

# Quid de la protection sociale des groupes vulnérables en République Démocratique du Congo

MAFUNGU MANGOLO Bruno & MUBEY MULALA Joachim

(Reçu le 16 Décembre 2019, validé le 14 Février 2020)  
(Received December 16<sup>th</sup> 2019, valided Febrary 14<sup>th</sup> 2020)

## Résumé

*La protection sociale est à nos jours considérée par les décideurs politiques comme l'une des véritables composantes clés des stratégies de réduction de la pauvreté dans plusieurs pays africains. Mais, en République Démocratique du Congo, l'application effective de la Stratégie Nationale de Protection Sociale des Groupes Vulnérables pose des sérieux problèmes en dépit de sa validation en 2008 par le Gouvernement.*

*Nous avons cherché à vérifier le niveau d'application de cette stratégie au niveau du Ministère des Affaires Sociales. Les résultats sont loin d'être satisfaisants faute d'une volonté politique affirmée dans ce domaine.*

**Mots clés :** *protection, sociale et vulnérables.*

## Abstract

*Social protection is nowadays considered by political decision-makers as one of the real key components of poverty reduction strategies in several African countries. However, in the Democratic Republic of Congo, the effective implementation of the National Strategy for Social Protection of Vulnerable Groups poses serious problems despite its validation in 2008 by the Government.*

*We sought to verify the level of application of this strategy at the level of the Ministry of Social Affairs. The results are far from satisfactory due to a lack of political will in this area.*

**Keywords:** *protection, social and vulnerable.*

## **I. Introduction**

Depuis plusieurs décennies aujourd'hui, les nations du monde vivent une période très difficile marquée par des innombrables crises, si bien que l'Etat-providence qui avait longtemps été considéré comme modèle de gouvernance sociale est à ce jour remise en question. Ce qui a poussé certains observateurs à considérer l'Etat moderne comme étant « moins social et inégalitaire » en ce sens que les personnes vulnérables se sentent abandonnées par la société.

En République Démocratique du Congo (RDC), une frange de la population s'estime abandonnée par l'Etat. C'est le cas notamment de toutes les personnes qui peinent à trouver le chemin de l'emploi, des enfants non scolarisés suite au manque de moyens financiers des parents, des jeunes sans instruction appropriée, des femmes veuves, des personnes vivant avec handicap. Tout ce monde n'a besoin que d'un élan de solidarité nationale afin de lui permettre de vivre décemment comme tout compatriote congolais aimerait bien vivre.

Cependant, il y a lieu de regretter que cette solidarité nationale dont ont besoin tous ces laissés pour compte peine à pouvoir s'installer de manière significative en RDC. Nous pouvons en effet estimer, dans le contexte où l'emploi existe, qu'une personne qui possède toutes les capacités doit pouvoir travailler pour vivre en toute autonomie. Par contre, dès lors, qu'une personne n'a pas toutes les capacités, ses droits doivent augmenter alors que ses obligations devront baisser. On peut donc regretter que cela ne soit pas vraiment le cas dans ce pays aux richesses immenses où l'on assiste à un accès inégal aux ressources nationales.

D'après une étude du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), ces inégalités constatées sont généralement fondées sur l'histoire sociale. Elles sont, de ce fait, le produit d'un mode d'organisation sociale dans laquelle les couches sociales (politiques, militaires, économiques, socioculturelles) de ceux qui ont réussi à avoir accès aux ressources tant rares qu'abondantes, valorisées ou valorisables de la société, ont réussi à réduire l'accès de la majorité à ces mêmes ressources. Une raison en plus pour que le groupe de personnes en difficulté puissent être accompagné en vue de leur autonomisation.

Partant, le système de la protection sociale devrait être à l'heure actuelle une des missions essentielles de l'Etat Congolais en vue de l'accès aux services sociaux de base des personnes vulnérables. C'est pourquoi nous nous posons la question suivante : qu'en est-il réellement de la protection sociale des personnes vulnérables en RDC ? Nous partons de l'hypothèse selon laquelle le gouvernement de la RDC comprendrait sa vision et sa politique en matière de protection sociale des personnes en difficulté.

L'objectif général de cette étude est de sensibiliser le décideur sur l'absence d'une stratégie nationale globale de protection sociale d'une part et sur la non application effective de la stratégie nationale de protection sociale des groupes les plus vulnérables en dépit de sa validation par le gouvernement en 2008. Quant à l'objectif spécifique, il s'agit de pousser les personnes vulnérables à développer des stratégies de survie afin qu'elles sortent de leur situation de vulnérabilité en attendant une issue au niveau national.

## **II. Méthodologie**

Pour vérifier cette hypothèse, Nous nous sommes servi de la méthode historique qui nous a permis d'appréhender l'évolution du processus de protection sociale telle qu'appliquée en RDC depuis son accession à l'indépendance. S'agissant de techniques de collecte d'information, nous avons utilisé la technique documentaire qui consiste à consulter des ouvrages, des revues, des journaux en rapport avec notre sujet ainsi que les différents rapports d'activités du Ministère national des Affaires Sociales.

## **III. Généralités sur les concepts**

### **3. 1. Qu'est-ce que la vulnérabilité ?**

La vulnérabilité fait allusion à une faiblesse, une déficience, un manque, une grande sensibilité spécifique pouvant menacer l'intégrité d'un être.

A ce sujet, Simone de Beauvoir dit que la vulnérabilité peut être assimilée à une blessure, une faiblesse, une perte ou diminution de ses moyens de défense, de résilience, de ses capacités à conduire seule sa vie.

La vulnérabilité est la qualité de celui qui est vulnérable. Le concept peut être appliqué à une personne ou à un groupe social suivant s'il est capable de prévenir, de résister et de faire face à un impact. Les personnes vulnérables sont celles qui, pour plusieurs raisons, n'ont pas cette capacité et qui se trouvent en quelque sorte, dans une situation de risque.

Pour analyser la vulnérabilité, il faut non seulement identifier la menace, c'est-à-dire les risques encourus par l'individu, mais aussi la capacité de réaction, c'est-à-dire l'ensemble des « capacités » possédées par l'individu qui permettent de tirer profit des possibilités qui s'offrent de résister aux chocs négatifs et de remonter la pente. D'une manière générale, plus un individu doit faire face à une grande variété de risques, plus il est vulnérable ; inversement, plus un individu a un niveau élevé de capacités, moins il est vulnérable. Beaucoup d'observateurs établissent clairement une relation entre vulnérabilité, risques et capacités d'une part et entre la vulnérabilité et la pauvreté d'autre part.

La RDC compte à ce jour un grand nombre de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté. Déjà en 2012, la population congolaise vivant en dessous du seuil de pauvreté était estimée à 43 millions et environ 33 millions étaient dans une pauvreté extrême. Depuis, les conditions socio-économiques se sont tellement dégradées qu'il n'est pas impossible que l'on dénombre une frange considérable de la population en situation difficile. La pauvreté expose généralement des individus à beaucoup de risques notamment l'inaccessibilité aux besoins sociaux de base. A cet effet, il est donc du devoir de tout gouvernement responsable d'assister et de protéger tant soit peu les citoyens qui se retrouvent dans une telle situation. Nous pensons même que la vulnérabilité de certaines personnes appelle en contrepartie un devoir d'assistance de la part des gouvernants. C'est pour cette raison que beaucoup d'Etats modernes mettent en place des stratégies de protection sociale en vue d'assister les personnes vulnérables.

Une Etude pilote des Risques et de la Vulnérabilité (ERV) avait été organisée en 2003 en RDC. Dans son rapport, « la vulnérabilité est définie comme la probabilité de subir les conséquences d'événements imprévus ou comme la sensibilité aux chocs extérieurs ». Elle est donc une notion plus vaste que celle de la pauvreté. La probabilité qu'un individu, un ménage, une communauté, une région ou un pays entier souffre d'un choc dépend : (i) de sa capacité d'adaptation au choc considéré (plus sa capacité d'adaptation est élevée, moins il est vulnérable), et (ii) de la force de l'impact (plus celui-ci est fort, lorsque le risque ne peut être minimisé, plus la personne, le ménage, la communauté ou le groupe est vulnérable). Le degré de sensibilité aux effets d'un choc dépend de la capacité à éviter ce choc, qui est un aspect très important de la gestion du risque.

Les groupes pauvres et extrêmement pauvres de la population sont particulièrement vulnérables, car ils sont, en général, exposés aux chocs et disposent de peu de moyens pour gérer les risques. En plus, une détérioration de leurs conditions de vie, même minime, peut être catastrophique.

Sur cette base, l'Etude pilote ci-dessus a estimé une proportion de 60% à 80% de Congolais vulnérables et survivant avec un revenu de moins de 0,20 USD par jour. Ces personnes vulnérables seraient réparties en six grands groupes, répartis à leur tour dans le Document de Stratégie Nationale de Protection Sociale des Groupes Vulnérables de 2008 comme suit :

1. Les enfants en situation difficile (enfants abandonnés de la rue, les enfants handicapés, les enfants-soldats, les enfants en conflit avec la Loi) ;
2. Les femmes en situation difficile (filles mères, les veuves ayant la charge de plusieurs enfants de moins de 18 ans, les femmes divorcées, les femmes abandonnées, violées et esclaves sexuelles) ;
3. Les personnes vivant avec handicap (PVH en sigle) (les handicapés physiques ou moteurs, les handicapés mentaux, les handicapés senso-moteurs) ;
4. Les personnes déplacées internes (PDI en sigle) (les PDI femmes, les PDI des forêts, les PDI exposés aux travaux forcés, les PDI qui sont proches de leur foyer d'origine, les familles et les communautés d'accueil) ;

5. Les personnes vivant avec le VIH SIDA (PVV en sigle) (les personnes adultes vivant avec le VIH SIDA, les enfants des PVV et non contaminés par le VIH SIDA) ;
6. Les personnes de troisième âge (PTA en sigle) (les PTA en rupture totale avec leurs familles ou vieillards déplacés et non accompagnés, les retraités)

Tous ces groupes d'individus étant considérés comme vulnérables, ils doivent en règle générale bénéficier, le principe de la solidarité nationale obligeant, de l'assistance de l'Etat congolais dans le cadre des mécanismes de la protection sociale.

### **3.2. La protection sociale**

La protection sociale peut être définie comme l'ensemble de politiques et programmes visant à réduire la vulnérabilité aux risques, et à améliorer la capacité à répondre aux chocs ou à faire face aux interruptions/pertes de revenus qui mettent les personnes dans des situations de pauvreté et de précarité. L'objectif de la protection sociale étant de réduire la pauvreté et la vulnérabilité en assurant le bien-être aux individus.

Lorsque nous parlons de la protection sociale, nous faisons allusion à l'ensemble de dispositifs de prévoyance collective et de protection qu'une société accorde à ses membres pour les assurer et les aider à faire face aux principaux risques de l'existence, notamment sur le plan financier. Plusieurs risques peuvent être couverts par la protection sociale dont les principaux sont notamment :

- Sur le plan de la santé : le remboursement des frais médicaux, les pensions pour invalidité, la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles,
- Sur le plan familial : les allocations familiales, les allocations pour garde d'enfants, les indemnités journalières, les allocations pour maternité,
- Sur le plan de logement : les allocations de logement ;
- Sur le plan de l'emploi : les aides à l'insertion et à la réinsertion professionnelle, l'indemnisation du chômage ;
- Sur le plan de la pauvreté et de l'exclusion sociale : les prestations diverses en faveur de personnes démunies.

C'est dans ce dernier cas précis où l'on parle de la protection sociale des groupes vulnérables.

Ainsi, nous pouvons dire que la protection sociale peut être mise en œuvre selon trois logiques :

- l'assurance sociale, afin de prémunir contre un risque de perte de revenu (chômage, maladie, vieillesse, accident du travail). Le financement est assuré par des cotisations sur les salaires. Les prestations sont réservées à ceux qui cotisent ;
- l'assistance, afin d'instaurer une solidarité entre les individus dans leur but de lutter contre la pauvreté ;

- la protection universelle, afin de couvrir certaines dépenses pour tous les individus. Les prestations sont versées sans condition de cotisations ni de ressources.

De ce qui précède, nous pouvons dire que la protection sociale est un ensemble de mécanismes mis en place par l'Etat, les individus, les ménages, les associations, pour faire face aux risques de vulnérabilité, son objectif étant de réduire la pauvreté et la vulnérabilité. La protection sociale vise donc à assurer le bien-être aux individus. C'est la raison pour laquelle différents gouvernements considèrent actuellement la protection sociale comme une composante clé des stratégies de réduction de la pauvreté en Afrique.

### **3.2.1. Cadre institutionnel de la protection sociale**

En République Démocratique du Congo, il y a plusieurs services publics et ministères qui sont parties prenantes dans la protection sociale de manière générale. Il s'agit notamment des ministères et services publics ci-après :

1. Le Fonds Social de la RDC (FSR) a pour mission l'amélioration des conditions de vie de la population congolaise et de leur accès aux services sociaux de base moyennant la réhabilitation et la reconstruction des infrastructures économiques et sociales communautaires, la création des revenus et des emplois dans les milieux ruraux et urbains par l'exécution ou l'implantation des micro-projets en vue d'alléger la pauvreté et promouvoir le développement économique et social ;
2. La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) gère la sécurité sociale de la population active du secteur formel. Créé en juin 1961, elle s'occupe des retraités et des invalides du Secteur Privé formel, des entreprises paraétatiques et de la Société Civile (Eglises, ONG, ...). Elle perçoit des cotisations mensuelles. Pendant leur retraite ou leur invalidité, elle leur accorde des allocations familiales, leur assure les soins de santé et enterre leurs morts. C'est une forme de prévention pour la population active ;
3. Le Ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance Sociale dont la mission principale est la législation relative au travail, à l'emploi professionnel, à la prévoyance sociale, au suivi et contrôle technique des entreprises de sécurité sociale, des institutions de la prévoyance sociale, des institutions de sécurité technique, de la formation professionnelle et de l'emploi. La santé et sécurité du travail, l'organisation, la promotion et l'agrément des mutuelles de prévoyance sociale sont également de la compétence de ce Ministère ;

4. Le Ministère du Genre, famille et enfant se charge de la protection et promotion du statut de la Femme et de la Famille, l'étude et la mise en œuvre de toutes mesures visant à mettre fin à la discrimination contre la femme en vue d'assurer l'égalité en droit avec l'homme, la collaboration avec les Ministères des Droits Humains, de l'Enseignement, de la Justice et des Affaires Sociales pour améliorer le statut de la femme et de l'enfant, l'intégration effective de la femme dans les politiques et programmes divers en RDC, le plaidoyer en faveur de la protection légale et sociale de la femme et de l'enfant ;
5. Le Ministère de la Santé est chargé de l'hygiène et la santé publiques, de l'assistance médicale, des urgences médicales et des actions médicales humanitaires, de l'organisation du système de santé, de la réhabilitation à base communautaire et des soins de santé primaires ;
6. Le Ministère de la Défense Nationale est chargé, dans le cadre de la protection sociale, de la conception, la préparation et l'exécution de toutes les opérations relatives à la démobilisation des militaires, des enfants soldats, des ex-combattants et des groupes vulnérables non incorporés dans la nouvelle armée. A ce titre il travaille en collaboration avec les autres Ministères, plus particulièrement le Ministère des Affaires Sociales, en vue de leur réinsertion sociale. Ce ministère assure également le suivi des militaires invalides de guerre, des retraités et des anciens combattants ;
7. Le Ministère de la Jeunesse et des Sports est chargé de l'organisation, l'administration et la gestion des centres de formation professionnelle et de production agricole pour les jeunes désœuvrés, l'organisation des activités sportives et des loisirs sains, y compris pour les personnes vivant avec handicap ;
8. Le Ministère de l'Intérieur se charge, sur le plan de la protection sociale, de la coordination et de la gestion des catastrophes, des réfugiés et des déplacés, en collaboration avec le Ministère des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale ;
9. Le Ministère de la Fonction Publique, grâce à son Secrétariat Général aux Retraités et Rentiers, assure la gestion du régime de la pension de retraite et de la rente de survie du personnel de carrière des Services Publics de l'Etat.

Le Ministère des Affaires Sociales a pour mission d'assurer l'égalité des chances à tous les Congolais à travers l'assistance et la promotion sociale, la justice sociale et l'intégration socio-professionnelle des personnes ou groupes marginalisés.

### **3.2.2. Etat des lieux de la protection sociale des personnes vulnérables**

En RDC, les groupes vulnérables confrontés quotidiennement aux risques de la vulnérabilité sont notamment : les enfants et les femmes en situation difficile, les personnes vivant avec handicap, avec le VIH/SIDA, les personnes de troisième âge sans soutien ainsi que les déplacés de guerre. Les Orphelins et autres enfants vulnérables constituent le groupe le plus important car on estime qu'un enfant sur quatre est un Orphelin et Enfant Vulnérable (OEV).

Ce dernier groupe représentait en 2014 plus ou moins 10 millions d'enfants. Cette situation apparaît très préoccupante au regard des répercussions multiples envisageables sur la situation économique et sociale du pays. Ce nombre élevé d'OEV entraîne d'importantes charges tant au niveau de familles que des communautés.

Pour mieux nous en rendre compte, voyons si le fonctionnement du ministère des affaires sociales qui est justement chargé de l'application du système de la protection sociale des personnes en difficulté au sein du gouvernement répond réellement à sa mission.

### **3.3. Le Ministère des Affaires Sociales (Minas)**

#### **3.3. 1. Création**

La création du Ministère national des Affaires Sociales au sein du premier Gouvernement se situait dans le contexte de troubles et de rébellions après l'indépendance. Ce Ministère avait pour mission de promouvoir les œuvres sociales, d'apaiser les misères humaines et d'assister les victimes des conflits et les personnes les plus démunies. Ces catégories de personnes comprenaient des veuves, des orphelins, des vieillards, des personnes handicapées et des déplacés internes.

Les derniers conflits armés qui ont eu lieu de 1996-2005 ont drainé un lot impressionnant de victimes, évalués à  $\pm$  3,8 millions de morts. Globalement, on estime qu'en RDC, un enfant sur quatre est un orphelin et enfant vulnérable, OEV en sigle. Ce qui représente plus de 8.237.000 enfants. Si la proportion des OEV dans l'ensemble des enfants vivant en RDC reste stable, on projette que le pays comptera plus de 10 millions d'OEV d'ici 2020. En 1974, ce Ministère était supprimé du Conseil Exécutif et ses attributions étaient réparties entre les Œuvres Mama MOBUTU, les Ministères de la Jeunesse, de l'Agriculture, des Travaux Publics et de l'Environnement. Il a été recréé 6 ans après, soit en 1980, par l'Ordonnance présidentielle n° 80/211 du 27 août 1980, sous la dénomination du Ministère des Affaires Sociales. Ensuite, sous la dénomination du Ministère des Affaires Sociales et de la Condition féminine. Ainsi, le Ministère a connu beaucoup de mutations qui ont eu comme conséquences la création des structures parallèles, la perte de ses attributions, la perte d'une bonne partie de son patrimoine et la fuite d'un bon nombre de ses agents qualifiés.

Pour répondre favorablement à la Résolution 42/196 de décembre 1987 prise par l'Assemblée Générale des Nations Unies recommandant aux Etats membres de participer à la Décennie Internationale sur la Prévention des catastrophes Naturelles par la création en leur sein des structures officielles chargées de gérer les Catastrophes naturelles, les négociateurs Congolais, réunis à SUN CITY en République d'Afrique du Sud en 2002 au cours du Dialogue Inter Congolais, avaient jugé utile de créer un Ministère de la Solidarité et des Affaires Humanitaires par décision n° DIC/Chs/2 afin que les conséquences des catastrophes et le lot des problèmes de la période post-conflit soient gérés au mieux des intérêts des victimes et que les actions appropriées en faveur de leur assistance, rapatriement et réinsertion, soient effectives.

Dès lors, les Actions Humanitaires font partie intégrante des activités gouvernementales en République Démocratique du Congo conformément au Décret Présidentiel n° 03/27 du 16 septembre 2003 fixant les attributions des Ministères

En 2007, le Ministère des Affaires Sociales et celui de la Solidarité Nationale et Affaires Humanitaires ont été fusionnés par l'Ordonnance présidentielle n° 12/007 du 11 juin 2012 fixant les attributions des Ministères sous la dénomination « Ministère des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale » avec deux Secrétariats Généraux : le Secrétariat Général aux Affaires Sociales et Solidarité Nationale et le secrétariat général aux Actions Humanitaires.

A la faveur de la formation du gouvernement d'union nationale issu de l'accord de la Saint Sylvestre de décembre 2016, le Ministère des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale a été scindé en deux : Le Ministère des Affaires Sociales et celui de l'Action Humanitaire. Ainsi, les attributions de l'administration des affaires sociales qui nous concerne dans le cadre de cet article sont les suivantes :

- Organisation, administration et gestion des centres d'actions sociales tels que les Centres de Promotion Sociale, les Orphelinats, les Homes et les Auspices de vieillards, les Centres d'Apprentissage Professionnel pour les personnes vivant avec handicap ;
- Assistance sociale des populations nécessiteuses ;
- Tutelle et reclassement des enfants en situation particulièrement difficile;
- Collaboration à l'élaboration des projets pilotes de lutte contre la pauvreté ;
- Protection et insertion sociale des groupes vulnérables ;
- Collaboration à l'organisation de l'enseignement spécial au profit des enfants vivant avec handicap;
- Organisation de l'éducation non formelle en collaboration avec les Ministères en charge de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel ainsi que celui de la Jeunesse et des Sports.

Il convient de souligner ici que le Secrétariat Général aux Affaires Sociales a en son sein deux sous-secteurs. Le sous-secteur de la Protection Sociale des Groupes Vulnérables et celui de l'Alphabétisation et de l'Education Non Formelle. Le Minas est considéré comme étant le principal ministère susceptible de répondre aux besoins sociaux de base de groupes vulnérables en RDC.

### **3.3. 2. Situation actuelle du Minas**

L'Audit organisationnel du Minas mené en 2013 était arrivé à la conclusion selon laquelle qu'actuellement, à l'image de l'ensemble du pays, le Minas rencontre plusieurs difficultés pour mieux jouer son rôle de leadership national en matière de protection sociale. Ces difficultés sont de l'ordre institutionnel, organisationnel et opérationnel.

### 3.3.3. Sur le plan institutionnel

Au plan institutionnel, nous relevons les difficultés ci-après :

- la faiblesse du budget alloué à la protection sociale et sa faible exécution ;
- le chevauchement des attributions du Minas avec d'autres ministères.

### 3.3.4. Faiblesse du Budget

La protection sociale des personnes vulnérables ne constitue pas une priorité pour l'Etat congolais. Pour mieux s'en convaincre, il suffit simplement de voir la part du budget de l'Etat réservée aux activités du Minas, lequel n'a jamais dépassé 1,5% dans l'ensemble. Encore que son exécution pose toujours problème au fil des années. Par conséquent, cette situation ne permet pas au Minas de jouer effectivement son rôle de leadership dans le domaine de l'assistance sociale des groupes vulnérables.

Les allocations financières provenant de l'Etat sont tellement faibles que le Minas peine à intervenir dans le domaine social, notamment dans le cadre de la protection sociale des groupes vulnérables. Il y a donc lieu de noter que les interventions budgétaires de l'Etat sont destinées en grande partie au paiement des salaires des fonctionnaires et rarement au fonctionnement du Minas.

S'agissant des financements extérieurs, on note un manque de coordination des dons et crédits obtenus des multiples bailleurs de fonds.

### 3.3.5. Chevauchement des attributions

Selon le rapport de l'Audit organisationnel de 2013, les attributions du Minas ont été à certaines époques reprises par d'autres ministères qui les ont conservées même quand les reformes suivantes lui ont redonné les attributions précédemment perdues. Il en découle donc un chevauchement d'attributions avec certains ministères et organismes dû aux imperfections du cadre légal.

Partant du fait que le secteur social a une portée transversale, d'autres entités sont amenées logiquement à interagir et collaborer avec le Minas. Parmi ces entités, nous citerons d'autres ministères du gouvernement, des partenaires techniques et financiers ainsi que des ONG nationales et internationales. Le rapport d'audit note cependant qu'il y a absence de leadership dans le secteur, du fait de l'incapacité technique du Minas, si bien que chaque entité essaye de faire ce qu'il juge nécessaire selon sa propre interprétation des textes légaux. Ce désordre dans ce secteur est lié surtout à l'absence de coordination des intervenants dans le domaine de la protection sociale dans le pays, pourtant rôle qui revient d'office au Minas.

- **Sur le plan organisationnel et opérationnel**

Le cadre organisationnel et structurel du Minas est lourd et complexe au point de limiter fortement la coordination et la synergie de ses activités. Le diagnostic fait dans le cadre de l'audit organisationnel du Minas en 2013 démontre clairement que l'état actuel des ressources humaines de ce Ministère limite fortement son efficacité.

En effet, le Minas rencontre des problèmes multiples dans le domaine des ressources humaines, à savoir le sureffectif, le manque de compétences des agents, le vieillissement du personnel et le manque de données concernant le personnel. Par ailleurs, l'inexistence des moyens de travail à la disposition des agents du Minas ne fait qu'aggraver l'inefficacité de son personnel.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons dire que l'une des missions principales du Minas reste la protection sociale des groupes vulnérables que compte la RDC. Cependant, il est que cette mission ne peut être possible que si ce ministère bénéficie d'une assistance particulière et soutenue de la part de l'Etat en termes de subvention. Malheureusement, la réalité sur terrain nous renseigne le contraire. En effet, le Minas ne bénéficie pas d'une allocation conséquente et suffisante du gouvernement qui puisse lui permettre la réalisation de ses activités en matière surtout de l'assistance sociale des groupes vulnérables. Au manque de moyens financiers, matériels et logistiques, s'ajoute l'inefficacité de son personnel, faute de motivation.

Le disfonctionnement du Minas a pour conséquence immédiate la non-assistance aux groupes vulnérables. C'est pour cette raison d'ailleurs que l'on assiste à des scènes désolantes à travers les principales artères de nos villes où un grand nombre des PTA, des PVH et des enfants en situation difficile se livrent, à longueur des journées, à la mendicité, sans que cela ne puisse apparemment déranger personne.

#### **IV. Conclusion**

La vulnérabilité gagne de plus en plus des franges importantes de la population du fait des conflits armés, de la pauvreté, des catastrophes naturelles, des épidémies et de bien d'autres facteurs, nécessitant ainsi une politique nationale de protection sociale. Le système de protection sociale existant actuellement ne permet pas à une frange importante de la population d'en bénéficier les avantages car sa couverture est très limitée. En d'autres termes, la RDC ne dispose pas véritablement d'un système de protection sociale efficace. Pour peu que cela puisse exister, les services sociaux de base offerts sont largement insuffisants et de qualité médiocre. En plus, les interventions existantes en faveur des personnes vulnérables sont peu coordonnées, peu visibles et leur efficacité ne semble pas être clairement prouvée.

A l'absence des mécanismes formels de protection sociale, la population se retourne vers certains types de mécanismes informels de protection sociale, mais pas toujours de manière efficace. C'est pourquoi il est important que l'Etat congolais s'appuie sur les mécanismes informels de protection sociale existants en leur apportant un soutien financier, organisationnel et structurel adapté aux réalités locales.

De nombreux obstacles subsistent pour l'instauration d'une stratégie générale de protection sociale, dont notamment l'intégration des différents acteurs et des différentes approches, la promotion d'une transparence accrue, le développement de la volonté politique de mobiliser des ressources et l'amélioration de la coordination entre les différents donateurs. L'Etat ne peut pas perdre de vue qu'il est et reste le principal responsable de la protection sociale dans le pays.

Il y a un nombre d'instruments de protection sociale qui se prêtent bien au contexte de la RDC, particulièrement s'ils sont adaptés aux défis spécifiques au pays. Ceux-ci incluent des transferts monétaires (transferts d'argent), quasi-monétaires (coupon, subvention, exemption), non monétaires (transferts en nature). Des services sociaux subsidiés et des partenariats public-privé de protection sociale tels que des programmes de formation pour les jeunes et adolescents et des stages rémunérés peuvent réduire la vulnérabilité des jeunes, etc.

Pour permettre au Minas de reprendre sa place de vrai leader du secteur de la protection sociale en RDC, il est plus qu'impérieux que ce ministère recentre ses attributions en vue de les concentrer exclusivement aux tâches d'élaboration de la politique générale et des stratégies, de coordination et de réglementation des mécanismes de protection sociale des groupes vulnérables que compte le pays. Pour ce faire, il lui faut des ressources humaines, financières et matérielles conséquentes. D'où l'importance d'opérer une grande réforme du Minas. Ceci devra nécessiter l'intervention et la volonté politique de l'Etat sans lesquelles les groupes vulnérables seront à la merci des certains organismes irresponsables comme il en est le cas aujourd'hui.

## V. Bibliographique

- [1]. PNUD, (2015). Inégalités politiques, socio-économiques et édification de la Nation/Etat en République Démocratique du Congo, Kinshasa.
- [2]. Ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des Ministères.
- [3]. Guide des prestataires de prise en charge des enfants en situation difficile, Minas, Kinshasa, septembre 2014
- [4]. Document de Stratégie de protection Sociale des Groupes Vulnérables, Kinshasa, mars 2008
- [5]. Rousseau .S. (2003). Capabilités, risques et vulnérabilité, in : Pauvreté et développement socialement durable, Presses Universitaires de Bordeaux.
- [6]. FMI, indicateurs de vulnérabilité, avril 2003
- [7]. Clément M., (2003). Dynamiques et persistance de la pauvreté en Russie, Centre d'économie de développement, document de travail n°89, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- [8]. Essama Nssah, B. (2013). Inégalité, pauvreté et bien-être social – Fondements analytiques et normatifs, Bruxelles, De Boeck Université, 2000
- [9]. Rapport d'Audit organisationnel du Ministère des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale, Kinshasa.
- [10]. Rapport sur l'étude pilote des Risques et de la vulnérabilité, Kinshasa, 2003

[11]. Francis Lelo Nzuzi et Claudine Tshimanga Mbuyi, (2004). Pauvreté urbaine à Kinshasa, Cordaid, La Haye.

**MAFUNGU MANGOLO Bruno & MUBEY MULALA Joachim**

Assistants à l'Institut Supérieur Pédagogique, ISP Bulungu. Province de Kwilu. République Démocratique du Congo