, les catastrophes naturelles ont affecté 17.743 ménages, provoquant 96 décès et laissant 106.461 personnes sans abri.
30. Les inondations sont de loin l'aléa le plus grave, étant responsables pour environ 85% des personnes affectées dans les derniers 100 ans. Les inondations sont un phénomène régulier dans quelques districts du bassin du fleuve Congo, comme par exemple ceux de Mossaka (département de la Cuvette), Makotipoko, (département des Plateaux) et Epéna (département de la Likouala).
31. L'urbanisation anarchique, caractérisée par l'auto-construction non-réglémentée, souvent dans des sites au profil géologique instable, comporte des risques sérieux d'inondations, d'éboulements de terrains et d'insalubrité, provoquant ainsi des catastrophes localisées en milieu péri-urbain.

2. Les forces et faiblesses du système d'action sociale

32. L'action sociale en tant qu'ensemble de mesures préventives, protectrices, promotrices et/ou réparatrices déployées par l'Etat, les Collectivités locales ou les associations agréées, fondées sur le droit de chacun de vivre dans un environnement suffisamment épanouissant, a pour but de répondre aux besoins des individus, des communautés, exposés ou confrontés à des difficultés passagères ou durables. Elle englobe la protection sociale productive, la protection sociale non contributive, notamment les transferts sociaux, les autres mesures d'intervention sociales et humanitaires.
 33. Face à la situation décrite ci-dessus, le système d'action sociale joue encore un rôle faible dans la réduction de la vulnérabilité, la prévention des risques et la prise en charge de ceux nécessitant une assistance.
- 2.1. **La nature et l'étendue des programmes de protection sociale non-contributive, productives et autres mesures d'intervention**
 32. L'étendue des **services d'action sociale** offerts par les structures d'action sociale telles que les Circonscriptions d'Action Sociale (CAS), les institutions spécialisées, les ONG et les confessions religieuses, reste limitée. Dans la plupart des cas les services sont dispersés, sans coordination et de petite envergure par rapport aux problèmes auxquels ils prétendent donner des réponses. Dans quelques cas, ils sont fortement dépendants de l'aide extérieure, ce qui rend difficile leur pérennisation.

33. Les **transferts sociaux monétaires** sont encore peu développés. Depuis 2015, une expérience a été menée dans le cadre du Projet Lisungi, financé par le Gouvernement du Congo et la Banque Mondiale. Environ 3.400 ménages et personnes âgées ont reçu des transferts trimestriels en 2015, mais le projet a cessé de payer les transferts à partir de 2016 en raison du gel des décaissements de fonds de contrepartie.³ Une situation similaire a conduit à la cessation de paiements sous forme de bons par un autre petit projet appuyé par le Programme Alimentaire Mondiale, le Projet de Filet de Sécurité Alimentaire (FSA).
34. À part ces expériences pilote de transferts théoriquement « réguliers et prévisibles », les services d'action sociale continuent à octroyer des **aides ponctuelles**, en espèces, nature ou services, à des bénéficiaires sélectionnés par les Directions Départementales de l'Action Sociale (DDAS), à travers les CAS. Au total 27.284 en 2016, dont 12.827 filles-mères, 4737 veuves, 2987 personnes âgées, 2758 ménages autochtones, 1495 enfants abandonnés et orphelins et 1255 personnes vivant avec handicap. Plusieurs centaines de personnes démunies bénéficient aussi d'appuis à l'autonomisation : aides pour la formation professionnelle et le financement d'activités génératrices de revenus (AGR).
35. A la différence de plusieurs pays à revenu intermédiaire en Afrique, tels que l'Afrique du Sud, le Botswana, la Namibie et le Sénégal, le Congo n'a pas encore établi des programmes de transferts sociaux réguliers et prévisibles à large échelle, financés par l'Etat. Les allocations familiales et pensions existantes sont limitées à celles effectuées par les deux caisses de sécurité sociale, qui ne couvrent que la petite minorité d'employés et de retraités du secteur formel et leurs ayant-droits.
36. En outre, le Congo n'a pas encore établi un programme national de **travaux publics à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)**, comme mécanisme de protection sociale productive. Un projet pilote de travaux HIMO appuyé par la Banque Africaine de Développement (BAD) a clôturé ses activités en 2013 sans être approprié comme programme national et mis à l'échelle.

Tableau 1 Forces et faiblesses du système d'action sociale

FORCES	FAIBLESSES
Programmes/services	
<ul style="list-style-type: none"> Expériences pilotes de transferts sociaux aux ménages pauvres (Projet Lisungi et FESA), depuis 2015 Approche systémique de la protection de l'enfance : renforcement du travail en partenariat intersectoriel et communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> Dispersion, faible appropriation et non-pérennisation des interventions en raison de l'approche « projet » incitée par la dépendance des aides des PTF Faible couverture des services par rapport à l'importance des groupes cibles Manque de transferts sociaux à grande échelle pour la réduction de la pauvreté/vulnérabilité/inégalités et le développement du capital humain Méthodes de travail largement passives pour manque de moyens pour un travail proactif au niveau communautaire Faible niveau d'appropriation de l'approche par les partenaires Absence du cadre juridique
Structures et personnel	
<ul style="list-style-type: none"> Réseau extensif de Circonscriptions d'Action Sociale (CAS) pour un travail social de base et polyvalent Agents sociaux affectés à certaines institutions sociales (hôpitaux, prisons, etc.) – Services Sociaux Spécialisés et de Catégorie (SSSC) 	<ul style="list-style-type: none"> Réduction et déficits de personnel d'action sociale, surtout hors des grandes villes Faible motivation et qualifications/compétences inadéquates du personnel technique

³ La reprise des activités du Projet Lisungi était prévue dans la deuxième moitié de 2017 sous financement conjoint de la Banque Mondiale et de l'Agence Française de Développement (AFD).

<ul style="list-style-type: none"> • Existence de quelques établissements spécialisés, notamment pour enfants et personnes vivant avec handicap • Lancement de programmes de formation en travail social depuis l'établissement de l'Institut National du Travail Social (INTS) en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de moyens (locaux, véhicules, équipements informatiques et technique) au niveau des CAS et d'autres structures pour permettre un travail de qualité et de proximité • Capacité d'accueil très limitée, concentration dans les grandes villes et détérioration de la qualité de certains établissements spécialisés en raison du manque de moyens • Fermeture de certaines filières de formation des travailleurs sociaux (écoles ménagères, LOUKABOU, ENAM, ENS)
Déconcentration/décentralisation	
<ul style="list-style-type: none"> • Déconcentration de la gestion et du financement de certaines structures et services du système d'action sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Retard dans la mise en œuvre de la décentralisation (transfert des compétences en matière de l'action sociale aux collectivités locales)
Systèmes techniques	
<ul style="list-style-type: none"> • Création et développement progressif d'un registre social de bénéficiaires potentiels des programmes (dans le cadre du Projet Lisungi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de formalisation des procédures (manuels de procédures, critères d'éligibilité, mécanismes de référencement, agrément et inspection de structures d'accueil et d'hébergement privées, etc.) • Retard dans la mise en place d'un Système National d'Information de l'Action Sociale (SNIAS) • Manque de mécanismes de suivi et évaluation des interventions et de leurs impacts
Coordination	
<ul style="list-style-type: none"> • Existence de quelques structures de coordination par cibles (enfants, personnes vivant avec handicap, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible fonctionnement des structures de coordination • Manque d'une structure intégrée de coordination intersectorielle de la protection sociale
Planification et financement	
<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un grand nombre de stratégies et plans d'action par thématiques et cibles différents (enfants, personnes âgées, personnes vivant avec handicap, genre, peuples autochtones, solidarité, catastrophes, etc.) • Etablissement de lignes budgétaires pour les CAS (depuis 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de réalisme de certains plans et stratégies et leur faible articulation avec le processus de planification nationale et budgétisation, conduisant au non-financement et non-réalisation d'une grande partie des actions prévues • Forte réduction des décaissements budgétaires suite à la chute des recettes pétrolières depuis 2015 • Forte dépendance des aides (de court terme et imprévisibles) des PTF • Manque de fonds d'urgence dans le budget de l'Etat pour les aides humanitaires
Cadre juridique	
<ul style="list-style-type: none"> • Processus en cours pour doter le système de l'action sociale d'un cadre juridique 	<ul style="list-style-type: none"> • Retard dans l'adoption de nombreuses lois et de leurs textes d'application

2.1.1. Les capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles

47. Des progrès importants ont été accomplis pour renverser les tendances d'affaiblissement du **dispositif institutionnel** de l'action sociale constatées pendant la période de conflit dans les années 1990. Les CAS, dont seulement 63 étaient fonctionnelles en 2005, couvrent 113 districts et arrondissements en 2017. Des agents sociaux sont aussi affectés à certaines institutions sociales, comme les hôpitaux, les écoles et les maisons d'arrêt, entre autres, dans le cadre des services sociaux spécialisés et de catégorie (SSSC).
48. Le Ministère en charge de l'action sociale a aussi, sous sa tutelle, 24 établissements spécialisés, consacrés à l'enfance, à la jeune fille mère et à la personne vivant avec handicap. Néanmoins, il y a de grands déficits d'infrastructures techniques de prise en charge au niveau décentralisé et la qualité des services est gravement affecté par les insuffisances et retards de décaissements des crédits budgétaires.

49. Ces institutions sont concentrées quasi exclusivement dans les villes, notamment à Brazzaville et à Pointe-Noire. Par exemple, sur 21 institutions spécialisées pour handicapés répertoriées en 2009, 12 se trouvent à Brazzaville, qui demeure la seule localité qui offrait un plateau technique couvrant la plupart des types de handicaps (moteur, auditif, visuel, mental).
50. Dans l'ensemble, ces structures spécialisées ont une capacité d'accueil très réduite par rapport aux besoins. Dans le cas des institutions pour personnes vivant avec handicap, un répertoire en 2009 a montré que tous les centres souffrent d'une insuffisance de personnels techniques d'encadrement, d'équipements techniques, de moyens financiers et de consommables.
51. La **décentralisation** de l'action sociale, prévue par la loi n° 10-2003 du 6 février 2003 sur le transfert de compétences aux collectivités locales, n'a pas été encore mise en œuvre. L'action sociale demeure, jusqu'ici, sous la responsabilité des structures verticales du ministère en charge de l'action sociale, bien que des progrès aient été accomplis dans le sens d'une plus grande déconcentration des procédures et des ressources, notamment dans l'octroi des aides. A cet égard, les CAS reçoivent des crédits budgétaires depuis 2013.
52. En ce qui concerne les **ressources humaines**, le personnel du ministère en charge de l'action sociale a doublé entre 2004 et 2012, avec la grande majorité du personnel affectée aux structures déconcentrées, à savoir les Directions Départementales, les CAS et les SSSC, ou aux établissements spécialisés sous tutelle. Cependant, il y a eu par la suite une déperdition importante de personnel technique, ce qui a renversé les tendances de croissance. Selon les chiffres de 2017, il y avait un personnel global de 1370, dont environ 1200 agents sociaux sur le terrain, équivalent à la moitié du personnel requis.
53. En outre, la grande majorité des agents des CAS est affectée en milieu urbain, faisant en sorte que les CAS dans les départements essentiellement ruraux ont très peu de personnel pour servir des populations dispersées sur de grands espaces territoriaux.
54. La situation est rendue plus grave par le faible niveau technique de la plupart des agents, qui rarement ont reçu une **formation** initiale en travail social. De nombreuses structures du ministère en charge de l'action sociale sont peu fonctionnelles en raison du manque de personnels qualifiés.
55. Néanmoins, des efforts importants ont été consacrés à l'amélioration du niveau technique des agents sociaux. L'Institut National du Travail Social (INTS) a été créé par la loi n° 6-2015 du 19 février 2015, sous double tutelle du ministère en charge de l'action sociale et du Ministère de l'Enseignement Supérieur, et a démarré des programmes de formation initiale qui produiront leurs premiers diplômés à partir de 2018 (Licence professionnelle) et 2019 (Master en encadrement des structures d'action sociale). Par ailleurs, un programme de formation continue pour les agents déjà en poste reste à mettre en place.
56. Le rendement du personnel est aussi miné par un manque cruel de **moyens de travail**, notamment des bureaux, équipements informatiques et moyens de transport pour atteindre des communautés souvent très éloignées. Sur 134 structures du ministère en charge de l'action sociale, 94 sont sous logées. Cet environnement défavorable contribue à la démotivation et au départ d'agents sociaux.
57. Les **systèmes techniques** sont encore rudimentaires. Les aides ponctuelles sont accordées sans procédures ou critères d'éligibilité clairs et formalisés dans un manuel de procédures. Les structures gérées par les ONG et entreprises privées pour l'accueil et l'hébergement d'enfants, femmes, personnes âgées et autres personnes victimes d'abus, de violences ou

d'abandon, ne sont pas toujours agréées et inspectées pour assurer le respect des normes établies.

58. La **gestion de l'information**, la production de rapports de **suivi et l'évaluation** des interventions et de leurs impacts font aussi défaut. Peu de données sont disponibles sur la prestation des services et des aides, hors du cadre de projets gérés de manière autonome tels que Lisungi. La mise en place d'un Système National d'Information de l'Action Sociale (SNIAS) est prévue depuis plusieurs années pour dépasser ces contraintes.
59. Entretemps, le Projet Lisungi a mis en place un « registre social unique », initié dans quelques CAS pilotes, pour l'inscription et le ciblage de ménages potentiellement éligibles pour les transferts sociaux ou d'autres interventions telles que les exemptions de frais dans le secteur de la santé. Ce mécanisme utilise des campagnes de sensibilisation, afin d'attirer des ménages postulants, et des méthodes indirectes (par proxy) de test de revenus (à travers la collecte de données socio-économiques sur les ménages postulants) pour identifier les plus pauvres, avec une dernière étape de validation de la classification des ménages en réunions communautaires.
60. Vue de manière globale, la **performance** du système d'action sociale reste largement faible par rapport aux grandes ambitions énoncées dans de nombreux **documents de politique, stratégie et planification** produits par le secteur. En plus de la première version de la PNAS et de son plan d'action 2013-2016, il y a eu une série de stratégies et plans d'action pour différentes thématiques et cibles spécifiques (enfants, personnes âgées, personnes vivant avec handicap, genre, peuples autochtones, solidarité, catastrophes, etc.), mais l'opérationnalisation et le suivi font souvent défaut, conduisant à des taux faibles d'exécution des actions prévues.
61. Mis à part un manque de réalisme dans l'élaboration de certains de ces documents, par rapport aux capacités réelles de financement et de gestion, une des explications de ce bilan négatif concerne la faible articulation des documents avec les procédures nationales de planification et budgétisation, ce qui complique davantage le **financement** et la mise en œuvre des actions prévues.
62. La part du MASA dans le budget de l'Etat est restée relativement stable, autour de 0,8% des dépenses publiques totales, soit moins de 0,3% du produit intérieur brut (PIB) ; ce qui est très faible pour un pays à revenu intermédiaire, où les dépenses de filets sociaux dépassent généralement 1% du PIB. Au regard des ambitions gouvernementales relatives à l'adoption et la mise en œuvre des programmes ciblés et réalistes en faveur des plus pauvres, notamment le développement des programmes d'inclusion productive, l'objectif en la matière est de fixer cette part de dépenses à 3%, comme c'est le cas dans les pays ayant les systèmes les plus développés, comme l'Afrique du Sud. De plus, entendu que l'action du Gouvernement en faveur des populations vulnérables intègre les interventions catalytiques de prévention et de promotion, cet objectif sur les cinq années du Plan de mise en œuvre de la PNAS est justifié.
63. La faible **coordination** interinstitutionnelle est une autre contrainte majeure. La coordination est nécessaire puisque les problèmes auxquels l'action sociale doit répondre sont de nature multidimensionnelle, impliquant de multiples secteurs. Mais les procédures de référence et contre-référence intersectorielle sont peu développées et, malgré l'existence d'un certain nombre de comités de coordination au niveau national concernant les réfugiés, les enfants et les personnes vivant avec handicap), ces structures se réunissent rarement. Il n'y a pas de structure de coordination intégrée de la protection sociale dans son ensemble.
64. En outre, le secteur de l'action sociale souffre d'une faible valorisation et reconnaissance de son importance au sein des entreprises et autres institutions.

65. Il est notable enfin que le système d'action sociale n'est pas encore régi par un **cadre juridique** qui définit clairement les rôles et responsabilités des différentes structures, ainsi que les types de services et transferts à fournir aux diverses catégories de ménages et individus vulnérables. La plupart des structures sous tutelle du ministère en charge de l'action sociale n'ont pas encore de statut juridique. Un avant-projet de loi d'orientation de l'action sociale, ainsi que plusieurs autres projets de lois, décrets et arrêtés concernant les attributions, organisation et fonctionnement de divers établissements spécifiques, visent à combler ce vide juridique.

2.2. La nature et l'étendue des programmes humanitaires

66. L'une des attributions du Ministère en charge de l'Action Humanitaire est fondamentalement « promouvoir la politique de prévention, de gestion et de réhabilitation dans le domaine de l'action humanitaire ».

67. Le **cadre institutionnel** de l'action humanitaire, qui implique de nombreux acteurs en raison de la nature multisectorielle des causes des catastrophes et des besoins de prévention et réponse, n'a pas été bien défini. Au lieu d'un cadre législatif, juridique et organisationnel unique, il existe plusieurs lois et textes d'application sectoriels impliquant les responsabilités d'un ou plusieurs ministères. Certains de ces textes ne sont plus d'actualité, suite aux changements successifs de la nomenclature du gouvernement congolais.

68. Les mécanismes de **coordination** interinstitutionnelle de l'action humanitaire sont relativement faibles. Ils sont de nature ponctuelle, établis pour répondre à des catastrophes ou crises spécifiques, sauf dans le cas de l'assistance aux réfugiés, pour laquelle il existe le Comité National d'Assistance aux Réfugiés (CNAR), créé en 1999 (décret n° 99-310 du 31 décembre 1999) et dont le Ministère en charge de l'Action Humanitaire est l'un des deux vice-présidents. Même dans ce cas, et malgré l'ampleur des afflux de réfugiés dans le pays, le CNAR se réunit rarement et ne joue pas réellement son rôle. Il ne s'occupe pas de la coordination de l'assistance aux personnes déplacées internes.

69. Pour le **financement**, de l'action humanitaire il y a une forte dépendance vis-à-vis des PTF. Il n'existe pas de fonds national de contingence, limitant ainsi la capacité et la rapidité de la réponse nationale aux situations d'urgence, bien que quelquefois des « enveloppes spéciales » soient mises à la disposition des acteurs de l'action humanitaire pour répondre à des urgences spécifiques.

70. En ce qui concerne la **nature de l'action humanitaire**, dans la pratique celle-ci se limite essentiellement aux actions réactives, c'est-à-dire la réponse ponctuelle aux situations d'urgence. Par contre, peu d'attention est donnée à la gestion proactive des risques (la prévention des catastrophes par la cartographie, l'aménagement du territoire, l'alerte précoce, etc.) ou au relèvement post-catastrophe. Dans le cas du Ministère en charge de l'action sociale, son rôle préventif se limite à des interventions sporadiques de sensibilisation des communautés et de plaidoyer auprès des institutions étatiques concernées, notamment concernant l'auto-construction en zones exposées aux risques d'inondations ou d'éboulements de terrains.

71. Il n'y a pas encore une **stratégie** intégrée et intersectorielle de gestion des catastrophes englobant toutes les étapes du cycle de gestion des catastrophes, allant de la réduction des risques, la prévention et la préparation aux catastrophes jusqu'à la réponse aux situations d'urgence et le relèvement post-catastrophe. Une telle stratégie est actuellement en voie d'élaboration et d'adoption.

72. La **capacité organisationnelle et opérationnelle** demeure très limitée, nécessitant ainsi des investissements importants. Il n'existe aucune institution nationale avec mandat et

ressources pour le suivi, l'analyse et la cartographie des risques et catastrophes et pour la coordination des réponses d'urgence, avec une salle d'opérations dotée de systèmes d'information et de moyens de communication. Les **moyens logistiques** font aussi défaut. Il n'y a ni entrepôt humanitaire, ni véhicules, limitant sérieusement la capacité de réponse rapide.

73. On note une absence de **plan national de contingence** intégré, mis à part des plans annuels élaborés par les agences des Nations Unies pour faire face aux afflux et besoins des réfugiés et des personnes déplacées. Le Plan Orsec date de 2006.

74. Il y a un manque criant de **ressources humaines** qualifiées en matière d'action humanitaire à tous les niveaux.

Le tableau 2 résume la situation du dispositif de l'action humanitaire.

Tableau 2 Le dispositif de l'action humanitaire

Nature des interventions	<ul style="list-style-type: none"> • Essentiellement des actions réactives (réponse ponctuelle à des situations d'urgence) avec peu d'attention à la gestion proactive des risques (prévention et préparation aux catastrophes) ou au relèvement post-catastrophe • Manque d'une Stratégie de Gestion des Catastrophes intégrée et intersectorielle (actuellement en voie d'élaboration), englobant toutes les étapes du cycle de gestion des catastrophes, allant de la réduction des risques à la préparation aux catastrophes, la réponse aux situations d'urgence et le relèvement post-catastrophe
Cadre institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de clarté sur la répartition institutionnelle des responsabilités (chevauchements de rôles), malgré l'attribution au Ministère en charge de l'Action Humanitaire de la responsabilité de promouvoir la politique de prévention, de gestion et de réhabilitation dans le domaine de l'action humanitaire.
Coordination	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de structure intégrée de coordination interinstitutionnelle de l'action humanitaire ; recours à des mécanismes <i>ad hoc</i> de coordination réactive suite à des catastrophes ou crises spécifiques, sauf dans le cas des réfugiés • Faible fonctionnement du Comité National d'Assistance aux Réfugiés
Financement	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de fonds d'urgence inscrits dans le budget de l'Etat • Forte dépendance vis-à-vis des PTF pour le financement de l'action humanitaire
Capacité organisationnelle et opérationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'un centre national de suivi, analyse, de cartographie des risques et catastrophes et de coordination des réponses d'urgence, équipé d'une salle d'opérations, d'un système d'information et de moyens de communication • Absence de plan national de contingence intégré et besoin de mise à jour du Plan Orsec, datant de 2006 • Manque criant de ressources humaines qualifiées en matière d'action humanitaire à tous les niveaux. • Manque d'entrepôts humanitaires au niveau sous-national, limitant la capacité de préparation et de réponse rapide • Absence quasi totale de moyens d'intervention logistique (véhicules, etc.)

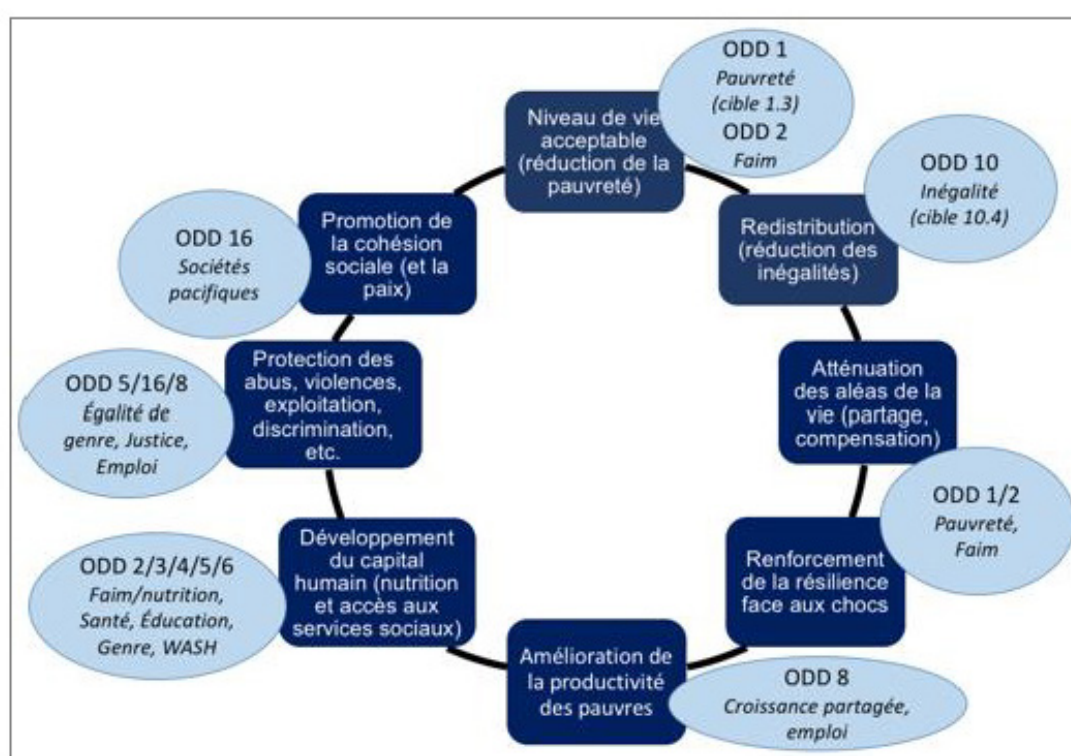
3. L'ENCADREMENT DE LA PNAS

3.1. Le cadre juridique et politique

75. Aux termes de la Constitution du 6 Novembre 2015, il s'agit « ...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. »
76. Aussi, la Politique Nationale d'Action Sociale, s'inspire-t-elle des dispositions de ladite Constitution, notamment en ses articles 8, 9, 16 à 20, 31, 37 à 41 ainsi que des engagements pris dans les projets de société du Président du Congo *Le Chemin d'Avenir* (2006-2012) et *La Marche vers le Développement, Allons plus loin ensemble* (2016-2021), en ce qui concerne le rétablissement de la dignité humaine fondée sur le respect des droits et libertés des citoyens d'une part, la nécessité de « restructurer la protection sociale pour l'étendre, dans ses aspects de base, à l'ensemble de la population » et de « rendre effective la nouvelle protection sociale », d'autre part.
77. Comme cadre d'orientation de l'ensemble des stratégies d'intervention en faveur des populations vulnérables, notamment les plus pauvres d'entre elles, la PNAS contribue, dans sa composante sur les transferts sociaux, à la réalisation des grands objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, ainsi que celui de promotion du développement du capital humain, essentiel pour le développement économique et social à long terme. La PNAS s'articule ainsi avec les grandes orientations du **Plan National de Développement (PND) 2018-2022**.
78. À cet égard, la PNAS reflète l'importance transversale donnée à la protection sociale dans les **Objectifs du Développement Durable (ODD)**, adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement de tous les pays du monde, aux Nations-Unies, à New York, en septembre 2015. Les ODD donnent une importance particulière à la protection sociale dans son premier objectif (ODD 1) sur l'élimination de la pauvreté, en y consacrant une des cibles spécifiques (cible 1.3), à savoir : « *mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient.* »
79. La protection sociale contribue également à l'ODD 10 sur la réduction des inégalités, un objectif crucial dans le contexte congolais d'inégalité sociale élevée. La cible 10.4 engage les pays à : « Adopter des politiques, notamment sur les plans budgétaire, salarial et dans le domaine de la protection sociale, et parvenir progressivement à une plus grande égalité. »
80. En outre, les mécanismes de protection sociale, surtout ses composantes non-contributives, jouent un rôle indirect dans la réalisation de la quasi-totalité des ODD, comme il est montré dans la figure 2.
81. Dans cette optique, et tenant en compte des niveaux élevés de pauvreté dans le pays et de la faible capacité contributive de la plupart de la population congolaise, il devient crucial de construire un **système de protection sociale non contributive à large échelle** à côté du système contributif, qui protège essentiellement les salariés du secteur formel public et privé et leurs ayants-droits.

82. La PNAS est aussi en cohérence avec toute une gamme d'autres **engagements internationaux** pris par le Congo, ainsi que diverses lois et politiques nationales.
83. Au niveau international, la PNAS reflète les engagements en faveur du droit à la protection sociale et d'autres droits économiques et sociaux découlant de l'adhésion du Congo à la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), à la Convention relative au droit de l'enfant (1989), à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006) à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007), à la Convention de Genève de 1951 relative à la détermination du statut du réfugié et ses protocoles additionnels et au Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030, ainsi qu'aux engagements pris au sommet mondial de l'action humanitaire, à Istanbul, en mai 2016. Tout aussi important est l'appel des Nations Unies, en 2009, aux pays du monde entier à mettre en place un « socle de protection sociale » comme paquet prioritaire de prestations de protection sociale, notamment en faveur des groupes les plus vulnérables, tels que les enfants, les personnes âgées et les personnes vivant avec handicap.

Figure 2 Liens des fonctions/effets de la protection sociale aux ODD



84. Au niveau africain, les principaux textes de référence incluent la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de 1981, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, de 2006, et le Cadre de politique sociale africaine adopté par l'Union Africaine à Windhoek, Namibie, en 2009, par lequel les pays africains se sont engagés à renforcer leurs systèmes de protection sociale comme moyen de lutte contre la pauvreté, d'amélioration de l'accès

des populations aux services sociaux de base et de réduction de la vulnérabilité des ménages les plus démunis aux chocs.

85. De même, l'Agenda 2063 de l'Union Africaine a retenu dans le cadre de l'objectif 1 relatif au niveau de vie, de qualité de vie et au bien-être élevés pour de tous les citoyens une série de mesures dans le domaine de la protection sociale. D'autres mesures pertinentes ont été préconisées en lien avec les objectifs 4 et 7 portant sur la résilience des communautés face aux changements climatique et l'amélioration du cadre de vie des populations notamment les plus vulnérables. Au nombre des textes, l'on note la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Convention de Kampala de 2012 relative à la protection et à l'assistance des personnes déplacées internes en Afrique.
86. Il importe de repréciser qu'au niveau, la protection sociale comporte les mécanismes essentiels de redistribution et de garantie de la dignité humaine et des droits au cœur de la Constitution, qui est, d'ailleurs, complétée par des engagements plus détaillés dans plusieurs lois. Celles-ci incluent, entre autres, le Code de la famille (loi n° 07/84), le Code du travail (loi n° 6/96 du 6 mars 1996), qui a proscrit le travail des enfants, la loi n° 4-2010 du 14 juin 2010 portant protection de l'enfant, qui a été fortement influencée par la CDE et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, la loi n° 30-2011 du 3 juin 2011 portant lutte contre le VIH et le SIDA et la protection des personnes vivant avec le VIH-SIDA, et la loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des populations autochtones.
87. Ce cadre juridique sera élargi par quatre (4) nouvelles lois en voie de promulgation : une loi portant protection et promotion des droits de la personne vivant avec handicap, qui actualisera les dispositions d'une loi datant de 1992 (loi n° 009/92 du 22 avril 1992) ; une loi portant protection et promotion de la personne âgée ; une loi sur l'adoption et une loi sur le droit d'asile et le statut du réfugié. Le cadre juridique sera renforcé davantage par la promulgation de la loi d'orientation de l'action sociale.
88. La PNAS reflète aussi les engagements pris dans d'autres **documents politiques** pertinents à son champ d'action, tels que la Politique Nationale genre (2016), la Politique Nationale de l'Emploi et la Politique Nationale de la Jeunesse, ainsi que les documents stratégiques et de planification adoptés par le ministère en charge de l'action sociale pour orienter ses actions dans des domaines spécifiques. Ces derniers incluent le Document de stratégie nationale de renforcement et de promotion de la solidarité (2017), la Stratégie nationale de prise en charge des groupes sociaux vulnérables (2011), le Cadre stratégique pour le renforcement du système national de protection de l'enfant en République du Congo (2015), le Plan d'action national pour les personnes handicapées (2009), le Plan d'action national sur l'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones 2014-2017 et le Plan stratégique d'action en faveur des personnes âgées 2017-2021.

3.2. La mission du secteur de l'Action Sociale

89. La politique Nationale s'adresse au secteur de l'Action Sociale dont la loi d'orientation est en cours d'adoption. Ce secteur a pour mission de prévenir les exclusions sociales, les risques de catastrophes et crises humanitaires et de corriger leurs effets, de répondre aux besoins de protection sociale et de promotion d'autonomisation des individus, des familles, des groupes et des communautés, afin de favoriser la cohésion sociale et l'exercice de la citoyenneté.

3.3. La vision de l'action sociale

90. L'action sociale s'inspire des notions de **solidarité, d'équité et de justice**. Ces valeurs, qui sont fortement ancrées dans la culture congolaise, doivent se transformer en système de

solidarité moderne au niveau national, incluant des mécanismes de redistribution au profit des plus vulnérables, financés à travers le système fiscal, pour faire face efficacement aux besoins de réduction de la vulnérabilité.

91. Elle est appelée à jouer un rôle critique dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. Par ces effets de redistribution, la solidarité envers les couches défavorisées de la population contribuera à la réduction des inégalités et ainsi à la lutte contre la pauvreté. De même, elle contribuera au renforcement de la cohésion sociale en s'assurant que personne ne soit laissée de côté dans le processus du développement.
92. Dans cette perspective, l'action sociale deviendra un ensemble de mécanismes de protection sociale sous forme de transferts et de services aux ménages et individus pauvres, vulnérables et/ou à haut risque ou victimes de violations de leurs droits économiques et sociaux.
93. Cette vision mettra en relief la prévention des risques et la promotion des ménages et individus les plus défavorisés à travers le renforcement de leurs capacités, plutôt que de se limiter à la protection ou la « prise en charge » dans un sens purement réactif et passif. Cette approche appelle en particulier à la conscientisation des groupes vulnérables, pour leur permettre de mieux se protéger, et au renforcement de leurs capacités (en capital humain et productif) afin qu'ils puissent mieux se prendre en charge et, lorsqu'il est faisable, sortir de leur situation de vulnérabilité sur une base durable.
94. En insistant sur les dimensions de prévention et de promotion, il est néanmoins important de ne pas perdre de vue la nécessité de répondre aux besoins immédiats et directs de protection et de prise en charge là où ces besoins se manifestent et aussi de reconnaître que, dans quelques cas (par exemple la protection des personnes âgées) les perspectives d'une vraie autonomisation peuvent être moins favorables.
95. Au lieu d'être vue comme une « charge » assumée par l'Etat, la protection sociale non contributive, vue sous l'angle promotionnelle, contribue au développement du capital humain et productif des couches défavorisées de la population et ainsi à la rupture du cycle de la pauvreté et au processus plus large de développement national.
96. Cette vision est élargie à l'action humanitaire, qui concerne l'ensemble des mesures visant la réduction de la vulnérabilité des populations face aux risques de catastrophes et la prise en charge et le relèvement des victimes de ces chocs lorsqu'ils se matérialisent. La perspective adoptée est celle d'une approche intégrée de la gestion des catastrophes, qui va de la réduction des risques et leurs conséquences néfastes (prévention et préparation) à la protection et prise en charge des victimes de catastrophes et l'appui au relèvement post-catastrophe.
97. En somme, la vision globale de l'action sociale est d'offrir à l'ensemble de la population un paquet de mesures préventives, promotionnelles, de prise en charge et de protection en vue de lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité et d'assurer la dignité humaine.

3.4. Les principes de base

98. Dans le cadre de la vision énoncée ci-dessus, la Politique se fonde sur une série de principes, qui se présentent comme suit :
 - Une démarche fondée sur les droits, y compris le droit universel à la protection sociale, inscrit dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et dans d'autres instruments juridiques internationaux ratifiés par la République du Congo, ainsi que sur les autres droits économiques, sociaux et culturels, incluant ceux relatifs aux enfants, aux

femmes, aux personnes vivant avec handicap, aux personnes âgées et aux peuples autochtones, et sur le **droit humanitaire**, notamment la protection des droits du réfugié.

- **La solidarité nationale.** L'action sociale s'inscrit dans le souci de **réduire les inégalités** et de promouvoir l'égalité de chances afin d'assurer l'**inclusion sociale** et de construire une société juste et cohésive.
- **Une approche sensible au genre**, qui est consciente des inégalités de genre, des risques spécifiques liés au genre, comme les violences basées sur le genre, et du besoin de mettre en œuvre des mesures antidiscriminatoires et de promotion des filles et des femmes.
- **L'application équilibrée des approches de prévention, de protection, de prise en charge et de promotion dans l'action sociale.**
 - Les **actions de prévention**, qui visent à réduire les risques, incluent l'intervention précoce au niveau des familles, ainsi que des campagnes de sensibilisation au niveau communautaire.
 - Les **mesures promotionnelles** visent à développer les capacités des personnes vulnérables ou à haut risque, à promouvoir leur autonomisation économique et le développement de leur capital humain et productif, et, dans le cas de personnes vivant en marge de la société, à assurer leur réinsertion familiale et inclusion sociale.
 - Les **mesures de protection**, dans le sens plus étroit du terme, et de **prise en charge** sont indispensables lorsque les personnes vivent dans la précarité, sont victimes de violences, de mauvais traitements ou d'exploitation, ou vivent dans des conditions susceptibles de les exposer à de forts risques.
- **Le renforcement du cadre protecteur de la famille.** La famille est le lieu privilégié de protection, de développement et d'épanouissement de ses membres et notamment de l'enfant. En cas de défaillances à l'égard de l'enfant au niveau de la famille, le premier recours est donc de renforcer la famille et le respect des parents ou tuteurs de leurs obligations envers l'enfant. Son placement en institution devrait être une mesure d'exception, utilisée seulement en cas de risques élevés d'abus et comme mesure temporaire avant de trouver d'autres solutions dans un cadre familial plus adapté aux intérêts de l'enfant. Cette même approche s'applique aussi aux personnes âgées, qui ont le droit de vivre dans un cadre familial chaleureux plutôt que de passer leurs dernières années isolées ou placées dans des hospices, et aux personnes handicapées. La promotion de la réunification d'enfants séparés de leurs familles est une composante importante de la réponse humanitaire.
- **L'approche communautaire.** L'efficacité de l'action sociale nécessite des approches de proximité auprès des communautés afin de mieux sensibiliser les populations sur les risques, leurs droits et responsabilités, et les comportements, et afin d'identifier les risques, les victimes d'abus et les bénéficiaires potentiels de programmes et services de manière proactive.
- **La subsidiarité dans la gestion des services.** Le rapprochement des services aux populations, la souplesse dans l'octroi des aides et l'efficacité dans la gestion des services exigent que les ressources et les pouvoirs de prise de décision soient accordés au niveau le plus proche des populations.
- **Le droit des personnes en situation précaire de s'exprimer.** L'importance attachée à l'écoute des personnes vulnérables ou victimes de catastrophes reflète la reconnaissance que la recherche de solutions doit prendre en compte les informations, les avis et les opinions de ces personnes. Une telle approche est nécessaire non seulement pour des raisons pratiques mais aussi du fait que ces personnes sont les intéressés et ont le droit d'être reçues avec dignité et de s'exprimer sur les pistes de solutions à leurs problèmes. Cette approche s'applique également à l'enfant en accord avec l'âge et la maturité, selon le principe y afférant dans les conventions internationales.
- **La responsabilisation des bénéficiaires.** En contrepartie des services et transferts offerts aux bénéficiaires du système de l'action sociale, ceux-ci ont l'obligation de se responsabiliser et de respecter leurs devoirs envers les autres, notamment les enfants et les femmes.
- **La priorisation des actions de haut impact.** Tout en reconnaissant l'importance du renforcement des capacités et de la mobilisation de ressources additionnelles, il est

nécessaire d'utiliser aussi bien que possible les ressources et capacités disponibles. Il est crucial de prioriser les programmes et interventions qui auront le plus grand impact social relatif à leurs coûts.

- **La gestion axée sur les résultats et une forte attention au suivi et évaluation des interventions.** Les actions doivent se baser sur une chaîne de résultats définissant clairement les relations entre ressources, activités, produits et résultats. Cette méthodologie vise à assurer que les ressources soient gérées de manière à obtenir le meilleur rapport coût-efficacité possible. Elle implique aussi que les résultats soient régulièrement et rigoureusement évalués, en plus du suivi routinier de la mise en œuvre des activités.
- **Le partenariat entre les diverses institutions concernées.** La nature multidimensionnelle de la vulnérabilité et des risques nécessite l'implication de plusieurs ministères, ainsi que des acteurs de la société civile, dans les actions de prévention, promotion, protection et prise en charge des couches vulnérables de la population. Les catastrophes impliquent également une large gamme d'acteurs dans des secteurs différents. Cette réalité exige une forte coordination pour assurer la meilleure efficacité et complémentarité des interventions, ainsi que des mécanismes de référence et contre-référence dans la gestion de cas sociaux.
- **L'humanité.** La sauvegarde de la vie humaine et l'atténuation des souffrances humaines seront au centre de l'action humanitaire.
- **L'impartialité.** L'ampleur des besoins des personnes, essentiellement vulnérables, guidera l'action humanitaire sans discrimination entre les populations affectées.
- **La neutralité.** Aucune partie de la population vulnérable ne sera favorisée au détriment d'une autre, en situation de conflit ou autres situations humanitaires.
- **L'indépendance.** Aucun objectif politique ne sera pris en compte dans toutes les actions humanitaires.
- **Une approche intégrée de gestion des catastrophes.** Celle-ci est « multi-aléas » et englobe toutes les phases de gestion, allant de la prévention et la réduction des risques, à la préparation aux catastrophes, à la réponse d'urgence aux catastrophes et au relèvement post-catastrophe. Cette approche systémique et globale ne veut pas dire, cependant, que le secteur de l'action sociale est appelé à tout faire. Il faut une **répartition claire des responsabilités**, à chaque étape du cycle de gestion des catastrophes, qui prend en compte les attributions et avantages comparatifs des différents acteurs.

4. LES OBJECTIFS ET LES AXES STRATEGIQUES DE LA POLITIQUE

4.1. Les objectifs de la PNAS

99. La PNAS a, comme **objectif global** ou **finalité**, la construction de systèmes adéquats et performants d'action sociale.

100. Plus concrètement, la Politique poursuit trois objectifs spécifiques qui répondent aux trois grandes priorités de construction d'un socle de protection sociale de base, de gestion des catastrophes et de renforcement des capacités du secteur de l'action sociale et de l'action humanitaire. Ces objectifs se déclinent comme suit :

- **Objectif spécifique 1 :** Fournir à l'ensemble de la population un socle de protection sociale non contributive, comprenant des transferts sociaux et des services d'action sociale et d'autres mesures d'intervention sociales, en vue de réduire la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités, de promouvoir le développement du capital humain, d'aider les ménages et individus vulnérables de mieux gérer les risques et de garantir à toute la population la dignité humaine ;
- **Objectif spécifique 2 :** Réduire les risques de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets néfastes par des actions préventives, la préparation aux catastrophes, la réponse rapide et la protection des victimes et la promotion du relèvement post-catastrophe.

- **Objectif spécifique 3** : Construire un système fort d'action sociale dotés d'un cadre juridique, institutionnel et opérationnel adéquat pour la réalisation effective de ses missions.

4.2. Les axes de la PNAS

101. La PNAS a trois axes stratégiques articulant les actions relatives à chacun de ces trois objectifs. Ces axes se focalisent sur :

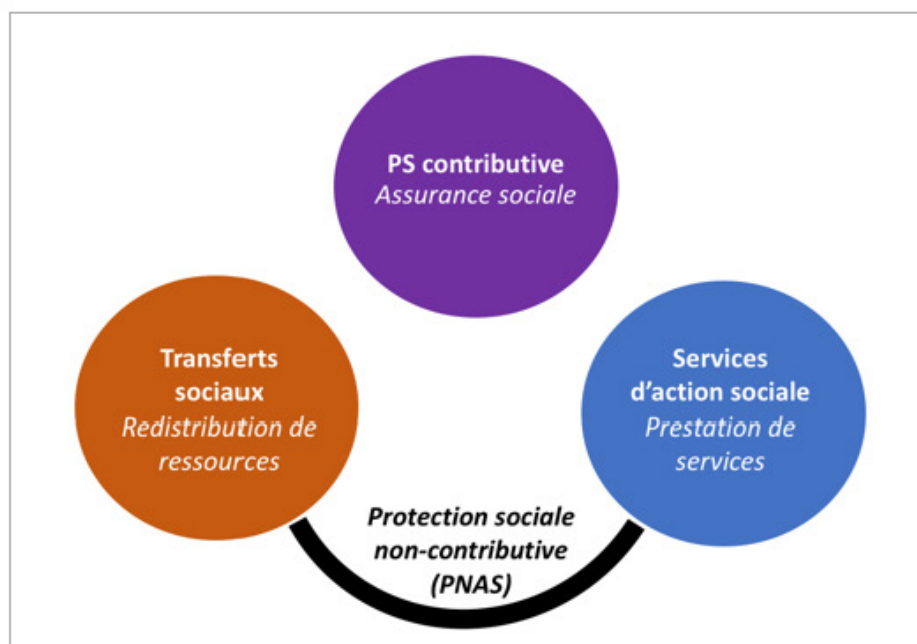
- **Axe 1** : La protection sociale non-contributive, productives et autres mesures d'intervention sociale
- **Axe 2** : Prévention, réduction des risques et gestion des catastrophes ;
- **Axe 3** : Le renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et opérationnelles.

5. AXE 1 : LA PROTECTION SOCIALE NON-CONTRIBUTIVE ET AUTRES MESURES D'INTERVENTION SOCIALE

102. Il incombe ainsi au ministère en charge de l'action sociale de s'assurer que le pays soit doté de mécanismes forts de protection sociale non contributive (voir la figure 3). Il s'agit des deux grandes composantes du système de protection sociale qui s'occupent des **transferts sociaux** (la redistribution de ressources vers les pauvres et vulnérables) et des **services d'action sociale** (la branche des *services* qui s'adressent aux fléaux sociaux tels que les abus et violences, l'exploitation, la discrimination et l'exclusion).

103. Le Ministère en charge de l'action sociale assure le leadership de la mise en œuvre de cette politique du défi de construire les piliers non-contributifs d'un socle de protection sociale digne d'un pays à revenu intermédiaire. Tandis que le Ministère en charge du travail et de la sécurité sociale est responsable du pilier contributif du système de protection sociale, à savoir l'assurance sociale, et exerce la tutelle des caisses de sécurité sociale, la portée de l'assurance sociale va demeurer relativement restreinte tant que la majorité de la population gagne sa vie dans l'économie informelle et la pauvreté réduit la capacité contributive d'une partie importante de la population.

Figure 3 Composantes du système de protection sociale



104. L'**objectif** de cet axe est de fournir à l'ensemble de la population un socle de protection sociale non contributive, comprenant des transferts sociaux et des services d'action sociale, en vue de réduire la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités, de promouvoir le développement du capital humain, d'aider les ménages et individus vulnérables de mieux gérer les risques et de garantir à toute la population la dignité humaine.

105. L'axe 1 comporte **deux grands programmes** :

- Un programme de services d'action sociale pour prévenir et répondre aux risques d'exclusion sociale, discriminations, abus, violences et exploitation au niveau des ménages et individus, incluant les autochtones, les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées et les personnes vivant avec handicap ;
- Programme d'inclusion et d'autonomisation des personnes vulnérables à travers les transferts sociaux et mesures complémentaires pour la promotion de l'autonomisation

106. Ces deux programmes renforcent les deux grandes composantes de la protection sociale non-contributive et productive.

5.1. Programme de services d'action sociale

107. Ce programme englobe tous les **services** fournis par le Ministère en charge de l'action sociale à travers les institutions spécialisées sous sa tutelle, pour prévenir et répondre aux risques d'exclusion sociale, discriminations, abus, violences et exploitation au niveau des ménages et individus. Le programme accorde une attention particulière aux groupes qui sont particulièrement vulnérables à ces types de risques, tels que les autochtones, les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées et les personnes vivant avec handicap. Le programme reflète les grandes orientations de la Stratégie nationale de prise en charge des groupes sociaux vulnérables.

5.1.1. Approche générale

108. Le programme se base sur l'approche des « 4 P », qui applique de manière équilibrée les **mesures préventives, promotionnelles, protectrices et de prise en charge**. Les mesures préventives, comme les campagnes de sensibilisation et l'intervention précoce auprès des familles en situation de dysfonctionnement et de stress, aident à éviter les types de risques mis en relief ci-dessus. Les mesures promotionnelles renforcent les capacités des familles et des individus vulnérables de mieux gérer les risques et se protéger (et de respecter les droits des autres). Les mesures de protection et de prise en charge, telles que le placement d'enfants, femmes ou personnes âgées abandonnés ou victimes d'abus en centres d'hébergement provisoire et la réinsertion d'enfants institutionnalisés dans un cadre familial, sont nécessaires en cas de matérialisation des risques.
109. Le programme suit une **approche intégrée et holistique, s'adressant de manière flexible et polyvalente aux problèmes qui se présentent sur le terrain, à travers un travail social proactif, réactif et de proximité**. Ce travail est mené essentiellement par les agents sociaux des CAS au niveau communautaire auprès des familles et individus à risque ou déjà victimes d'exclusion sociale, discriminations, abus, violences ou exploitation.
110. En plus de la sensibilisation des familles sur des thématiques de la vie familiale, des bonnes pratiques et des risques sociaux, ces agents utilisent des méthodes d'**écoute-conseil** pour identifier les problèmes au niveau des familles et les résoudre à ce niveau, là où c'est possible. Les agents emploient les mécanismes de référence et contre-référence dans les cas où les familles ou individus ont besoin de services spécialisés ou complémentaires.
111. Ce travail implique aussi les agents des services sociaux spécialisés et de catégorie (SSSC), qui s'attaquent de la même manière aux problèmes sociaux qui se manifestent au niveau des établissements sociaux (hôpitaux, écoles, maisons d'arrêt) et entreprises auxquels ils sont rattachés.
112. Les « clients » du système ont souvent besoin de **services complémentaires ou plus spécialisés**, ce qui requiert de **forts partenariats avec toute une gamme d'institutions publiques et privées**, dans plusieurs secteurs (en plus du secteur de l'action sociale), incluant des **procédures de référence et contre-référence**. Ces services concernent, entre autres, l'enseignement (par exemple pour la scolarisation d'enfants trouvés non-scolarisés ou la réponse aux problèmes d'abus commis à l'école ou détecté à l'école), les services de santé (l'accès aux exemptions de frais dans les hôpitaux, la détection de cas de violences sexuelles et la prestation de services psychosociaux), les services d'état civil (enregistrement de naissances, etc.) et la police (dans le cas, par exemple, d'enfants en conflit avec la loi et de femmes et filles victimes de violences sexuelles).
113. Il s'agit aussi d'assurer la liaison avec de nombreuses organisations de la société civile (ONG, confessions religieuses, établissements privés) impliquées dans la prestation de services pour des groupes cibles spécifiques, tels que les enfants de la rue, les femmes victimes de violences, les personnes âgées abandonnées et les personnes vivant avec handicap en besoin de services spécialisés.
114. En tant que ministère chargé de veiller sur la prestation de services par des entités non-étatiques, il incombe au Ministère en charge de l'action sociale d'assurer le contrôle de la qualité de ces services au moyen de **procédures robustes d'agrément et d'inspection des prestataires**. Dans le cas de la prise en charge des enfants vulnérables, il s'agit de l'application effective des procédures et normes définies dans le cadre du décret n° 341-2011 du 12 mai 2011.

115. Le Ministère en charge de l'action sociale continuera à fournir directement certains services spécialisés, notamment à travers les **institutions sous tutelle**, telles que le Centre d'Insertion et de Réinsertion des Enfants Vulnérables (CIREV), pour enfants hors d'un cadre familial, des complexes crèche-pouponnière-garderie pour enfants vulnérables de 0 à 5 ans, et des institutions spécialisées pour personnes vivant avec handicap ou à créer. Il sera crucial de moderniser ces structures et d'assurer leur fonctionnement correct, en respectant pleinement les droits de ses clients hautement vulnérables, ce qui exige des crédits budgétaires adéquats, décaissés sans retard.

5.1.2. Renforcement de la famille

116. Certaines faiblesses au niveau de la cellule familiale sont à l'origine d'un grand nombre de problèmes auxquels les services sociaux sont appelés à donner des réponses : l'abandon des enfants et des femmes, la violence conjugale, les abus sur les enfants.
117. En plus des activités d'écoute, de conseil et d'intervention auprès des familles, qui sont essentiellement de nature réactive, il incombe au système d'action sociale de renforcer son rôle préventif à travers des actions de sensibilisation et d'éducation à la vie familiale, au maintien de la cohésion familiale, à la valorisation du rôle éducatif de la famille et de son rôle dans la transmission de valeurs, et au respect de la responsabilité parentale afin de réduire les risques de ces maux et d'assurer l'épanouissement de tous les membres de la famille, notamment les enfants. Le Ministère en charge de l'action sociale développera des lignes directrices spécifiques pour orienter et renforcer ces activités d'éducation familiale.
118. Cette reconnaissance de l'importance de la cellule familiale, comme cadre de protection, développement et épanouissement de tous ses membres, et surtout les enfants, est aussi à la base de la prise de position forte du Gouvernement en faveur de la résolution des problèmes sociaux au sein des familles, au lieu de promouvoir l'institutionnalisation hors d'un cadre familial dans des centres d'hébergement, sauf à titre provisoire dans les cas de manque immédiat d'alternatif familial et dans une perspective de promotion de la réunification familiale ou de la réinsertion dans un cadre familial alternatif.

5.1.3. Protection de l'enfant

119. Les actions dans ce domaine s'inspirent des **droits à la protection** qui sont inscrits dans la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE) et la Charte Africaine du Droit et du Bien-être de l'Enfant ainsi que de leurs **principes de base** portant sur la non-discrimination, le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, sa participation à la prise de décision sur les problèmes qui le concernent et la reconnaissance du rôle privilégié de la famille comme lieu d'épanouissement de l'enfant, son placement en institution devant être vu comme l'exception et temporaire.
120. La PNAS intègre l'approche tracée dans le **Cadre stratégique pour le renforcement du système national de protection de l'enfant en République du Congo**, comme cadre de référence de son travail de protection de l'enfant. Le Cadre stratégique présente une « **approche systémique** » qui adresse les enjeux des droits de l'enfant de manière holistique et intégrée, au niveau de l'enfant, la famille et la communauté, et qui met l'accent simultanément sur la prévention, la promotion et la prise en charge.
121. Le développement et la mise en place d'un système intégré de protection de l'enfant requiert, tout d'abord, le **renforcement du cadre juridique**, notamment l'adoption des textes d'application de la loi portant protection de l'enfant (loi n° 4-2010 du 14 juin 2010).
122. Le Cadre stratégique prévoit la mise en place et la formation des membres d'un réseau de **comités communautaires de protection de l'enfant**, comme mécanismes de

vigilance, ou première ligne de défense des enfants contre les risques d'abus et d'autres violations de leurs droits. Comme il l'est noté dans le Cadre stratégique :

« La communauté est une source essentielle de soutien potentiel, car elle comprend des amis, des voisins, des chefs traditionnels, des aînés, des enseignants, des groupes de jeunes, des chefs religieux et autres personnes en mesure de fournir des soins précieux et de favoriser la protection aux enfants. »

123. Les structures communautaires feront partie de **dispositifs plus larges de protection de l'enfant** dans chaque département et arrondissement/district, dans lesquels les CAS, les ONG et d'autres institutions impliquées dans la prévention des abus et la gestion des cas sociaux devraient tous jouer leur rôle, sur la base de protocoles et la définition de paquets de services.
124. L'approche systémique n'élimine pas la nécessité d'une **programmation pointue axée sur des enjeux spécifiques et ciblant les enfants les plus vulnérables**. L'approche systémique encadre un large éventail d'interventions, surtout en direction des enfants les plus vulnérables et marginalisés. Celles-ci incluent la lutte contre toutes les formes de violences faites à l'endroit des enfants, la lutte contre l'abandon des enfants et l'exploitation, notamment le travail forcé, la traite, les trafics, l'enrôlement dans les forces armées et l'exploitation sexuelle, le mariage des enfants et le non enregistrement à l'état civil, la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes, l'élimination des pires formes de travail des enfants, et la garantie que tous les enfants reçoivent l'attention voulue dans un environnement familial.

5.1.4. Le genre et l'action sociale en faveur des femmes et des filles

125. L'action dans ce domaine sera menée en collaboration avec le Ministère en charge de la Promotion de la Femme, dans le cadre de la Politique Nationale Genre, de 2016. Le Ministère en charge de l'action sociale joue un rôle important, compte tenu de sa proximité aux communautés, à travers les CAS et ses autres structures déconcentrées, notamment en ce qui concerne la sensibilisation des communautés sur l'égalité de genre et les droits de la femme et de la fille, la lutte contre les violences basées sur le genre, et la promotion de mesures de capacitation et autonomisation économique de la femme.
126. Les agents sociaux jouent un **rôle préventif important dans la réduction des risques d'abus et de violences**, notamment à travers des conseils auprès des familles pour éviter la rupture familiale et l'abandon des femmes mères et leurs enfants, et au moyen de campagnes de sensibilisation communautaire contre les violences sexuelles et conjugales, contre le mariage d'enfants et les grossesses précoces, contre les pratiques du lévirat et du sororat, et sur les droits de la veuve et de l'orphelin à l'héritage.
127. Les services d'action sociale sont aussi responsables d'**actions protectrices et de prise en charge en faveur des femmes victimes de violences, d'abus et d'abandon**, y compris la recherche de solutions auprès des conjoints, l'obtention de la pension alimentaire en cas d'abandon, séparation ou divorce, la liaison avec la police et les services judiciaires pour la poursuite en justice des auteurs de viols et d'autres crimes, et, en cas de nécessité, l'accompagnement des victimes vers des centres d'accueil pour l'hébergement provisoire et/ou pour des services médicaux.
128. Les **transferts sociaux** et les **mesures de promotion de l'autonomisation**, telles que la facilitation de l'accès à la formation et aux aides/microcrédits pour AGR, sont particulièrement aptes à bénéficier aux femmes en situation économique précaire. Les transferts sociaux monétaires au profit de ménages pauvres avec enfants sont normalement

payés aux femmes/mères. C'est un moyen de renforcement du statut de la femme au sein du ménage.

129. Au niveau juridique, le ministère en charge de l'action sociale, en concertation avec le Ministère de la Justice, appuiera le processus d'harmonisation du Code de la Famille avec les principes et les dispositions de la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et avec l'article 17 de la Constitution de 2015 sur l'égalité des droits entre hommes et femmes.

5.1.5. Action sociale en faveur des personnes âgées

130. L'action sociale en direction des personnes âgées sera guidée par les orientations contenues dans le **Plan stratégique d'action en faveur des personnes âgées 2017-2021**, qui a été adopté conjointement par le ministère en charge de l'action sociale et le Ministère de la Santé et de la Population. Ce Plan stratégique a l'objectif spécifique « d'améliorer, de manière participative, la qualité de vie des personnes âgées par la réduction de risques de vulnérabilité et la promotion de l'exercice de leurs droits ».

131. En plus d'un axe sur la promotion et la prise en charge de la santé des personnes âgées, pour lequel le Ministère de la Santé et de la Population tient la responsabilité principale, le Plan stratégique a trois axes qui relèvent directement du ministère en charge de l'action sociale :

- **Le renforcement du cadre juridique et institutionnel**, incluant en particulier la réglementation des établissements d'accueil et d'hébergement des personnes âgées, et la création de « maisons d'ainés » pour offrir aux personnes âgées des espaces d'accueil, d'écoute, d'orientation, d'information et d'accompagnement social ;
- **Les filets de protection sociale**, qui incluent la mise en place d'un système d'allocations vieillesse universelle (voir le programme transferts sociaux ci-dessus), pour protéger le niveau de vie des personnes âgées ;
- **La promotion d'un environnement favorable**, axée sur la promotion d'une image positive des personnes âgées et la lutte contre la stigmatisation, la maltraitance et la violence, à travers des campagnes de sensibilisation et d'information auprès des populations en matière des normes non-discriminatoires, les besoins sanitaires et nutritionnels des personnes âgées, le maintien des personnes âgées en milieu familial et la revalorisation du statut social de la personne âgée.

5.1.6. L'action sociale en faveur des personnes vivant avec handicap et des personnes sans mélanine

132. L'action sociale en faveur des personnes vivant avec handicap sera menée en partenariat avec les autres ministères membres du Comité de suivi et d'évaluation du **Plan national pour les personnes handicapées**. Ce plan, adopté en 2009, trace les lignes directrices de l'appui aux personnes vivant avec handicap, basées sur les quatre principes de l'égalité des chances, de la pleine participation des personnes handicapées (dans l'école, dans la vie sociale, dans l'emploi, dans la prise de décision), de la réadaptation de préférence en milieu communautaire (en vue d'une intégration sociale réussie) et de la mobilisation de la communauté.

133. Les principaux volets d'action sont ceux énoncés dans le Plan d'Action Nationale, à savoir :

- La prévention, le dépistage précoce, les études et la mise en place d'un système d'information sur les handicaps ;

- Le développement et l'appui aux institutions spécialisées de prise en charge et des organisations des personnes handicapées ;
- La scolarisation des enfants handicapés et l'alphabétisation ;
- La promotion de l'accès à la protection et aux services publics, à la santé, aux sports et loisirs, à l'information, à la culture et à la communication ;
- La promotion de la formation professionnelle et de l'emploi.

134. Il est nécessaire d'actualiser la loi n° 009/92 du 22 avril 1992 portant statut, promotion et protection de la personne handicapée, en vue de mieux refléter les obligations découlant de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, de 2006. A cet effet, une nouvelle loi portant protection et promotion des droits de la personne vivant avec handicap sera promulguée et vulgarisée en vue de son appropriation par les porteurs de droits et les autres membres de la société congolaise.

135. Les services d'action sociale sont aussi engagés dans la **lutte contre la marginalisation et l'exclusion des personnes sans mélanine**. Les mesures préconisées, en partenariat avec le Ministère en charge de la Santé, incluent un meilleur accès aux soins appropriés (consultations pour la vue et le dépistage des lésions précancéreuses), la distribution de kits pour la protection de la peau, la promotion de l'insertion scolaire des enfants, la promotion de l'insertion socio professionnelle et la sensibilisation des populations sur l'albinisme et la non-discrimination.

5.1.7. L'action sociale en faveur des peuples autochtones

136. Une approche intégrée a été développée en partenariat avec d'autres ministères pertinents et des organisations de la société civile, y compris celles des peuples autochtones, en vue des s'adresser à toutes les dimensions de leur situation d'exclusion sociale. Il s'agit de protéger leurs droits et d'améliorer leur niveau de vie, leur accès à la terre et leur accès aux services de santé, d'enseignement et d'enregistrement à l'état civil.

137. Le Congo a développé et mis en œuvre deux Plans d'action nationaux pour l'amélioration de la qualité de vie des populations autochtones couvrant les périodes de 2009-2013 et de 2014-2017. Le Plan d'action national 2014-2017 est construit autour des six domaines de priorités suivants : (i) les droits civils et politiques, (ii) les droits culturels, (iii) le droit à l'éducation, (iv) le droit à la santé, (v) les droits économiques et sociaux, et (vi) le renforcement de la coordination nationale. Le ministère en charge de l'action sociale travaillera en partenariat avec les autres ministères et acteurs non-étatiques concernés pour assurer la continuité et le renforcement de ces efforts conjugués.

138. Dans ce partenariat multi-acteurs, les services d'action sociale ont des responsabilités spécifiques par rapport aux volets suivants, entre autres :

- **Droits civils et politiques** : vulgarisation de la loi n° 5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones et des campagnes de sensibilisation auprès des populations bantoues en vue de changer les normes sociales et réduire les attitudes et actions discriminatoires ; accompagnement social des autochtones vers les services de l'état civil pour l'enregistrement gratuit et l'établissement des pièces d'état civil (actes de naissance et autres) ; et promotion de la participation des populations autochtones à la vie publique et aux processus électoraux.
- **Droits culturels** : défense et promotion de l'identité culturelle des peuples autochtones.
- **Droit à l'éducation** : campagnes de sensibilisation en milieux autochtone et bantou sur la promotion de la scolarisation des filles/garçons autochtones, plaidoyer en faveur de la pleine intégration des écoles ORA (Observer-Réfléchir-Agir) dans le système d'enseignement national, et promotion de la participation des adolescents autochtones non scolarisés à l'alphabétisation fonctionnelle en vue de leur insertion sociale.

- **Droit à la santé** : promotion de l'accès des autochtones à des services de qualité en santé et nutrition, aux services de prévention et de prise en charge du VIH-SIDA, à l'eau potable et aux services d'hygiène et d'assainissement, y compris par le plaidoyer pour la prestation de services de proximité dans les zones de peuplement autochtone et la lutte contre les discriminations dans les établissements sanitaires.
- **Droits économiques et sociaux** : priorisation de l'accès des ménages autochtones au programme de transferts sociaux, pour réduire l'ampleur de la pauvreté extrême en milieu autochtone, et mesures de promotion de l'autonomisation (appuis aux AGR, formation) ;
- **Renforcement des capacités des institutions autochtones** traditionnelles et associatives.

139. Le ministère en charge de l'action sociale a un rôle crucial à jouer dans l'accompagnement social des autochtones et la promotion de leurs droits de manière transversale, même si d'autres ministères détiennent les responsabilités principales dans plusieurs des secteurs concernés.

5.2. Programme d'inclusion et d'autonomisation des personnes vulnérables à travers les transferts sociaux et mesures complémentaires

140. Ce programme répondra au défi de s'assurer que les fruits de la croissance et du développement bénéficient à toute la population congolaise et surtout aux ménages et individus les plus pauvres et vulnérables.

141. En tant que Ministère responsable des piliers non contributifs du système de protection sociale, le ministère en charge de l'action sociale est l'institution gouvernementale indiquée pour mettre en œuvre **un programme national de transferts sociaux, de grande envergure, pour la réduction de la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités.**

142. Les transferts sociaux seront complétés par des mesures visant l'autonomisation économique des ménages pauvres et vulnérables, ainsi que d'autres initiatives pour améliorer les conditions de vie des populations.

5.2.1. Mise en place d'un programme national de transferts sociaux monétaires à grande échelle

143. Un **programme phare de transferts sociaux** sera mis en place à partir des expériences pilotes obtenues dans le cadre des Projets Lisungi et Filets de sécurité alimentaire et s'élargira progressivement à tout le territoire national. Il constituera un maillon clé dans le socle de protection sociale, en voie de construction, en conformité avec les engagements de *La Marche vers le Développement* et les requis des ODD et du Cadre de Politique Sociale Africaine, de l'Union Africaine et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine.

144. Les transferts sociaux, quelquefois connus comme filets sociaux de sécurité, ont le potentiel de devenir **l'un des instruments de politique publique les plus efficaces et efficaces**, contribuant de manière substantielle à la réalisation de plusieurs des objectifs de développement national :

- Par l'octroi de ressources aux ménages et individus pauvres, les transferts sociaux ont des **effets directs de réduction de la pauvreté**, contribuant ainsi à l'ODD 1. Selon des simulations faites pour le Congo, utilisant les données de l'ECOM 2 et supposant un montant moyen de 25.000 francs CFA par mois payé à chaque ménage vivant dans la pauvreté alimentaire, un programme de transferts sociaux mis en œuvre à l'échelle nationale peut réduire l'incidence de la pauvreté alimentaire de 14,3% et la profondeur de la pauvreté

alimentaire de 5,5. Le rapport coût-efficacité est très élevé, puisque ces résultats peuvent être atteints à un coût équivalent à moins de 1% du PIB (0,92%).⁴

- La redistribution effectuée par les transferts sociaux produit aussi un impact significatif de **réduction de l'inégalité**, contribuant à l'ODD 10 : Sur la base des mêmes suppositions que celles citées dans le point précédent, une réduction de 11,8% du coefficient de Gini. Cet effet de réduction de l'inégalité contribuera au renforcement de la **cohésion sociale**.
- Les transferts sociaux contribuent également au **développement du capital humain** au moyen de leurs effets de revenu sur l'**alimentation et la nutrition** et sur l'**accessibilité et l'utilisation des services sociaux de base** (enseignement et services de santé), ainsi que par la réduction du besoin d'utilisation du travail de l'enfant dans les ménages bénéficiaires. Ces effets peuvent être amplifiés par la sensibilisation des ménages, par exemple sur les bonnes pratiques alimentaires et d'hygiène, les vaccinations, l'enregistrement des naissances et d'autres comportements essentiels pour le développement et la protection de l'enfant.
- La nature promotionnelle des transferts sociaux est aussi mise en relief par leur rôle dans le **renforcement des capacités productives des bénéficiaires**. Les bénéficiaires utilisent une partie des transferts pour des investissements productifs (achat d'intrants agricoles, petit bétail, matériel pour le petit commerce etc.) et pour l'épargne. Des mesures d'accompagnement par les agents sociaux, telles que la facilitation de l'accès des bénéficiaires aux opportunités de formation et aux sources de microcrédit, peuvent renforcer ces effets d'**autonomisation**.
- Les transferts renforcent aussi la capacité des ménages pauvres et vulnérables à **faire face aux chocs** et ainsi d'éviter le recours à des mesures d'adaptation néfastes telles que le retrait des enfants de l'école ou la vente de biens par les ménages les plus vulnérables.

145. La question des **types d'allocations** à développer dans le cadre du programme fera l'objet de réflexions approfondies, alimentées par des évidences tirées d'évaluations et de l'expérience internationale, particulièrement en Afrique. Le programme a privilégié, dans sa phase initiale, des transferts aux ménages pauvres ayant des enfants et des personnes âgées. Un ciblage additionnel des personnes vivant avec handicap et des ménages autochtones est à l'étude.

146. À long terme, une des options à considérer sera l'évolution éventuelle du programme vers la mise en place d'allocations catégorielles, telles que les pensions sociales de vieillesse (prévues dans le Plan Stratégique d'action en faveur des personnes âgées 2017-2021) et les pensions sociales d'invalidité, qui jouent un rôle de compensation de la retraite et du handicap, basée sur le droit à la protection sociale. Ces types d'allocations constituent un élément important des systèmes de protection sociale non-contributive dans plusieurs pays africains à revenu intermédiaire, comme l'Afrique du Sud, le Botswana, le Cap Vert, l'Île Maurice, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland.

147. Dans sa mise en œuvre, ce programme national suivra les **meilleures pratiques** pour maximiser les impacts et le rapport coût-efficacité des transferts :

- Les transferts seront essentiellement de nature monétaire, à savoir des **transferts en espèces**. Par rapport aux transferts en nature (ou des bons échangeables uniquement pour des produits spécifiques tels que les vivres), les transferts en espèces donnent une meilleure flexibilité aux bénéficiaires pour répondre à leurs besoins divers, qui peuvent inclure, en plus des aliments, d'autres produits comme les médicaments, les fournitures scolaires, les vêtements et les intrants productifs. Cependant, les transferts non monétaires se justifient en cas de situations de dysfonctionnement des marchés en raison d'enclavement, de conflit ou autres.

⁴ Yoka Ikombi John Stephen, « Etude économique et impact des transferts monétaires », Ministère des Affaires Sociales, de l'Action Humanitaire et de la Solidarité et Banque Mondiale, 2013.

- Les transferts doivent être **payés de manière régulière et prévisible** aux bénéficiaires, et **sur le long terme**, afin qu'ils puissent accroître leur consommation de manière soutenue et augmenter graduellement leurs capacités à travers l'épargne et l'amélioration de leur productivité. Les aides ponctuelles et les transferts de courte durée ont rarement des impacts durables.
- Le **montant** des transferts doit être **adéquat** pour avoir les effets escomptés et **régulièrement actualisé**, de préférence au moyen d'un mécanisme d'indexation, afin de protéger le niveau de vie des bénéficiaires.
- Le **ciblage** des bénéficiaires doit être aussi exact, transparent et efficient (par rapport aux coûts) que possible. A cet égard, la méthodologie mixte expérimentée par le Projet Lisungi, liée à la mise en place du registre social unique, sera évaluée pour mesurer ses taux d'exclusion et d'inclusion, ses coûts administratifs, sa transparence et son acceptabilité sociale, ainsi que la faisabilité pratique de sa mise à l'échelle.
- Les transferts en espèces aux ménages ayant des enfants peuvent être accompagnés par des **mesures visant le changement de comportement**, afin de renforcer les effets des transferts concernant le développement du capital humain. Ces mesures se baseront sur un diagnostic des problèmes à résoudre au niveau des connaissances, attitudes et pratiques, qui sont autres que les problèmes de coûts (à résoudre par les propres transferts) ou au niveau de l'offre et de la qualité des services, qui requiert des solutions dans les secteurs de la santé et de l'enseignement. Les mesures d'accompagnement peuvent inclure des mécanismes de sensibilisation (communication et séances d'éducation informelle) pour s'adresser aux mauvaises pratiques, par exemple d'alimentation et d'hygiène, et le travail social (écoute et conseil) pour identifier et résoudre les problèmes au niveau de ménages individuels, tels que les cas de non-fréquentation scolaire ou de non-suivi du calendrier de vaccinations. Si les transferts sont assortis de **conditions**, celles-ci doivent être appliquées de manière souple et non-punitive, prenant en compte les insuffisances de l'offre des services sanitaires et de l'enseignement, et dans le souci de diagnostiquer et résoudre les problèmes de fond dans les ménages concernés.

5.2.2. Promotion de l'autonomisation

148. Les transferts sociaux eux-mêmes ont des effets positifs de promotion de l'autonomisation des ménages pauvres et vulnérables, à travers l'utilisation des ressources reçues par les bénéficiaires non seulement pour augmenter la consommation mais aussi pour hausser leur productivité, notamment dans le secteur informel et l'agriculture familiale.
149. Pour renforcer ces effets, le programme inclura aussi des **mesures complémentaires visant l'autonomisation économique** des ménages et individus, incluant les bénéficiaires des transferts, afin qu'ils puissent sortir plus rapidement et de manière durable de leur situation de vulnérabilité et de dépendance de l'assistance. Ces mesures concernent surtout la promotion de l'épargne, la formation, des aides pour le développement d'activités génératrices de revenu (AGR) et la facilitation de l'accès aux microcrédits.
150. Les interventions spécifiques, qui seront développées, testées et raffinées sur le terrain, pourraient inclure les mesures suivantes :
- Des mesures de promotion de l'**inclusion financière des populations pauvres, y compris l'épargne**, par exemple par l'appui à la mise en place de groupes d'épargne-crédit communautaires (tontines) et l'appui à l'ouverture de comptes bancaires ;
 - Des **transferts supplémentaires ou spécifiques octroyés aux ménages pauvres et vulnérables pour lancer ou renforcer leurs AGR de petite échelle**, telles que l'achat d'intrants pour l'agriculture familiale ou le commerce de proximité ;

- L'accompagnement par les CAS d'individus pauvres et vulnérables ayant des projets d'AGR plus importants vers les établissements de microfinance (EMF) ou à d'autres sources de financement en vue d'obtenir des **microcrédits** ;
 - Des **mesures de garantie et de co-financement** pour inciter les EMF à répondre favorablement aux requêtes de microcrédits des demandeurs pauvres et vulnérables, selon l'approche du Fonds de Réinsertion Socio-Economique des Groupes Défavorisés (FORSEGD), dont l'expérience remonte à 2010 et se poursuit ;
 - Des séances de **formation informelle** pour permettre aux ménages et individus pauvres de mieux gérer leurs finances et leurs initiatives d'AGR ;
 - Des mesures pour faciliter l'accès des pauvres aux opportunités de **formation qualifiante** dans des métiers professionnels et techniques, en partenariat avec des établissements spécialisés publics et privés, y compris des programmes de formation à des activités rémunératrices dans les centres de promotion sociale (CPS) sous tutelle du ministère en charge de l'action sociale.
151. La répartition de responsabilités pour la gestion de ce type d'activités, entre le **personnel technique du ministère en charge de l'action sociale et des prestataires de services spécialisés** (EMF, banques, établissements de formation, ONG, etc.) reste à définir. Néanmoins, les agents techniques du Ministère, notamment au niveau des CAS, auront des responsabilités importantes en ce qui concerne l'identification des personnes pauvres et vulnérables aptes à s'engager dans des projets d'AGR ou de bénéficier d'opportunités de formation, et dans leur accompagnement en vue de faciliter l'accès aux institutions spécialisées.

5.2.3. Mesures connexes

152. En ce qui concerne la protection sociale productive, le ministère en charge de l'action sociale continuera de promouvoir, auprès des maîtres d'ouvrage publics de l'approche des **travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO)**, sur laquelle une stratégie nationale a été élaborée et validée en 2010. L'approche HIMO a plusieurs avantages, parmi lesquels les cinq éléments suivants :
- La contribution potentielle des travaux à HIMO à la réduction des taux élevés de chômage, surtout parmi les jeunes, qui est cruciale pour la consolidation de la paix sociale ;
 - L'opportunité donnée aux ménages et individus pauvres ayant une capacité de travail de mieux se prendre en charge par l'augmentation de leurs revenus, au moins à court terme ;
 - Les bénéfices que les travaux réalisés apportent au développement économique et social au niveau des communautés et à la réduction de la pauvreté à long terme ;
 - Les opportunités de formation sur le chantier en vue de l'insertion des bénéficiaires dans le marché de travail ;
 - La rentabilité des travaux publics à HIMO en termes économiques, par rapport aux approches à haute intensité d'équipements, dans une large gamme de domaines, allant de la construction et l'entretien de pistes rurales à l'assainissement urbain et aux travaux de protection environnementale comme le reboisement et l'afforestation.
153. Le rôle principal du ministère en charge de l'action sociale par rapport aux travaux HIMO sera celui de faciliter l'accès des jeunes chômeurs aux emplois offerts, notamment par des campagnes de communication, l'identification de bénéficiaires potentiels et leur accompagnement social.
154. Par ailleurs, le ministère en charge de l'action sociale appuiera les initiatives des **mutuelles communautaires**, comme mécanisme de solidarité et de réduction de la vulnérabilité aux risques, et mènera des campagnes de **plaidoyer, auprès des institutions compétentes, pour la mise en place de programmes de logements sociaux** en faveur des ménages à faibles revenus.

6. AXE 2 : LA PREVENTION, LA REDUCTION DES RISQUES ET LA GESTION DES CATASTROPHES

155. L'objectif de cet axe est de réduire les risques de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets néfastes par des actions préventives, la préparation aux catastrophes, la réponse rapide et la protection des victimes et la promotion du relèvement post-catastrophe.
156. En conformité avec la Stratégie nationale de prévention et de réduction de catastrophes, ainsi que les approches holistiques adoptées au niveau mondial (Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030, engagements pris au sommet mondial de l'action humanitaire en 2016). Cet axe adopte une **approche intégrée de gestion des risques et des catastrophes**, qui est « multi-aléas » et englobe toutes les phases, allant de la prévention et la réduction des risques, à la préparation aux catastrophes, à la réponse d'urgence aux catastrophes et au relèvement post-catastrophe.
157. Cette approche systémique et globale n'implique pas que le ministère en charge de l'action sociale soit entièrement responsable des actions requises à chaque étape. Les catastrophes ont de multiples causes, allant du réchauffement planétaire jusqu'aux conflits, et les défis de prévention, préparation, réponse et relèvement requièrent les efforts conjugués d'un grand nombre d'acteurs nationaux et internationaux, dans de nombreux secteurs. Le défi de mettre en place une meilleure **coordination**, qui s'assure que tous les acteurs pertinents contribuent à cette mission de manière complémentaire, selon leurs mandats et capacités, s'avère crucial et sera repris dans l'axe 3 de cette Politique, sur le renforcement des capacités.
158. Le rôle spécifique du ministère en charge de l'action sociale dans la **prévention des catastrophes, la préparation, la réponse d'urgence et le relèvement**, prend en compte le mandat du Ministère et ses avantages comparatifs par rapport aux autres acteurs. L'axe se structure selon les phases de prévention, préparation, réponse et relèvement.

6.1. Prévention et réduction des risques de catastrophes

159. Ce pilier de la gestion des catastrophes concerne la réduction des probabilités de matérialisation des différents types de catastrophes, ainsi que la réduction de l'ampleur de leurs effets néfastes (perte de vies, biens etc.).
160. A cet égard, le rôle préventif du ministère en charge de l'action sociale privilégie l'utilisation de la **communication**, auprès des populations hautement exposées à certains risques de catastrophes naturelles, sur les mesures à prendre pour se protéger, et auprès des institutions étatiques (ministères et collectivités locales) ayant des mandats pertinents en matière de prévention de ces types de risques. Le Ministère a un rôle particulièrement important à jouer dans la sensibilisation des communautés installées dans des zones géologiques à haut risque d'inondations, d'ensablement, d'érosion et d'éboulement, dans la communication et le plaidoyer auprès des entités responsables de l'aménagement du territoire, dans la construction, l'habitat et la protection environnementale pour la recherche et la mise en œuvre de mesures de réduction de ces risques.
161. D'autres ministères, ainsi que les collectivités locales, détiennent les responsabilités principales en matière de prévention, telles que les actions de protection environnementale (par exemple, le reboisement et l'aménagement des bassins hydrographiques), la cartographie des zones à risque, l'aménagement du territoire, le contrôle des normes de construction, la prévision météorologique et l'alerte précoce.

162. Notons, cependant, que le ministère en charge de l'action sociale, en concertation avec d'autres ministères pertinents, évaluera l'opportunité d'utiliser la protection sociale productive, à travers l'approche HIMO, pour des **travaux HIMO de protection environnementale**, comme le reboisement à large échelle, l'aménagement des bassins hydrographiques et la stabilisation des zones à risque d'ensablement, érosion et glissements de terrain, ainsi que pour le relogement de populations habitant des zones à risque.

6.2. Préparation aux catastrophes

163. Il s'agit ici de s'assurer que des capacités et ressources adéquates soient en place pour permettre une réponse rapide et efficace lors de la matérialisation d'une catastrophe. Ces capacités et ressources sont actuellement très limitées.

164. Le ministère en charge de l'action sociale priorisera les mesures suivantes de renforcement de la préparation aux catastrophes :

- La concertation avec les autres ministères pertinents et d'autres partenaires nationaux et internationaux pour préparer régulièrement des **plans de contingence**, y compris l'actualisation régulière du Plan Orsec et l'élaboration de plans de contingence pour faire face aux risques de grande envergure, tels que les déplacements massifs de population et les grands afflux de réfugiés ;
- La concertation avec le Ministère en charge des Finances pour l'inscription dans le budget de l'Etat d'un **fonds d'urgence**, avec des procédures de décaissement rapide, pour permettre de financer une réponse immédiate aux catastrophes ;
- La création et la gestion d'**entrepôts humanitaires au niveau national ou départemental** pour le pré-positionnement des matériels et équipements (y compris les véhicules et autres moyens logistiques nécessaires) pour la prestation rapide de secours aux populations sinistrées ;
- Le **renforcement des capacités et des ressources tant au niveau central que local**, notamment par la formation et le recrutement de personnel technique qualifié aux Directions Départementales de l'Action Humanitaire ;
- La participation du ministère en charge de l'action sociale dans les mécanismes à mettre en place pour la gestion des catastrophes au niveau national, en particulier une **salle d'opérations avec système de gestion de l'information et moyens de communication** ;
- Le **renforcement des capacités des collectivités locales** pour la réponse aux catastrophes, notamment par l'appui du ministère en charge de l'action sociale à la formation de cellules de gestion de catastrophes au niveau local.

6.3. La réponse d'urgence aux catastrophes

165. La réponse sera plus efficace et rapide si les capacités et ressources identifiées ci-dessus sont déjà en place. Dans sa réponse aux catastrophes, le ministère en charge de l'action sociale agira en concertation avec toutes les autres parties prenantes (ministères, Croix-Rouge, ONG, agences des Nations Unies, etc.) pour répondre aux besoins des sinistrés. Il jouera un rôle clé dans l'élaboration et l'exécution des **plans de réponse intersectoriels**, ainsi que dans la **mobilisation des ressources nationales et internationales** et dans la **coordination opérationnelle des secours** au niveau de la salle d'opérations à mettre en place. Il sera important de formaliser, à travers les mécanismes de coordination à établir, le **rôle du ministère en charge de l'action sociale comme chef de file gouvernemental de la réponse humanitaire à certains types de catastrophes**, tels que les afflux de réfugiés et les déplacements internes de population.

166. La priorité immédiate sera toujours la **sauvegarde des vies**. Ensuite il est question de mettre à la disposition des populations affectées les **secours et paquets de services** dont elles ont besoin, notamment en ce qui concerne l'abri, l'alimentation, l'eau et

l'assainissement, les soins de santé et l'enseignement, sans oublier les services plus « soft » mais toujours nécessaires de protection. Bien que d'autres ministères et agences soient impliquées plus directement dans la plupart de ces dimensions de la réponse humanitaire, le ministère en charge de l'action sociale a des obligations directes en ce qui concerne la **protection des droits des groupes les plus vulnérables affectés par les catastrophes**, y compris les enfants, les femmes, les personnes âgées, les personnes vivant avec handicap et les autochtones.

167. Ses obligations concernent notamment la **protection des femmes et des filles des violences sexuelles**, qui prennent souvent de l'ampleur dans les contextes de conflit et déplacement de populations, y compris dans les sites d'hébergement. Une autre obligation importante est de promouvoir la **réunification familiale des enfants non accompagnés ou perdus** lors de la fuite de populations, notamment en situation de conflits ou de catastrophes naturelles de grande envergure. En outre, le ministère en charge de l'action sociale mobilisera ses techniciens spécialisés pour l'**appui psychosocial aux personnes traumatisées**.

168. Il est à noter finalement que les secours aux populations victimes de catastrophes prennent de plus en plus une forme monétaire, y compris au Congo, où les **transferts en espèces** ont été utilisés comme moyen d'assistance d'urgence pour les populations déplacées dans le Pool. Compte tenu de son expérience dans les transferts sociaux monétaires, comme mécanisme de solidarité et de lutte contre la pauvreté en circonstances « normales », le ministère en charge de l'action sociale sera bien placé pour gérer ces types de secours à court terme aux populations en détresse.

6.4. Le relèvement post-catastrophe

169. L'objectif à cette phase du cycle de gestion des catastrophes est d'assurer la réhabilitation des infrastructures endommagées ou détruites (par des catastrophes naturelles ou lors de conflits), la réinsertion socioéconomique des populations affectées, la reconstitution de leurs moyens de subsistance et la restauration de leur dignité. Un grand nombre de ministères et d'autres acteurs doit être normalement impliqué, ce qui exige encore une fois une coordination étroite des acteurs.

170. À cet égard, le ministère en charge de l'action sociale joue principalement un rôle de **plaidoyer**, auprès des entités responsables pour la **réhabilitation et le relogement, et d'accompagnement social des victimes de catastrophes vers des opportunités d'emploi, de formation et de mise en place des AGR**, en vue de favoriser leur réinsertion socioéconomique et autonomisation, ainsi que la facilitation de leur accès aux mécanismes de protection sociale comme les transferts sociaux. L'appui psychosocial devra continuer dans la phase de relèvement pour traiter des conséquences des traumatismes.

171. En ce qui concerne les **droits des réfugiés dans la phase de relèvement**, le Ministère a un rôle à jouer en œuvrant, notamment à travers le CNAR, pour la protection du droit des étrangers jouissant du statut de réfugié d'accéder aux emplois et d'exercer des activités génératrices de revenus, afin qu'ils puissent reconstruire leurs moyens de subsistance et réduire leur dépendance des aides.

7. AXE 3 : RENFORCEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES, ORGANISATIONNELLES ET OPERATIONNELLES

172. Le renforcement des systèmes d'action sociale, en conformité avec les lignes directrices des axes 1 et 2, exige un renforcement important des capacités et des ressources. **Le renforcement des capacités** est vu de manière holistique, comportant à la fois ces dimensions institutionnelle, organisationnelle, technique, humaine et financière. Les mesures

préconisées concernent le renforcement du cadre juridique et institutionnel, le développement des systèmes techniques et capacités administratifs, le renforcement des ressources humaines et le renforcement du financement.

7.1. Le renforcement du cadre juridique et institutionnel

173. Plusieurs actions seront prises pour remédier à la situation de manque de cadre juridique et des faiblesses institutionnelles du système d'action sociale. Ces actions concernent l'établissement du cadre juridique de l'action sociale, la poursuite du processus de déconcentration et de décentralisation, la réglementation des établissements spécialisés et le renforcement de la coordination.

7.1.1. Le cadre juridique

174. Le processus d'établissement du cadre juridique de l'action sociale commence par la promulgation de la loi d'orientation de d'action sociale, qui définit ses paramètres de base de son organisation, son exercice, sa coordination et son financement. Cette loi attribuera le mandat global de gestion et de coordination de l'action sociale au Ministère tout en reconnaissant le rôle important que d'autres ministères sont appelés à jouer ainsi que l'importance d'une forte coordination intersectorielle.

175. Suite à la promulgation de la loi, le Gouvernement procédera à l'adoption des **textes d'application**. Ces décrets et arrêtés définiront notamment l'organisation des directions départementales de l'action sociale et leur financement, l'organisation, les missions et les moyens de fonctionnement des établissements spécialisés de l'action sociale, la typologie des interventions de l'action sociale et les prestations y afférentes, et les modalités de la coordination de l'action sociale.

7.1.2. Les processus de déconcentration et décentralisation

176. La déconcentration des structures de l'action sociale rend plus pertinente, efficiente et rapide la prestation de services aux populations locales. Il est à noter que la création de ces structures suit l'évolution de la carte administrative et de la demande sociale. Le processus de déconcentration, qui a déjà conduit à l'octroi de budgets de fonctionnement aux CAS, se poursuivra, notamment par le transfert de la gestion de certains établissements spécialisés (Centres de promotion sociale et Centres de Rééducation Fonctionnelle) du niveau central au niveau départemental.

177. À plus long terme, dans le cadre de la législation sur la **décentralisation**, il sera procédé au transfert des compétences en matière d'action sociale aux collectivités locales en conformité avec les textes en vigueur. Les modalités et le calendrier de ce processus de transfert seront abordés par la commission mixte établie à cet effet.

7.1.3. Réglementation des établissements spécialisés

178. En ce qui concerne les **établissements spécialisés de l'action sociale**, leur organisation, missions et moyens de fonctionnement seront fixés par voie réglementaire. Le Ministère assure le contrôle, le suivi et l'évaluation de ces institutions et de leurs activités.

7.1.4. Renforcement des partenariats et de la coordination

179. Compte tenu de la nature plurisectorielle de l'action sociale et du grand nombre d'institutions étatiques et non-étatiques impliquées, le renforcement institutionnel exige aussi le **renforcement des partenariats**, y compris pour le **référencement de cas** entre différentes structures, publiques et non-gouvernementales, et pour l'agrément et l'inspection

des établissements privés de prise en charge. L'organisation, les missions et les moyens de fonctionnement des établissements spécialisés de l'action sociale qui participent de façon temporaire ou définitive à la prévention, la prise en charge, la protection et la promotion des cibles de l'action sociale, feront l'objet d'un cahier de charge arrêté par le ministre. Les acteurs non étatiques intervenant dans le secteur de l'action sociale devront faire l'objet d'un agrément. La procédure et les critères d'agrément seront fixés par arrêté des ministres compétents.

180. Au niveau national, une **structure de coordination** sera établie pour promouvoir l'harmonisation et la synergie des programmes et services et des mécanismes de financement. L'avant-projet de loi d'orientation de l'action sociale précise que « la coordination interministérielle impliquera tous les ministères du fait de la transversalité de la question sociale sous la responsabilité du Premier Ministre » et que « la coordination ministérielle impliquera, elle, le ministère en charge de l'action sociale, les délégués des ministères directement impliqués, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers ».

181. Afin de concrétiser cet engagement, il est prévu de mettre en place un **Conseil National de l'action Sociale**, sous la présidence du Premier Ministre, réunissant tous les ministères concernés ainsi que des représentants de la société civile et des PTF, pour la coordination des deux composantes contributives et non-contributives de la protection sociale. Les ministères en charge de la sécurité sociale et des affaires sociales assureront conjointement le secrétariat du Conseil. Dans le souci d'assurer l'efficacité et d'éviter la fragmentation, la mise en place du Conseil National pourrait être associée à la rationalisation des structures de coordination déjà établies (et peu fonctionnelles) pour certains groupes cibles spécifiques.

182. Pour renforcer la coordination interinstitutionnelle, le Conseil National de l'Action Sociale comprendra deux organes opérationnels, conformément aux sous-secteurs rattachés au MASA, ce sont : (i) la Coordination Nationale de protection sociale de groupes sociaux vulnérables, et (ii) la coordination nationale de l'action humanitaire. Un décret précisera les attributions et la composition des dites coordinations.

183. Au niveau local, la coordination sera renforcée à travers les services sociaux spécialisés et de catégorie (SSSC) auprès des écoles, des hôpitaux, des maisons d'arrêt et d'autres établissements sociaux, ainsi que des entreprises, et avec d'autres intervenants clefs tels que les collectivités locales et les services de l'état civil.

184. Il est également proposé de créer un Conseil National d'Action Humanitaire, afin de mieux coordonner la prévention des catastrophes et la réponse aux catastrophes, au lieu des formes ponctuelles et réactives de coordination pratiquées dans le passé.

7.2. Développement des systèmes techniques et des capacités administratives

185. D'autres mesures sont requises pour doter le Ministère en charge de l'action sociale de systèmes techniques modernes et des capacités administratives requises pour la gestion efficace et efficiente de ces prestations.

7.2.1. Infrastructures et équipements

186. Il sera crucial de **combler les déficits en locaux propres**, notamment des CAS et des unités opérationnelles de l'action humanitaire, et de doter ces structures déconcentrées des **moyens roulants nécessaires pour mener un vrai travail de proximité auprès des communautés**.

187. La **réhabilitation de certains établissements spécialisés** est également urgente pour leur permettre d'offrir un service de qualité.
188. L'**informatisation** de tous les services et structures du système d'action sociale conditionne l'amélioration de la gestion de l'information et des mécanismes de suivi et évaluation, dont dépend la poursuite de l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité des interventions.

7.2.2. Gestion de l'information

189. Une étude de faisabilité a déjà été réalisée sur la mise en place d'un Système National d'Information de l'Action Sociale (SNIAS). Outil d'appui à la gestion des programmes et à la prise de décision, axé sur les résultats, le SNIAS aura des composantes s'occupant de l'enregistrement et la gestion des bénéficiaires des prestations du Ministère, de l'e-administration, d'un Observatoire du Social et de l'Enfance et d'un centre d'information et de documentation.
190. Le SNIAS sera opérationnel aux niveaux central et déconcentré, y compris dans les structures spécialisées sous tutelle. Il sera crucial non seulement pour la gestion des données statistiques et la production de rapports de suivi, mais aussi pour la gestion opérationnelle des prestations sociales. En centralisant les données sur les ménages et individus recevant des services et transferts, le SNIAS renforcera la gestion des cas, y compris les procédures de référence et contre-référence.
191. Par ailleurs, le registre social unique (RSU), créé dans le cadre de la mise en œuvre du projet Lisungi, intégrera le SNIAS et passera à l'échelle, comme système d'identification et d'enregistrement de la population pauvre et vulnérable.

7.2.3. Communication

192. Le Ministère en charge de l'action sociale donne une grande importance à la communication, surtout envers son « public », les populations pauvres et vulnérables, mais aussi envers son propre personnel, les médias, les autres institutions étatiques, les organisations de la civile société et les partenaires techniques et financiers.
193. La communication comporte plusieurs volets. Le premier est la communication aux populations d'**informations sur les prestations**, y compris les transferts sociaux. La communication d'information sur les prestations fait partie aussi du travail de proximité des agents sociaux des structures déconcentrées au niveau communautaire. Ceci peut être complété par des campagnes d'information utilisant des affiches et des annonces à la radio et à la télévision.
194. Un deuxième volet, quelquefois appelé « communication pour le développement », est la **sensibilisation** des populations, et notamment les bénéficiaires des programmes, sur des thématiques sociales pertinentes à leur bien-être et aux droits des autres. Les messages de sensibilisation, qui peuvent être diffusés par les moyens de communication sociale, ainsi que dans des séances de formation informelle au niveau communautaire ou dans le travail quotidien de conseil-écoute auprès des ménages, incluent la communication pour le changement de comportement. La sensibilisation peut se focaliser sur des thématiques aussi importantes que le mariage d'enfants, les violences basées sur le genre, la non-discrimination envers les peuples autochtones et les pratiques alimentaires et d'hygiène.
195. En troisième lieu, il y a un travail de **plaidoyer**, y compris auprès des autres institutions étatiques, pour la prise de mesures complémentaires dans leurs domaines de compétence, compte tenu de la nature multisectorielle de l'action sociale. Une

communication intense doit être développée pour la levée de fonds auprès des bailleurs, individualités et mécènes pour faire face aux besoins de plus en plus croissant résultant de grandes causes sociales en cours dans le pays non couverts par le budget de l'Etat.

196. Enfin, le Ministère voit la **communication interne** comme cruciale pour informer ses propres agents sur ses objectifs et priorités, les valeurs de l'action sociale et humanitaire et les méthodologies de travail, ainsi que sur des faits nouveaux ou des changements dans les programmes. La communication interne visera ainsi à fournir au personnel les informations clés dont ils ont besoin pour mener leur travail et à susciter l'adhésion aux objectifs, normes et mesures prônés par le Ministère, y compris ceux énoncés dans ce document de politique, la PNAS.

7.2.4. Planification, suivi et évaluation

197. La mise en œuvre de la PNAS requiert le **renforcement des procédures de planification**, notamment à travers des plans opérationnels multi-annuels, traduits en plans annuels. Ces plans seront en cohérence avec le Plan National de Développement (PND) et compatibles avec les méthodologies des Plans d'Actions Prioritaires (PAP) et des budgets-programmes.
198. Le Ministère, et notamment son Inspection Générale et sa Direction des Etudes et de la Planification, renforcera les mécanismes de **suivi et évaluation** des programmes, afin de veiller sur la bonne exécution des programmes, d'évaluer leurs résultats et d'orienter la prise de décisions sur des mesures correctives, là où elles s'avèrent nécessaires. Ce défi est lié à celui de la redevabilité, ou la nécessité de **rendre compte des résultats**, ce qui est, d'ailleurs, critique pour fonder le plaidoyer pour l'accroissement du financement.
199. Le SNIAS dotera le Ministère des données administratives requises pour un **suivi régulier des programmes et de la mise en œuvre de la PNAS dans son ensemble**. Ces données seront utilisées pour la production régulière de rapports, permettant ainsi l'analyse des progrès et l'identification de retards/déficits dans l'exécution des programmes, qui aideront à identifier les contraintes ou goulots d'étranglement qui entravent leur mise en œuvre.
200. L'**évaluation** des résultats accomplis fera l'objet d'une attention plus grande que dans le passé, afin de mesurer la performance, y compris au niveau des impacts, tirer des leçons, introduire les modifications nécessaires et justifier, au Ministère en charge des finances, l'octroi de ressources additionnelles. Afin d'assurer la rigueur et l'indépendance nécessaires, le Ministère privilégiera l'utilisation d'**évaluations externes, notamment pour les programmes de grande envergure, comme les transferts sociaux, et pour les plans d'action pluriannuels de la PNAS dans son ensemble**. Un pourcentage du budget sera alloué spécifiquement à l'évaluation.

8. Renforcement des ressources humaines

201. Le Ministère en charge de l'action sociale continuera de prendre des mesures pour le renforcement de ses ressources humaines afin de s'assurer que celles-ci soient suffisantes en quantité et qualité pour l'exécution efficiente des programmes d'action sociale et humanitaire. Des progrès importants ont déjà été réalisés, notamment la finalisation d'un plan de développement des ressources humaines, en 2014, et la mise en place de l'Institut National du Travail Social (INTS) et le démarrage de ses cours de formation depuis fin 2014, avec le soutien du Projet d'Appui à la Refondation de la Formation en Travail Social (PARFTS).

202. Cette composante de la PNAS reprend l'objectif du plan de développement des ressources humaines, à savoir celui de produire et mettre à la disposition de toutes les structures du Ministère, de manière équitable, des ressources humaines compétentes et motivées ». Cela revient à mettre en adéquation les besoins en effectifs et en compétences du secteur avec les moyens à mobiliser et les objectifs du Ministère en charge de l'action sociale.
203. En termes quantitatifs, il s'agit de renverser les tendances vers la déperdition du personnel et d'**atteindre progressivement la norme de 1/1500 pour le ratio agent social/population**, ce qui signifie doubler les effectifs par rapport au personnel recensé en 2016. Par ailleurs, il est question de **mieux valoriser les ressources humaines en place**, en d'autres termes de leur donner des moyens de travail (bureaux, équipements, moyens de déplacement, etc.), ainsi que la formation nécessaire pour mener à bien leur travail. Ceci est important non seulement pour améliorer la productivité des agents, mais aussi pour rehausser leur motivation et réduire la « fuite de cerveaux ».
204. Un **renforcement des mesures d'incitation** est requis pour répondre adéquatement à l'inégale répartition spatiale du personnel et au problème de l'abandon de poste en milieu rural, qui a laissé les CAS dans les zones rurales avec très peu d'agents pour répondre aux besoins de populations dispersées sur des espaces étendus. Le maintien en fonction des agents en milieu rural est peu maîtrisable en l'absence de mesures compensatrices telles que des logements de fonction.
205. L'option du recours au **volontariat/bénévolat**, comme moyen d'appuyer le travail de proximité du personnel technique au niveau communautaire, pour faciliter l'identification de personnes à risque, la prestation des services ou le ciblage de programmes, fera l'objet de réflexion, en tenant compte de diverses questions pratiques, notamment concernant les incitations requises et la durabilité de l'approche à long terme.
206. L'**investissement dans la qualité des ressources humaines** se poursuivra à travers la consolidation de l'INTS, la diversification des formations initiales et la mise en place de formations continues de courte durée pour le personnel en place. L'INTS contribuera, à travers la formation initiale et continue des agents de l'action sociale, à une meilleure mise en œuvre des programmes et services dans toutes leurs dimensions préventives, promotionnelles et de protection et prise en charge. En plus des formations diplômantes (Licence professionnelle et Master), l'INTS appuiera la formation continue des cadres existants, y compris pour assurer l'appropriation de la PNAS elle-même. Il sera nécessaire de faire évoluer le contenu des formations pour mieux prendre en compte l'évolution moderne des systèmes de protection sociale, y compris en particulier la conception et l'exécution des programmes de transferts sociaux.

9. Renforcement du financement

207. La PNAS servira comme point de référence pour la **planification budgétaire de l'action sociale** à travers les budgets-programmes et les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Les trois axes de la PNAS seront traduits en programmes pour la mise en place des budgets-programmes.
208. Le système d'action sociale mérite de niveaux de financement interne plus élevés que dans le passé, notamment pour mieux refléter l'importance du rôle de la protection sociale non-contributive dans l'atteinte des objectifs nationaux de développement. **La part de la protection sociale non-contributive dans le budget de l'État devra augmenter progressivement pour atteindre environ 3% du PIB**, notamment pour permettre au pays de financer des transferts sociaux redistributifs à large échelle et ainsi d'atteindre les résultats

escomptés d'une réduction substantielle de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'inégalité sociale.

209. Il y aura une **réduction de la dépendance de l'aide extérieure**, compte tenu du statut du Congo comme pays à revenu intermédiaire, de l'imprévisibilité de l'aide extérieure, de l'importance d'assurer la pérennité des prestations et du souci d'éviter la fragmentation des interventions dans le cadre de « projets ». Dans les programmes d'action sociale, l'aide extérieure disponible sera utilisée de préférence sous forme d'assistance technique pour le renforcement des capacités, par exemple pour l'investissement en nouveaux systèmes techniques de gestion des programmes et le renforcement du niveau d'expertise du personnel.
210. Bien que l'ampleur de certaines catastrophes et la nature internationale de celles provoquées par des conflits hors des frontières du Congo justifient le recours à l'aide internationale pour financer une réponse adéquate, l'Etat congolais jouera un rôle plus important dans le **financement du dispositif de l'action humanitaire**, notamment par l'établissement d'un **fonds national d'urgence** qui assurera une capacité de réponse rapide aux catastrophes et crises humanitaires.

CONCLUSION :

211. La présente Politique Nationale d'Action Sociale, dite de la deuxième génération, s'est nourrie des grands principes et lignes directrices de la Constitution du 6 novembre 2015 en matière de protection sociale et des droits de l'homme, de « La Marche vers le Développement » et des leçons tirées de la mise en œuvre de la première génération dont elle a préservé l'essentiel de la substance. Elle prend désormais en compte les deux piliers majeurs constitutifs de l'action sociale, notamment, la protection sociale, dans ses dimensions non contributive et productive et d'autres mesures y concourant d'une part, la prévention, la réduction des risques et la gestion des catastrophes, d'autre part,
212. La place accordée à la mise en place de nouveaux dispositifs en vue de faire des bénéficiaires habituels de l'action sociale de véritables acteurs sociaux en fonction du potentiel de chacun, est tout aussi essentielle dans le cadre de la valorisation du capital humain et de la lutte contre la pauvreté, la faim et la réduction des inégalités sociales. Ce document de Politique a, en effet, posé le postulat selon lequel, chaque être humain recèle en lui des ressources, actives, latentes ou résiduelles susceptibles de lui permettre d'envisager une vie meilleure pour lui-même et pour autrui.
213. Ainsi, le Ministère des Affaires Sociales et de l'Action Humanitaire, en dotant le pays de cet outil d'orientation en matière d'action sociale, souhaite qu'à travers les plans et programmes qui en découleront, les populations vulnérables trouvent les raisons d'espérer en l'action stimulatrice des gouvernants.

