

LA PROTECTION SOCIALE EN RD CONGO : VERS UN NOUVEAU MODÈLE EN FAVEUR DE LA RÉSILIENCE ÉCONOMIQUE

Introduction

**Adélarde-Diens KASESHI
MULENGE**, Professeur
à l'Université
Catholique du Congo.
ade.kas@hotmail.fr

La pandémie de Covid-19, qui a déferlé sur le monde vers la fin de l'année 2019, a mis à dure épreuve les économies et les systèmes de protection sociale aussi bien des pays développés que des pays pauvres. D'une part, elle a révélé les limites des modèles économiques extravertis et de l'offre de santé totalement inadaptés aux chocs exogènes. Dans les pays pauvres, elle a surtout montré la vulnérabilité des personnes qui, dépourvues de protection sociale, étaient obligées de se débrouiller au quotidien pour survivre et ce, en défiant les mesures barrières et les confinements imposés par la loi. D'autre part, la crise a eu le mérite de rappeler au monde entier, s'il en est encore besoin, que la protection sociale est un des droits humains internationalement reconnus par la Déclaration universelle des droits de l'Homme des Nations unies de 1948.

Au-delà de cet aspect juridique, la protection sociale constitue un investissement social et un investissement économique qui, in fine, participent à l'amélioration de la résilience économique en termes d'accroissement de la productivité, du niveau de l'emploi, de recettes fiscales, de la croissance économique, etc. De ce fait, elle est un moyen efficace de lutte contre les épidémies ou la pauvreté. En période de crise, elle représente un filet de sécurité qui minimise les effets désastreux des chocs économiques.

En ce qui concerne la RD Congo, le Covid-19 a permis de mettre en évidence son système de santé défaillant et sous-financé qui s'est révélé incapable de protéger la population sans l'aide internationale. Si l'on en croit le Groupe d'étude sur le Congo (GEC), au 31 janvier 2021, la Riposte à la pandémie

disposait de 147 millions de dollars. Sur les 98 millions \$ réellement décaissés à cette date, seulement 10% venaient de l'État congolais¹. Dans le même ordre d'idées, le « Partnership for Evidence-based Response to Covid-19 » (PERC) affirme que la responsabilité du financement de la santé revient aux ménages eux-mêmes et aux partenaires extérieurs à hauteur respectivement de 43% et 40%, alors que l'État n'intervient qu'à 13%. Cette situation est difficile, poursuit-il, quand on sait que 65% des ménages congolais ont perdu des revenus depuis le début de la pandémie et 15% ont même perdu tous leurs revenus².

La poursuite de la crise sanitaire invite à la prudence quant aux perspectives économiques. D'ailleurs, selon la dernière enquête, réalisée entre le 9 et 27 décembre dernier, par le Fonds pour l'inclusion financière en RDC (FPM ASBL) et la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), 62% des chefs d'entreprises considèrent que leurs perspectives de croissance sont mauvaises ou très mauvaises ; 30% les jugent ni bonnes ni mauvaises contre seulement 8% qui les estiment bonnes ou très bonnes³. D'autre part, l'inflation ne fait qu'augmenter depuis le début de la crise sanitaire, et elle prend des allures de plus en plus préoccupantes dans le contexte de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, déclenchée en février dernier. Quant à la relative stabilisation du taux de change en cette période, elle est à mettre à l'actif de l'aide du FMI dont a bénéficié le gouvernement pour combler entièrement son déficit budgétaire.

Toutefois, il convient de reconnaître que depuis la Constitution de 2006, des réformes sont engagées pour améliorer la protection sociale. C'est dans cette optique que s'inscrit, par exemple, la loi de 2016 qui fixe les règles relatives au régime de la sécurité sociale. Contrairement à la loi de 1961 qui ne couvrait qu'une partie du secteur social, la nouvelle loi va plus loin en ouvrant plusieurs branches de sécurité sociale et en offrant des avantages sociaux à l'ensemble des Congolais. Désormais, on parle d'un plan national de protection sociale qui, d'ici 2025, est censé offrir à chaque Congolais une couverture de base, quelle que soit sa situation. Il en va de même du Plan stratégique national pour la couverture santé universelle (CSU) qui se propose d'améliorer, à l'horizon 2030, les prestations des services de santé à tous les niveaux du système de santé.

Toutes ces réformes vont dans le bon sens car elles visent l'inclusivité de la protection sociale. Mais le problème de fond n'est pas dans les réformes ni les lois, fussent-elles bonnes. Le vrai problème est celui des finances, du budget de l'État, des priorités de l'action gouvernementale, du projet de

1 Groupe d'étude sur le Congo (GEC), Covid business en RDC. Repenser la Riposte aux épidémies, Octobre 2021, p. 8.

2 Voir Partnership for Evidence-based Response to Covid-19 (PERC), Responding to Covid-19 in African member : Data Deck of polling Results : RDC, mars 2021.

3 FPM et FEC, « L'impact de la Covid-19 sur les entreprises en RDC », voir : covidbusinesssurvey.com, consulté le 23 avril 2022 à 16h20.

société, de l'application des lois. En effet, l'État congolais ne dispose pas de moyens suffisants pour financer le système de protection sociale comme l'indique l'évolution et la structure des dépenses publiques de la santé dans le budget général. En effet, entre 2018 et 2021, la part et le montant (en CDF) du budget consacrés à la santé ont augmenté ; quoiqu'en 2020 ils aient légèrement baissé. Toutefois, exprimés en dollars, on constate que le budget de la santé n'a pas connu une augmentation significative à cause de la dépréciation monétaire. Ainsi, les dépenses de l'État par tête sont restées dérisoires en termes réels, soit : 3,4 \$ en 2015 et 3,94 \$ en 2020 contre une prévision de 4,34 \$ en 2021⁴. Par ailleurs, qu'il suffise de consulter le budget général 2020, année du début de la crise sanitaire, pour se faire une idée sur la place du social. En effet, les dépenses sociales couvraient 30,1% du budget général dont 21,8% pour l'éducation, 5,9% pour la santé et 2,4% pour la protection sociale.

Dans ces conditions, les Congolais peuvent toujours se targuer d'être théoriquement sécurisés sur le plan social. Cependant, la dure réalité est que, si rien n'est fait, le Plan national de protection sociale et le Plan stratégique national pour la couverture santé universelle se réduiront à un rideau de fumée masquant la misère des Congolais qui continueront à galérer pour se nourrir, se soigner, s'éduquer, se loger, etc.

D'où, l'urgence de repenser notre modèle économique afin de créer plus de richesses localement en vue de donner à l'État, aux entreprises et aux ménages, des moyens pour le financement de la protection sociale. Au-delà de cette logique des moyens, c'est une réflexion profonde et sérieuse qu'il faudra engager sur un projet de société susceptible de jeter le pont entre le politique, l'économique et le social. Dit autrement, il s'agit d'intégrer la protection sociale dans une vision globale sur l'homme, la société, l'économie, la politique, l'éducation, la solidarité, les ressources naturelles, le travail, l'emploi...

C'est à cette tâche que s'attelle cet article dont l'objectif est la refondation du modèle économique congolais à même de répondre aux crises, ne serait-ce de manière imparfaite, mais avec responsabilité et autonomie. Cela suppose en outre de repenser le projet de société qui sous-tend une imbrication entre l'économique, le politique et le social, car sans un État-nation au service du bien commun, sans une économie nationale fondée sur des valeurs humaines, et sans une société solidairement soudée pour vivre ensemble, aucune réforme ou loi ne dotera la RD Congo d'un système de protection sociale résilient.

Dès lors, notre étude comporte trois sections. La première retrace l'évolution de la protection sociale pour en comprendre les fondements macroéconomiques à partir de la philosophie sociale keynésienne qui jette

4 Unicef/RDC, « Pour un accroissement soutenable des financements vers le secteur de la santé en RDC », voir : www.unicef.org/drcongo, consulté le 2 mai 2022 à 10h20.

le pont entre l'économique, le politique et le social. La deuxième présente le système de protection sociale congolais en insistant sur ses forces et faiblesses. Enfin, la dernière est une réflexion sur les piliers sur lesquels peut être fondé un modèle de protection sociale en faveur de la résilience.

I. La protection sociale : naissance, évolution et modèles

L'homme est « un animal voué aux risques », aux diverses dépendances et aux dérégulations de toutes sortes (enfance, vieillesse, mort, accident, maladie, invalidité, chômage...). Face à cette réalité, toute société humaine est appelée à réfléchir sur la manière de se protéger en combattant ces maux. Cette section définit d'abord quelques concepts inhérents à la compréhension de la protection sociale, ensuite elle revisite son évolution, et enfin elle analyse ses fondements macroéconomiques.

I.1. Définition de quelques concepts

I.1.1. Le risque et l'incertitude

L'existence humaine est très fragile et elle ne tient qu'à un fil. Cette fragilité est avant tout d'ordre biologique. Ainsi, du berceau à la tombe, l'homme est affecté par un chapelet de risques qui lui rappellent le caractère précaire et limité de la vie. Il naît et meurt dans la dépendance. Toutefois, les risques qui frappent la condition humaine ne sont pas toujours d'ordre biologique ou naturel. Certains sont directement liés aux systèmes économiques, politiques, sociaux et culturels mis en place par l'homme lui-même. Dès lors, les valeurs, les modes d'organisation de la vie en société ou le niveau de développement peuvent devenir des facteurs aggravant les risques, par exemple, de mortalité, de morbidité, du chômage, d'accident du travail ou de circulation, de baisse ou perte du revenu, d'exclusion sociale ou financière, etc.

Ainsi, « le risque apparaît dans un contexte où il y a un aléa, c'est-à-dire un événement qui peut se réaliser mais dont on ne peut pas prévoir la réalisation effective ou, quand l'événement est inéluctable comme la vieillesse ou le décès, ne pas prévoir la date de sa réalisation. »⁵ Il ressort de cette définition que le risque est essentiellement un événement futur qui peut être certain ou incertain. Il est en outre caractérisé par le fait que sa réalisation engendre un préjudice heureux ou malheureux selon le cas. Par ailleurs, l'incertitude peut se résumer par le fait qu'on ne sait pas de quoi demain sera fait. La distinction introduite par Knight entre l'incertitude et le risque est donc fondamentale à ce stade : si on peut associer à un événement une distribution de probabilité à travers un calcul a priori, alors on est en situation de risque. En revanche, s'il est impossible d'établir les probabilités d'occurrence en raison du caractère unique et spécifique de

5 Daniel ZAJDENWEBER, *Économie et gestion de l'assurance*, Economica, Paris, 2006, p. 9.

l'événement, alors on est en situation d'incertitude⁶. Dans les deux cas, c'est le caractère aléatoire de l'événement qui prévaut dans la conception, l'organisation et le fonctionnement de la protection sociale.

1.1.2. La protection sociale

Les préjudices causés par les risques incitent la société à exprimer une demande de protection qui peut se décliner en termes, entre autres, de garantie en cas de danger avéré, de défense afin de prévenir et de combattre le danger, et de préservation afin de réparer les effets du sinistre. Ainsi, Comme le résume Gilles Caire, tout système de protection sociale recourt à quatre techniques élémentaires de protection contre le risque, à savoir : la prudence, la responsabilité, la prévoyance et la solidarité⁷. La prudence répond à l'adage populaire « mieux vaut prévenir que guérir ». Il s'agit ici de réduire les comportements accidentogènes pour éviter les coûts élevés de la préservation. C'est pour cette raison que les institutions de protection (mutuelles, assurances, Sécurité sociale) éduquent les individus à la prudence par une double politique d'information et de prévention. La responsabilité renvoie à un transfert de charge lorsqu'un individu est responsable d'un préjudice causé à un autre. Quant à la prévoyance, qu'elle soit personnelle ou collective, elle est liée à l'idée d'anticiper les conséquences d'un risque futur en engageant un effort contributif préalable. Enfin, la solidarité est fondée sur le sentiment d'adhésion à une communauté de destin et à une communauté d'intérêts. En effet, la nature humaine, commune à tous, pousse les individus à des relations de codépendance (entraide), à l'instinct coopératif, à l'altruisme. Car ce qui arrive à l'un pourrait un jour arriver à l'autre.

Ainsi, la protection sociale est définie par le Système de comptabilité nationale français comme « la couverture partielle ou totale de charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques, éventualités ou besoins, dans la mesure où ces charges donnent lieu à l'intervention d'un régime de protection sociale sans qu'il y ait de contrepartie équivalente ou simultanée du bénéficiaire. »⁸ Dans cette optique, elle englobe l'ensemble des dispositifs ou politiques qui permettent à une société de gérer les risques qui affectent ou qui sont susceptibles d'affecter les individus pendant leur cycle de vie. Elle couvre, de ce fait, plusieurs domaines allant de régimes de sécurité sociale aux institutions sans but lucratif en passant par le régime des assurances, régimes de la mutualité et les régimes d'intervention de l'État. Malgré la diversité de formes et de modes de fonctionnement ainsi que de financement, tous ces régimes ont une finalité commune, à savoir : garantir à la personne le

6 Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Dover Publications, 2009.

7 Gilles CAIRE, *Économie de la protection sociale*, Bréal Rosny, 2002, p. 10.

8 Ibid., p. 14.

bien-être en améliorant la qualité de la vie en dépit des aléas inhérents à l'existence humaine.

1.1.3. La sécurité sociale

La protection sociale et la sécurité sociale sont des notions qu'on a souvent du mal à démêler. En effet, si la protection sociale ne se réduit pas à la sécurité sociale, il faut reconnaître que cette dernière en constitue bien le cœur. La sécurité sociale peut donc être considérée comme une institution qui organise et structure la protection sociale. Elle est liée au droit du travail qui « crée des avantages et des normes au bénéfice du salarié dont le non-respect entraîne des sanctions négatives à l'encontre de l'employeur (pénales et civiles) ; le droit de la sécurité sociale apporte des garanties au travers la redistribution de revenus, par l'assurance, la mutualisation et favorise – ce dont atteste par exemple la législation des accidents du travail – l'émergence des sanctions positives de comportements vertueux »⁹. Si la sécurité sociale est un service public fondé sur la solidarité professionnelle, la protection sociale en revanche trouve son fondement aussi bien dans la solidarité professionnelle que dans la solidarité nationale. La sécurité sociale est basée sur les cotisations des travailleurs et des employeurs alors que la protection sociale offre à chaque personne la chance d'être protégée quels que soient ses moyens ou son état.

1.2. La protection sociale : un bref aperçu historique

Les systèmes de protection sociale modernes remontent à l'avènement de l'industrialisation au 19^e siècle. Il fallait protéger les personnes qui n'avaient pour ressources que la force de travail afin de vivre au jour le jour. En offrant leur force de travail, elles étaient souvent victimes des risques liés au travail (chômage, accident, maladie...). Cette situation générait des inégalités qui menaçaient le développement des démocraties naissantes qui militaient pourtant, à n'en point douter, pour l'égalité entre personnes dans la société. C'est dans cette optique qu'il faut situer les luttes ouvrières, conjuguées aux initiatives patronales, qui ont fini par déboucher sur la naissance d'un éventail d'assurances sociales obligatoires, déclinées en régimes de retraite, assurance maladie, assurance chômage. Toutefois, il convient de nuancer en notant qu'avant l'industrialisation, les sociétés humaines ont connu, à travers l'histoire, divers systèmes de protection et d'entraide, essentiellement structurés autour de la solidarité familiale et des réseaux d'affinité.

⁹ Jacques BARTHELEMY, « Protection sociale et sécurité sociale. Réflexions à propos du colloque du Conseil d'État « impôts et cotisations : quel financement pour la protection sociale ? », dans *Regards* 2014/2, n° 46, pp. 221 à 226.

1.2.1. La famille-providence

Qu'il s'agisse des sociétés préindustrielles ou des sociétés postindustrielles, il ne fait l'ombre d'aucun doute que la famille constitue la cellule de base de la société et de la solidarité. Gilles Claire lui attribue quatre fonctions fondamentales, à savoir : structure de production marchande et domestique, cellule de consommation, lieu de reproduction démographique et de socialisation, et espace psychique d'affection¹⁰. C'est donc autour et au sein de la famille restreinte et/ou élargie que s'organise une mutualisation des risques pour la prise en charge des plus vulnérables. Il existe, ça et là, plusieurs rites et pratiques qui représentent des stratégies de lutte contre la précarité susceptible de fragiliser l'équilibre familial et sociétal. L'Afrique, par exemple, est bien lotie en pratiques relatives aux mariages, funérailles, dot, fêtes... dont la finalité consiste à assurer la survie ou la sécurité de la famille et de la société.

De ce fait, la famille peut être considérée comme un espace providentiel de protection contre les risques et l'incertitude inhérents à l'existence humaine. Elle est le lieu de transfert intergénérationnel aussi bien des patrimoines que des charges. Elle constitue, pour ainsi dire, un contrat de droits et devoirs implicites ou explicites qui lie les individus afin de garantir la codépendance et la complémentarité au sein de ce que d'aucuns appellent « l'économie de la parenté ». Celle-ci désigne l'ensemble des relations économiques qui régissent la parenté. Cette économie, « encadrée » dans les relations sociales, fonctionne, à en croire Karl Polanyi, selon les normes, les règles, les conventions et les institutions propres à chaque système social. Ainsi, pour lui, il existe trois formes de régularités fondamentales et leurs arrangements institutionnels correspondants qui régulent la circulation des biens et services, tel qu'on peut le visualiser dans le tableau ci-après :

Tableau n°1 : L'encastrement social de l'économie selon Polanyi

Formes d'intégration	Arrangements institutionnels	Types de commerce
Réciprocité	Symétrie (groupe parental, tribu, totem, voisinage)	Dons
Redistribution	Centralité (tribu, noblesse, Etat)	Commerce
Échange	Marchés créateurs de prix	Échanges marchands

En effet, pour Polanyi, « la réciprocité sous-entend des mouvements entre points de corrélation de groupes symétriques ; la redistribution désigne des mouvements d'appropriation en direction d'un centre, puis vers l'extérieur. L'échange se réfère ici à des mouvements de va-et-vient tels que les changements de « mains » dans un système marchand [...] Il est clair que ces différents modèles d'intégration supposent des supports

10 Gilles CLAIRES, *Op. cit.*, p. 71.

institutionnels déterminés. »¹¹ Ces derniers remplissent les fonctions de la protection sociale. Ainsi, la réciprocité joue un rôle de soutien en baissant les besoins grâce à la circulation des biens et services au niveau de la famille (solidarité familiale). La redistribution suppose l'existence d'un centre (autorité coutumière ou État) qui reçoit et partage ensuite les richesses produites afin d'assurer l'intégration économique et sociale des individus (solidarité nationale ou tribale). Enfin, l'échange assure une redistribution des revenus, patrimoines et biens marchands en fonction de la logique marchande qui conditionne l'intégration économique et sociale aux moyens matériels et financiers de chaque individu.

Malgré les mérites de la solidarité familiale liés à l'absence d'antisélection et au faible aléa moral, la famille-providence bute à des obstacles majeurs. D'abord, la solidarité familiale ne permet pas la diversification des risques surtout lorsque la famille ne se spécialise que dans un seul domaine d'activité ou lorsque tous les membres ne comptent que sur un seul individu, considéré comme le baobab de la famille. Quand le baobab s'écroule, la couverture sociale disparaît aussi pour les autres membres parasites. Ensuite, la solidarité familiale peut devenir un facteur aggravant les inégalités dans la mesure où tout le monde ne naît pas dans une bonne famille ou toutes les familles ne vivent pas dans des milieux à fortes externalités positives. La structure familiale (rapport entre actifs et inactifs, pauvres et pauvres, capital humain...) influence largement l'efficacité de la solidarité familiale. Enfin, les difficultés relationnelles au sein d'une famille (conflits d'héritage, divorces difficiles, croyances fétichistes...) peuvent dégrader voire carrément stopper la solidarité familiale. C'est pour minimiser cette incertitude radicale que l'État est censé protéger tous ses enfants contre tous les risques potentiels.

1.1.2. L'État-providence

Les deux premières Guerres du début du XX^e siècle ont favorisé la montée en puissance du rôle de l'État qui devrait assurer la cohésion sociale et le développement socio-économique des sociétés dévastées par les atrocités de la violence. C'est dans ce contexte qu'est apparu l'État-providence chargé de la solidarité afin de libérer la société du besoin et de tous les risques graves. Il s'agissait, comme le préconisait Beveridge dans son rapport « Social Insurance and Allied Services » (1942) de « donner à tous un minimum qui permettra de répondre aux besoins fondamentaux, du berceau à la tombe »¹². Précisons, car c'est important, que le plan beveridgien ne visait en aucun cas l'institutionnalisation de l'assistant car il encourageait, au contraire, la responsabilité et le goût de l'effort pour que chaque personne participe à « sa propre protection face à des besoins

11 Karl POLANYI, « L'économie en tant que procès institutionnalisé », dans Karl POLANYI et Conrad ARENSBERG, *Les systèmes économiques dans l'histoire et la théorie*, Librairie Larousse, Paris, 1975, p. 245.

12 BEVERIDGE, cité par Xavier Greffe, *Économie des politiques publiques*, Dalloz, Paris, 1997, p. 27.

physiques élémentaires ». Ainsi, il incombait à l'État d'inciter les individus au travail et à l'emploi, de les protéger en distribuant les transferts sociaux, et de réduire les inégalités à travers les recettes (politique fiscale) et les dépenses (transferts sociaux) selon le principe suivant : « Mieux vaut du pain pour tous que du gâteau pour quelques-uns ».

Dès lors, les systèmes de protection sociale post seconde Guerre mondiale se sont développés à partir des deux origines bismarckienne et beveridgienne. Dans les systèmes baptisés beveridgiens (du nom de Lord Beveridge, père de la Sécurité sociale britannique), les droits à une protection de base sont universels et accordés à tout individu. En revanche, dans les systèmes bismarckiens (du nom du chancelier allemand Bismarck, fondateur du modèle allemand en 1880), les droits sont accordés à celui qui travaille, et par ricochet, à sa famille, c'est-à-dire conjoint et enfants.

Ces deux modèles ont donné naissance à plusieurs modèles d'État-providence qui diffèrent les uns des autres du point de vue motivations, origines et nature. Esping-Andersen, dans son livre intitulé « Les trois mondes de l'État-providence », en distingue trois principaux : l'État-providence libéral, localisé dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Australie, Canada), accorde les aides uniquement à ceux qui en ont le plus besoin (filet de sécurité) ; l'État-providence social-démocrate, identifié dans les pays scandinaves (Suède, Finlande, Norvège), préconise une assurance généralisée financée par l'État et couvrant l'ensemble des classes moyennes sans ignorer leurs conditions de revenus ; enfin le modèle conservateur, l'apanage des pays de tradition romano-germanique (Allemagne, France, Italie, Belgique), oriente les bénéfices de la protection sociale vers les salariés et leurs familles¹³.

Les trois modèles se démarquent aujourd'hui selon qu'ils privilégient l'approche par le marché (assurances privées), l'approche par l'État (solidarité fiscale) ou l'approche par le statut professionnel (cotisations sociales). Quelle que soit leur diversité, l'intuition fondamentale d'Esping-Andersen a consisté à démontrer que l'ordre social post industriel ne s'expliquait pas par les lois auto-réalisatrices du marché mais plutôt par la nature et les différences entre États. Ainsi, l'intervention de l'État dans les domaines économique, politique et social confirme le passage de l'État gendarme des classiques à l'État-providence d'inspiration keynésienne.

I.3. Fondements macroéconomiques de la protection sociale chez Keynes

Les travaux de Beveridge s'enracinent dans la philosophie sociale de Keynes qui considère la protection sociale comme un instrument de politique économique censé jouer un rôle déterminant en période de crise

¹³ Gosta ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, P.U.F., Paris, 1999.

ou en période d'expansion économique. De ce fait, il l'intègre dans une vision globale de la société et dans l'ensemble du système économique de production. En d'autres termes, tous les agrégats macroéconomiques et tous les groupes sociaux doivent être pris en compte. La protection sociale se révèle ainsi indispensable au bon fonctionnement du système capitaliste et même à sa survie. Elle lui a apporté une dose de justice et un supplément d'efficacité par le canal de l'assurance sociale et de l'aide sociale afin de remédier aux insuffisances du marché.

1.3.1. La protection sociale dans le modèle keynésien de base

Dans « La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie » (1936), Keynes part du double constat selon lequel, d'une part, le plein-emploi n'est pas réalisé et, d'autre part, la répartition de la fortune et du revenu est arbitraire, ce qui suppose un manque d'équité. Pour résoudre ces problèmes, il plaide pour l'extension des fonctions de l'État. Il s'agit donc de réformer socialement le capitalisme comme il le propose dans le dernier chapitre de son livre. La philosophie sociale qu'il y expose constitue la base théorique de la construction de l'État-providence.

1.3.1.1. Le circuit macroéconomique

La protection sociale repose sur un système de redistribution qui s'intègre dans le circuit macroéconomique en tant que source de prélèvement (T pour taxes sociales) sur le revenu national (Y) et de distribution des revenus, des biens et services (R). Si l'on simplifie les choses, les prélèvements sociaux peuvent être formalisés dans une fonction affine :

$$T = tY - T_0, \text{ avec } t > 0 \text{ et } T_0 > 0.$$

Ici, t est un coefficient représentant le taux marginal de pression fiscale. Il permet de connaître la variation des recettes de la protection sociale lorsque le revenu national Y augmente de 1\$. Le paramètre $-T_0$ est une constante négative sans signification économique particulière. Il permet simplement de disposer d'un taux moyen de pression sociale (T/Y) inférieur au taux marginal. Il croît avec le revenu tel que $T/Y = t - (T_0/Y) < t$ et tend vers t lorsque Y tend vers l'infini.

Par ailleurs, du côté dépenses, la distribution des biens, des services et des revenus peut être formalisée comme suit :

$$R = RI + (R_0 - rY), \text{ avec } r > 0, RI > 0 \text{ et } R_0 > 0$$

Dans ce contexte, RI renvoie à l'ensemble des prestations indépendantes du niveau du revenu national sur le court terme : dépenses de soins, allocations familiales, pensions de retraites, etc. Le coefficient r désigne le taux marginal de redistribution ; il est négativement corrélé au revenu national. Il permet de mesurer la variation des dépenses sociales lorsque le revenu national progresse de 1\$. R_0 est une constante positive qui correspond au niveau hypothétique des prestations sociales liées au revenu si le revenu

national s'annulait : si $Y = 0$, $R = RI + R_0$. Cette variable est fictive dans la mesure où l'absence totale de richesse rend toute redistribution impossible. Ainsi, le taux moyen de redistribution (R/Y) est décroissant lorsque le revenu augmente : $R/Y = -r + (RI + R_0) / Y$.

1.3.1.2. Le rôle du multiplicateur keynésien

Le modèle de base de Keynes établit la relation revenu-dépense qui est fondée sur trois types d'équations :

- L'équation d'équilibre du marché des biens et services : $Y = C + I$ (1) ;
- La fonction de consommation : $C = cY + C_0$ (2) ;
avec c , la propension marginale à consommer et C_0 , la consommation incompressible ;
- La fonction d'investissement : $I = I_0$ (3) ;
avec I_0 , l'investissement autonome.

En remplacement (2) et (3) dans (1), on obtient :

$$Y = cY + C_0 + I_0 \text{ ou encore : } Co + Io / 1 - c \quad (4) ;$$

D'où : $k = \Delta Y / \Delta C_0 = \Delta Y / \Delta I_0 = 1 / 1 - c = 1 / s$ (5), avec k comme multiplicateur keynésien mesurant l'impact final sur l'activité économique d'une modification de l'investissement ou de la consommation autonomes. Il en découle que plus la propension marginale à consommer (c) est élevé, et à l'inverse la propension marginale à épargner (s) est faible, plus l'effet multiplicateur est important.

En effet, l'introduction de la protection sociale dans ce modèle de base se fait par le canal du revenu disponible des ménages, noté Y^d qui représente le revenu primaire Y diminué des prélèvements obligatoires (T = prélèvements sociaux) et augmenté des prestations sociales R , ce qui donne in fine : $Y^d = Y - T + R = Y - tY + T_0 + RI + R_0 - rY$. Si on modifie la fonction de consommation $C = cY^d + C_0$, alors on obtient :

$$Y = c(RI + R_0 T_0) + Co + Io / 1 - c + ct + cr \quad (4bis).$$

Dès lors, les multiplicateurs d'investissement et de consommation autonomes subissent la transformation ci-après :

$$k' = \Delta Y / \Delta I_0 = \Delta Y / \Delta C_0 = 1 / 1 - c + ct + cr \quad (5bis)$$

Dans le modèle de base keynésien, l'absence de l'État et des échanges avec l'extérieur, d'une part, et l'absence de lien entre investissement et revenu, d'autre part, ont pour conséquence la baisse de la valeur du multiplicateur de dépense¹⁴. Cette baisse s'explique par l'apparition de deux nouvelles fuites en plus de l'épargne dans le circuit du revenu, en l'occurrence : les prélèvements sociaux qui diminuent les dépenses, et par

14 Ce multiplicateur n'a qu'une valeur théorique.

ailleurs, la baisse des prestations distribuées du fait de l'augmentation du revenu primaire. D'où, l'apparition d'un nouveau multiplicateur de dépenses sociales qui ne sont pas liées au revenu¹⁵ :

$$k'' = \frac{\Delta Y}{\Delta RI} = \frac{c}{1 - c + ct + cr} \quad (5ter).$$

En définitive, les résultats théoriques, obtenus ci-haut, vont permettre d'expliquer les deux impacts macroéconomiques des systèmes de protection sociale. En outre, sur le court terme, via les déficits sociaux, ils aident à régulariser la croissance (effet stabilisateur), et sur le long terme, via la redistribution verticale d'élever le trend de croissance (effet relance économique).

1.3.2. Les effets contracycliques de la protection sociale

1.3.2.1. Les effets stabilisateurs de la protection sociale

La protection sociale exerce un effet contracyclique automatique sur l'activité économique et logiquement sur l'emploi. En effet, lorsque l'économie entre en récession, la protection sociale amortit le choc, et à l'inverse, lorsque l'économie se trouve dans une phase d'expansion, elle modère le taux de croissance et atténue les pressions inflationnistes. Dans le contexte d'une croissance élevée, les recettes sociales, les salaires et les embauches augmentent mécaniquement, et symétriquement les dépenses sociales baissent. Ce double mouvement (accroissement des recettes sociales et baisse des transferts) résulte in fine d'un accroissement initial de la dépense autonome ; il peut être déterminé à partir de la relations (5 bis) :

$$\Delta T = t\Delta Y = \frac{t}{1 - c + ct + cr} \Delta Io \quad (6)$$

$$\Delta R = r\Delta Y = \frac{r}{1 - c + ct + cr} \Delta Io \quad (7)$$

L'enseignement principal qui se dégage, à ce stade, est que la protection sociale demeure un instrument de stabilisation automatique car les prélèvements sociaux et les dépenses sont des forces-tampon qui favorisent une croissance plus régulière de l'économie.

1.3.2.2. La protection sociale comme levier de la relance économique

Outre l'effet de stabilisateur automatique, l'État peut utiliser la protection sociale, en période de crise, pour relancer l'économie, et ce, des deux manières. D'abord, il peut agir en augmentant les prestations indépendantes du revenu (RI), et ensuite, il peut baisser soit le taux marginal de pression sociale (t), soit le taux marginal de redistribution (r). Au final, l'État peut donc procéder par une triple relance à caractère concurrentiel en utilisant soit la relance fiscale (baisse des taux marginaux d'imposition), soit

¹⁵ Il est possible aussi de calculer un multiplicateur de taux de pression sociale ($\delta Y / \delta t$) et de taux de redistribution ($\delta Y / \delta r$).

la relance budgétaire (accroissement des dépenses d'investissement publics, des traitements ou embauches de fonctionnaires), et enfin soit une relance sociale. L'efficacité de ces politiques dépend largement des structures du budget public et de la protection sociale. Toutefois, la relance sociale par la protection sociale semble plus préférable dans la mesure où elle a le mérite de toucher directement une population plus vaste que ce soit en termes de dépenses ou prélèvements. D'autre part, elle permet un gain de temps dans le processus décisionnel et dans l'exécution par rapport à la lourdeur administrative du budget qui exige toujours l'approbation du Parlement. Enfin, la protection sociale a des effets directs et rapides sur l'économie.

1.3.3. Redistribution et propension moyenne à consommer

Les effets de la protection sociale ne se limitent pas à la politique de « Stop and Go » (relance-freinage de la demande globale). En effet, lorsqu'une société s'enrichit de plus en plus ou se développe, l'écart entre le revenu national et la consommation de la population augmente « mécaniquement » en valeur absolue puisque la propension marginale à consommer est inférieure à 1. Cependant, un écart de nature déflationniste et son pendant, la montée du chômage, débouchent sur un paradoxe que Keynes a qualifié de « pauvreté dans l'abondance ». Pour dire les choses autrement, plus une société est riche, plus l'écart entre production potentielle et production réelle tend à s'accroître. Cela implique de trouver des opportunités d'investissement afin de concilier la propension à épargner des plus riches avec l'emploi des plus pauvres. En revanche, une société pauvre a tendance à consommer la part la plus grande de la production. Le plein-emploi peut y être assuré avec un très faible montant d'investissement¹⁶.

Dans cette perspective, la protection sociale joue un rôle déterminant dans le soutien à la croissance économique qui, selon Keynes, souffre d'une insuffisance permanente de la demande. De ce fait, elle agira sur la hausse de la propension nationale moyenne à consommer, ce qui implique de facto une baisse de l'épargne de précaution et une redistribution verticale. Cette baisse de l'épargne de précaution passe par entre autres : la mise en œuvre des systèmes publics d'assurance maladie, assurance chômage, assurance vieillesse, et d'aide sociale. Ces assurances et aides sociales constituent un filet de sécurité qui aident les ménages à lutter contre la pauvreté.

Par ailleurs, la redistribution verticale ne répond pas seulement à une exigence morale de justice sociale mais aussi à une exigence de salubrité économique. Dit autrement, le principe qui conduit à taxer les riches pour donner aux pauvres ne repose pas sur l'état de « riche » ou de « pauvre » des individus. Il se justifie surtout du fait que les premiers ne consomment proportionnellement pas assez (propension marginale à consommer est faible) tandis que les seconds ont une propension marginale à consommer proche ou égale à 1. C'est de cette manière qu'on peut lutter contre la

16 John MAYNARD KEYNES, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, p. 57.

pauvreté en augmentant la propension marginale à consommer de la société afin de régler le problème de l'insuffisance de la demande effective. Dès lors, l'État doit utiliser deux leviers : les prélèvements pour influencer les comportements des individus à propension à consommer faible, et les prestations pour affecter les comportements des individus à propension à consommer forte.

C'est dans ce sens que la philosophie sociale de Keynes a inspiré l'État-providence qui a dominé en Europe pendant les Trente glorieuses, et qui a inspiré les systèmes de protection sociale des États africains après les indépendances des années 1960.

II. La protection sociale du Congo démocratique : atouts et limites

Dans cette deuxième section, notre mission consiste à dresser un état des lieux de la protection sociale en RD Congo afin d'en dégager les atouts et limites. Il s'agit surtout de montrer comment le système a subi une déstabilisation progressive au fil des crises jusqu'à la rupture du lien entre l'économique et le social. Malgré l'effort manifeste de relancer ce secteur, le pays manque de moyens pour concrétiser ses projets.

II.1. Une protection sociale déstabilisée par les crises

Comme ancienne colonie belge, le Congo démocratique s'est inspiré de la tradition bismarckienne pour bâtir son système de protection sociale qui protégeait avant tout les travailleurs et leurs familles. C'est pourquoi le décret-loi du 29 juin 1961, qui a érigé l'organisation et la gestion de la Sécurité sociale, ne couvrait pas l'ensemble du secteur social. Elle était réservée uniquement aux travailleurs et employeurs toutes catégories confondues.

Nonobstant son caractère partiel et partial, la protection sociale accordait effectivement des droits à ceux qui y étaient assujettis. Son efficacité et son efficience étaient avérées. Mais au début des années 1970, les effets de la crise économique, consécutive au choc pétrolier de 1973, ont commencé à détruire le régime de Sécurité Sociale. Cette destruction s'est accélérée et aggravée avec les Programmes d'ajustement structurel des années 1980 impulsés par le courant néolibéral. Celui-ci considérait le secteur du social, incluant l'éducation et la santé en premier, comme des secteurs improductifs économiquement. Par conséquent, en privatisant des pans entiers de l'économie nationale, les PAS ont aggravé le chômage et la pauvreté des travailleurs – surtout les fonctionnaires de l'État – qui, pour survivre, sont allés gonfler les effectifs de l'économie informelle en plein essor.

La décennie 1990 a été fatale pour la protection sociale car elle a scellé la rupture entre le politique, l'économique et le social. En effet, les pillages, la guerre de l'AFDL, la balkanisation du pays orchestrée par des groupes rebelles ont fini par détruire complètement aussi bien le système économique hérité de la colonisation que l'État-nation ainsi que le système

de protection sociale. Dans ces conditions, l'État était incapable de protéger ses frontières et sa population. Celle-ci n'avait plus accès aux services publics de qualité ni aux salaires équitables. Ainsi, devenus de plus en plus pauvres et vulnérables, les Congolais ne pouvaient plus que compter sur le chacun pour soi et sur la solidarité familiale, ethnique, tribale ou régionale pour se prémunir des risques existentiels.

II. 2. Vers une protection sociale inclusive

Au début des années 2000, profitant de la fin de la guerre, le Congo démocratique a engagé un vaste chantier de réformes dans tous les domaines stratégiques de la vie politique, économique et sociale. C'est dans cette optique que la Constitution de 2006 s'est proposé de corriger l'imperfection de la Sécurité sociale érigée par la loi de 1961 en mettant les Congolais au cœur de la gestion de la chose publique. C'est surtout à la loi numéro 16/009 du 15 juillet 2016 que revient le mérite d'avoir appréhendé la protection sociale dans une approche inclusive. Pour ce faire, elle fixe les règles relatives au régime de sécurité sociale ; elle couvre l'ensemble des Congolais et leur reconnaît des avantages sociaux ; enfin elle a ouvert plusieurs branches de sécurité sociale. Elle est allée plus loin encore en couvrant le secteur informel qui représente 70% de la population du pays. Enfin, elle améliore les prestations et assouplit les conditions d'octroi des prestations, par exemple, l'uniformisation de l'âge à 60 ans pour bénéficier d'une pension de retraite pour l'homme et la femme. Cette pension peut être anticipée à l'âge de 55 ans.

Dès lors, le Congo démocratique dispose actuellement de trois types de régimes de protection sociale, à savoir : le régime général, les régimes spéciaux et les régimes conventionnels. La gestion du régime général de sécurité sociale est confiée à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), ancien INSS. Elle gère trois branches dont : la branche des risques professionnels (accident, maladie), la branche des prestations aux familles et la branche des pensions. La CNSS couvre et paie respectivement les cotisations et les prestations afin de lutter contre la précarité des assurés. La branche des pensions (invalidité, vieillesse) et la branche des risques professionnels sont gérées par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics (CNSSAP). Celle-ci s'engage à « offrir aux agents publics de l'État et à leurs familles des prestations de sécurité sociale sur base des cotisations recouvrées auprès de l'État et à contribuer, à terme, au développement économique et social du pays »¹⁷. Enfin, les régimes conventionnels concernent les régimes privés qui fonctionnent sur base des accords professionnels.

17 Voir : www.cnssap.cd, consulté le 1^{er} mai 2022 à 12h45.

II.3. La protection sociale : forces et faiblesses

Si les réformes engagées dans le domaine de la protection sociale depuis 2006 sont incontestablement jugées satisfaisantes, il n'en demeure pas moins vrai que le système souffre encore des lacunes énormes qui menacent sa viabilité malgré les potentialités physiques et humaines que possède le Congo démocratique. En effet, ce dernier est considéré comme l'un des plus riches pays au monde au regard de ses énormes potentialités en ressources naturelles. Doté de 80 millions d'hectares de terres arables et de 1100 espèces de minerais et pierres précieuses, le pays est capable potentiellement d'assurer, à ses plus ou moins 85 millions d'habitants, une protection sociale digne de ce nom. Avec un taux de croissance annuelle de la population quasi stable depuis l'indépendance (autour de 3%), le Congo démocratique doit s'attendre à un doublement de sa population tous les 25 ans, toutes choses restant égales par ailleurs. De cette population totale, majoritairement jeune, 61,2% se trouvent en milieu rural contre 38,2% en milieu urbain¹⁸.

En dépit de ses potentialités, le Congo démocratique n'arrive toujours pas à nourrir, à éduquer, à loger ni à soigner correctement ses citoyens qui s'en remettent à la débrouillardise pour survivre au jour le jour. Il est classé parmi les plus pauvres de la planète avec 75% des personnes vivant avec moins de 2\$ par jour. Ces pauvres ne bénéficient ni de services de santé de qualité ni d'une couverture sociale basée sur le « socle de protection » défini par l'OIT en 2012.

En effet, si l'on s'en tient à l'état des lieux du secteur de la santé réalisé en 2009, la situation est déplorable : le pays ne disposait que de 1006 centres de santé construits en matériaux durables sur un total de 8504 aires de santé ; environ 30% des Congolais parcourent plus de 5 km pour accéder à un centre de santé répondant plus ou moins aux normes internationales ; sur un total de 516 Zones de santé, on a répertorié 123 qui ne disposaient pas d'hôpitaux généraux de référence (HGR), et sur les 26 provinces, seules 4 disposaient d'hôpitaux provinciaux, à savoir Kinshasa, Goma, Bukavu et Lubumbashi¹⁹. In fine, le pays accuse un indice de sécurité sanitaire de 26,5%, le plaçant parmi les derniers du monde²⁰. Cela s'explique par le déficit du personnel qualifié, d'équipement et de médicaments essentiels. En moyenne, un médecin, au Congo, s'occupe de 12.609 personnes et une unité du personnel médical de 636 personnes. La crise de Covid-19 a aggravé cette situation car, avec une couverture de 30% en 2019, le système de santé a été débordé en 2020 à cause de la faible mobilisation des recettes fiscales (une pression fiscale de 8,7% en 2020 contre 10,3% en 2019).

18 CN-CSU, Plan Stratégique National pour la Couverture Santé Universelle 2021-2030, Kinshasa, décembre 2021, p. 9.

19 Ibid., pp. 17-18.

20 JOHN HOPKINS UNIVERSITY, Center for Health Security Index, 2019.

Sur le plan de la couverture sociale, la population prise en charge est dérisoire. Selon les statistiques de l'OIT/Kinshasa, le régime général a assuré, en 2018, 531.695 personnes, soit 1,31% de la population employée dans le pays. La CNSSAP, de son côté, a couvert, en 2016, 192.315 personnes. En 2015, les mutuelles sociales, qui ne couvrent que les soins de santé, comptaient 109 mutuelles sur l'ensemble du territoire national, soit à peine 1.089.265 membres, ce qui représente à peine 1% de la population totale. Par ailleurs, les cotisations sociales de la CNSS s'élèvent à 18%, réparties comme suit : la branche des pensions 10%, soit 5% à la charge de l'employeur et 5% à la charge du travailleur ; la branche de prestations contribue à hauteur de 6,5% à charge exclusive de l'employeur ; et enfin, la branche des risques professionnels apporte 1,5%, là aussi, à charge exclusive de l'employeur.

Du côté de l'État, malgré les efforts entamés dans le cadre des OMD en 2000, et plus récemment en 2016 et en 2019 pour mettre en place la Couverture Maladie Universelle (CMU) et la Couverture Santé Universelle (CSU), le compte n'y est pas. En effet, si l'on observe l'évolution et la structure des dépenses publiques de la santé dans le budget de l'État, on comprend rapidement que l'État est en manque de moyens financiers pour financer ses réformes. À titre illustratif, entre 2018 et 2021, la part et le montant (en CDF) du budget de l'État consacrés à la santé, ont augmenté, quoiqu'en 2020, ils aient légèrement baissé. Toutefois, exprimés en dollars, on constate que le budget de la santé n'a pas connu une augmentation significative à cause de la dépréciation monétaire.

Ainsi, les dépenses de l'État par tête sont restées dérisoires en termes réels : 3,4\$ en 2015 et 3,34\$ en 2021²¹. Il en va de même de la protection sociale qui souffre d'un financement à la hauteur des ambitions de l'État. En effet, les dépenses sociales couvriraient, dans le budget général de 2020, 30,1% dont 21,8% pour l'éducation, 5,9% pour la santé et 2,4% pour la protection sociale. Cette situation n'a presque pas changé dans le budget 2022, même si, entre 2021 et 2022, les protections sociales ont connu une augmentation, passant respectivement de 99 371 688 553 Fc à 146 118 780 798 Fc. Globalement, les dépenses sociales stagnent autour de 30%, soit exactement 29,53% du budget général 2022, réparties de la manière suivante : santé 8,65%, enseignement 18,41% et protection sociale 2,47%²².

Cet état des faits indique, sans détour, que le problème de fond de la protection sociale en RD Congo est celui du financement car qu'il s'agisse des cotisations des assurés, des travailleurs, des employeurs ou de la contribution de l'État, les moyens font défaut, rendant ainsi difficile la concrétisation des réformes entreprises. Au-delà des moyens, c'est le

21 Unicef/RDC, « Pour un accroissement soutenable des financements vers le secteur de la santé en RDC », voir : www.unicef.org/drcongo, consulté le 2 mai 2022 à 10h25.

22 Loi de Finances, n° 21/029 du 31 décembre 2021, Pour l'exercice 2022, Kinshasa, décembre 2021.

manque de vision claire de long terme ou l'absence d'un projet de société dans lequel s'insèrent les réformes. D'où, l'urgence de repenser le modèle économique à même de générer plus de richesses afin d'octroyer à l'État, aux entreprises et aux ménages les moyens de financer la protection sociale.

III. Vers un modèle de protection sociale de résilience

Les éléments théoriques et empiriques mobilisés dans les sections précédentes vont nous aider ici à réfléchir sur la résilience du système de protection sociale en RD Congo. Cette résilience repose sur quatre piliers, à savoir : les politiques macroéconomiques actives, les politiques de valorisation et de protection du monde du travail, les politiques de l'éducation et les politiques d'action sur les modes de vie. Mais, pour que cela fonctionne, il faut, au préalable, rompre définitivement avec l'économie des privilèges qui constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre d'un système de protection sociale résilient, imbriquant le politique, l'économique et le social. Autrement dit, un modèle résilient devra toujours être en quête de l'équilibre entre le profit nécessaire et le bien commun indispensable afin d'assurer la prospérité de la nation.

III.1. La rupture avec l'économie de rente ou économie des privilèges

Il est impossible de construire un système de protection sociale résilient sans, au préalable, rompre avec l'économie de rente. En effet, dans un contexte régi par l'État prédateur et la faiblesse institutionnelle, la recherche des moyens artificiels d'enrichissement ou d'accès au revenu, par les agents économiques tant nationaux qu'internationaux, devient la norme sociale de comportement. Du côté des acteurs nationaux, l'État prédateur passe par « l'économie des privilèges » (rente primaire) pour accorder des avantages à des particuliers afin qu'il bénéficie d'un « transfert artificiellement créé ». Il peut en outre, par une fiscalité arbitraire, spolier ses propres citoyens. Enfin, il peut maximiser ses recettes (revenus) en cherchant à capturer le surplus économique par des modalités règlementaires arbitraires.

En adoptant le rôle de dispensateur discriminant des avantages, l'État prédateur devient, en renversant le principe schumpétérien de la destruction créatrice, un facteur de « création destructrice ». Cela signifie qu'il arrive toujours à inventer des règles ou lois qui lui permettent de brader les ressources naturelles, de creuser les inégalités, d'alimenter les conflits, de décourager l'entrepreneuriat et l'innovation, de freiner l'activité économique. Bref, il favorise un processus d'enrichissement sans cause basé pour la recherche de l'argent facile.

Les citoyens vont s'accommoder de ce cadre macro-social, mis en place par l'État prédateur, en développant des comportements rentiers et opportunistes. Ceux-ci consistent à contourner les règles communes pour

pouvoir profiter de toute situation qui peut occasionner un transfert de revenu. Par conséquent, les acteurs développent une rationalité de profiteurs qui les pousse à se détourner du travail productif, du capital et du progrès technique pour s'adonner à cœur joie à de simples jeux d'argent facile considérés comme source d'enrichissement. Ainsi, une situation géographique et/ou historique peut constituer un moyen de pression afin d'obtenir de l'État prédateur une distribution favorable des richesses. Une appartenance à une famille politique, à une région ou à une tribu peut générer la richesse. Une relation d'affinité ou de voisinage est susceptible de procurer aussi des moyens de survie.

Comme la rente récompense la relation à une situation ou à une position qui est de facto éphémère, elle enferme la rationalité des agents économiques dans un horizon de court terme consistant à satisfaire des buts immédiats. Le long terme étant régi par l'incertitude, les individus se réfugient alors dans des niches identitaires et économiques pour jouir du temps présent à la Don Juan de Molière. Ce repli sur soi fausse la coopération interpersonnelle qui devient un marché des dupes. Ainsi, l'attachement des citoyens à des avantages éphémères, surtout en termes de gains monétaires, incite à l'enrichissement facile qui, au passage, oublie l'effort, le temps (la patience) et l'esprit d'entreprise dans le processus d'enrichissement d'une nation. Ces comportements constituent donc un facteur d'appauvrissement de la nation car ils oublient que « le capital [...] n'est donc pas créé par l'argent ; il est créé par des gens que les régimes de propriété poussent à coopérer et à se demander comment tirer une production supplémentaire des biens qu'ils ont accumulés. »²³

En définitive, pour changer cette donne, il faut un nouveau modèle d'État, fort, responsable et solidaire, capable d'assumer ses fonctions régaliennes (défense, diplomatie, police, justice), régulatrice, productive (services publics, éducation, transports, culture, santé...) et redistributive (sécurité sociale, transferts sociaux, réduction des inégalités). Cet État devra se positionner à la fois comme un principe de cohésion sociale, comme un moteur de développement socio-économique et comme un arbitre du jeu économique national. C'est à cette condition que la résilience du système de protection sociale peut être bâtie sur des bases saines et solides.

III.2. Les quatre piliers d'un modèle de protection sociale de résilience

Lorsqu'on en aura fini avec l'État prédateur et l'économie de rente ou économie des privilèges, il sera alors possible de construire un système de protection sociale dont la résilience repose sur les piliers ci-après : les politiques macroéconomiques actives, les politiques de protection et de valorisation du travail productif, les politiques d'éducation et enfin les politiques d'action sur les modes de vie des citoyens.

23 Hernando DESOTO, *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Flammarion, Paris, 2005, p. 81.

III.2.1. Les politiques macroéconomiques

Pour être résilient, un système de protection sociale doit être intégré dans une vision plus globale de la société et de l'économie. Du point de vue économique, les politiques publiques et les politiques macroéconomiques doivent être en cohérence avec le projet de société. Autrement dit, elles doivent être fondées sur une sécurité socialement organisée, ce qui implique, en conséquence, la mise en œuvre d'un modèle économique qui recherche l'équilibre entre profit et bien commun. De ce fait, les politiques macroéconomiques doivent viser la croissance et le plein-emploi en vue d'assurer le bon fonctionnement de la protection sociale.

Mais comment réaliser la croissance et le plein-emploi sans repenser l'intégration de notre économie nationale avant de céder aux sirènes de l'intégration régionale, sous-régionale ou encore continentale ? Le Congo démocratique appartient actuellement à plusieurs communautés économiques ou zones de libre-échange telles que la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF), la Communauté économique de l'Afrique de l'Est (EAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), Communauté économiques des pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), etc.

S'il est vrai que l'état actuel de notre économie et la position géostratégique de notre pays rendent indispensable la politique de l'ouverture économique, il demeure tout aussi vrai que le manque d'intégration de l'économie nationale constitue un désavantage majeur en termes de compétitivité, surtout dans un contexte international épris de concurrence impitoyable. Aussi le pays se trouve-t-il enfermé dans un dilemme entre les avantages nécessaires que peut procurer l'intégration économique en termes de dynamique de croissance et les fortes pertes que cette même intégration peut engendrer en termes de prédation des ressources naturelles.

Pour sortir de ce dilemme, la RD Congo doit nécessairement créer les conditions sous lesquelles une telle ouverture serait bénéfique pour son économie et sa population. En tout état de cause, l'intégration de l'économie nationale passe obligatoirement par la mise en œuvre des politiques économiques actives qui privilégient l'intérêt national, l'organisation et le fonctionnement optimaux du marché intérieur. Qu'il s'agisse de la politique monétaire, de la politique de change, de la politique commerciale, de la politique fiscale, de la politique budgétaire, de la politique industrielle, de la politique d'investissement..., toutes les activités économiques doivent converger vers un seul et unique objectif : satisfaire les besoins de notre économie par le renforcement de ses capacités productives en vue de l'autonomie nationale. Sans cela, les politiques macroéconomiques ne conduiront jamais à la croissance durable ni au plein emploi, ce qui, *in fine*, pénalisera le financement de la protection sociale.

C'est en mettant l'État au service de la compétitivité de l'industrie locale que l'on pourra mieux financer la protection sociale. Dans cette optique, le conseil de Dani Rodrik a droit de cité en matière des réformes structurelles qui doivent être définies de manière pragmatique en fonction d'objectifs de politique économique ; elles doivent être hiérarchisées en fonction des besoins de cette même politique, et enfin elles doivent être évolutives²⁴. Autrement dit, les réformes doivent faciliter les changements structurels impulsés par une politique industrielle ciblée et non par le souci des réformes pour les réformes.

III.2.2. Les politiques de valorisation et de protection du travail productif

Nous avons souligné, plus haut, que l'État prédateur et l'économie de rente ont conduit à une dévalorisation du travail et du capital, comme sources classiques et légitimes d'enrichissement de la nation, en favorisant le développement des comportements opportunistes au sein de la société. Pour changer la donne, l'État doit mettre en place des politiques actives pour l'emploi consistant à soutenir des dispositifs de création d'emplois afin de lutter contre le chômage. En tant que garant de l'intérêt général, il peut réguler le marché du travail en recourant au principe de subsidiarité afin de responsabiliser tous les échelons de l'administration publique dans la lutte contre le chômage. Son intervention se justifie en cas d'insuffisance ou de défaillances des mécanismes de marché (concurrence déloyale, asymétrie d'information, abus de position de monopole, externalités, rationalité limitée, biens publics...). Mais dans les autres cas, une régulation de proximité suffit pour sensibiliser tous les acteurs sociaux à la collaboration et à la coopération dans la lutte contre le chômage. Cela suppose que les problèmes doivent être traités au niveau où ils se posent pour les citoyens. Pour ce faire, l'État doit favoriser des partenariats public-privé ou la délégation des responsabilités afin d'associer les citoyens dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'emploi.

La valorisation du travail exige aussi la mise en place des mesures incitatives relatives à la création d'entreprise, à l'auto-entrepreneuriat, à l'augmentation du salaire minimum garanti, à la réglementation des conditions de travail et de licenciements, la place du dialogue social (négociations collectives), à la formation professionnelle. Toutes ces mesures ont pour objectif la sécurité économique des travailleurs et constituent une sorte de prolongement de la protection sociale au niveau de l'entreprise.

²⁴ Dani RODRIK, cité par Flora BELLONE et Raphaël CHIAPPINI, « France : comment retrouver la compétitivité ? », in *Problèmes économiques*, n° 8, septembre 2015, Hors-série, p. 87.

III.2.3. Les politiques d'éducation

Les politiques d'éducation sont un élément essentiel de prévoyance sociale du point de vue de la formation du citoyen, de la solidarité intergénérationnelle et de l'investissement en capital humain. En effet, face aux changements fulgurants et complexes de nos sociétés, les citoyens doivent être formés tout au long de la vie en recourant à la formation professionnelle afin de former aussi bien les salariés que les demandeurs d'emploi. Il s'agit d'augmenter la productivité des travailleurs et de les rendre polyvalents. La formation est censée favoriser l'épanouissement du salarié au travail et l'évolution hiérarchique de sa carrière.

Par ailleurs, l'éducation est censée aussi créer des liens d'interdépendance entre générations en apprenant aux individus à travailler ensemble pour produire ensemble la richesse nationale. Pour y arriver, l'investissement dans le capital humain est indispensable car son impact sur la croissance et le revenu du travail est évident. Il est censé augmenter les capacités productives du travailleur en termes d'amélioration de son état de santé ou de formation. L'éducation produit donc des bénéfices directs non seulement sur les individus qui en bénéficient, mais aussi sur l'ensemble des agents économiques (externalités positives). Ainsi, la politique d'éducation doit viser non seulement l'accumulation des connaissances et compétences, mais aussi l'émancipation des citoyens en vue de lutter contre les inégalités économiques, sociales ou culturelles. Dès lors, l'État doit promouvoir une politique d'égalité d'accès à l'éducation afin de produire des citoyens performants, c'est-à-dire capables de résoudre les problèmes qui se posent dans leur environnement immédiat.

III.2.3. Les politiques d'action sur les modes de vie des citoyens

Le dernier pilier d'un système de protection sociale résilient repose sur la construction des services publics de qualité, la politique de logement, des transports, de la culture et des loisirs, de sécurité alimentaire et environnement. En effet, ce dont les Congolais ont besoin aujourd'hui, c'est la satisfaction de leurs besoins humains ordinaires liés à la nourriture, à la santé, à l'éducation, au logement, au déplacement, à la culture... Le Covid-19 a montré combien le pays est mal préparé et incapable de satisfaire ses besoins sans l'aide extérieure. La réponse à ces problèmes ne consiste pas à mettre en œuvre des mesurées partielles et partiales. Il faut, au contraire, les intégrer dans un projet de société qui relie le politique, l'économique, le social et l'écologique en partant des besoins réels des citoyens. C'est une culture des droits sociaux qu'il faut promouvoir pour que les politiques publiques soient mises au service des besoins des citoyens. De ce fait, il faut un État investisseur social dont les politiques économiques se conjuguent avec la politique de la consommation, de la création d'emploi,

de la salubrité publique, de la lutte contre les inégalités, des grands travaux, de l'éducation civique... C'est aussi de cette manière qu'on peut revitaliser la solidarité nationale en créant des infrastructures qui lient et relient les citoyens, et qui désenclavent les cultures et les provinces.

Conclusion

L'objectif qui a présidé à l'écriture de cet article était de réfléchir sur la résilience du système de protection sociale du Congo démocratique après que la crise du Covid-19 avait mis en évidence son incapacité à protéger, de manière autonome et efficace, la population. Pour ce faire, dans la première section, nous avons pris le soin de replacer la protection sociale dans le cadre de l'analyse économique. Il était surtout question de montrer comment sa naissance et son évolution étaient liées aux risques inhérents à l'avènement de la société industrielle au début du 19^e siècle.

En outre, nous avons exposé les fondements macroéconomiques de la protection sociale en partant des idées de la philosophie sociale de Keynes, exposées dans la Théorie générale. Il s'agissait de montrer que la protection sociale peut devenir un instrument efficace de politique économique dans la mesure où elle peut être utilisée pour la stabilisation ou la relance de l'économie. Enfin, nous avons décrit les trois types de modèles de protection sociale qui se sont répandus après la Seconde Guerre mondiale.

Dans la deuxième section, notre effort a consisté à présenter les atouts et les faiblesses du système de protection du Congo démocratique. Il se révèle complètement déstabilisé par les crises successives qu'a connues le pays depuis l'indépendance. Il se caractérise particulièrement par la rupture des liens entre le politique, l'économique et le social. Malgré les réformes entreprises par les autorités publiques, le grand danger qui menace l'efficacité et la viabilité du système demeure le manque des moyens financiers, surtout dans un contexte dominé par l'État prédateur et l'économie de rente ou des privilèges.

Dans la dernière section, notre réflexion a porté sur la construction d'un système de protection sociale résilient. Cela suppose, au préalable, un nouveau modèle d'État qui implique un État régulateur et solidaire qui soit prioritairement conçu comme « la mutualisation démocratique des risques sociaux ». C'est dans ces conditions qu'un système de protection sociale résilient pourrait être mis en place. Cette résilience doit être fondée sur quatre piliers, à savoir : les politiques macroéconomiques actives, les politiques de valorisation et de protection du monde du travail, les politiques de l'éducation et les politiques d'action sur les modes de vie. ■