



Organisation
internationale
du Travail

Rapport d'avancement République démocratique du Congo

13/12/2021 - 30/11/2022

PROGRAMME PHARE DE L'OIT - 2ÈME PHASE

Code du projet (GLO/21/34/MUL)



13 décembre 2022



Belgique
partenaire du développement

LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT



Donateur: Belgique, Luxembourg
Unité Administrative: SOCPRO

Titre du projet:	2EME PHASE DU PROGRAMME PHARE MONDIAL DE L'OIT POUR LA CREATION DE SOCLES DE PROTECTION SOCIALE POUR TOUS
Type de rapport:	Annuel
Période considérée:	Décembre 2021 à novembre 2022

Liens

Résultat stratégique:	Résultat 8: Une protection sociale complète et durable pour tous.
Programme Pays de Promotion du Travail Dément:	Priorité 2: Amélioration de la productivité du travail par la promotion du dialogue social, de la protection sociale et des droits fondamentaux au travail, Résultat 2.4 : D'ici 2024, les populations vivant en RDC bénéficient d'une protection sociale inclusive et d'un dividende démographique tiré par le contrôle de la population et l'autonomisation des jeunes et des femmes.
Objectif de développement durable:	ODD 1, 3 et 8: (i) la réduction des disparités; (ii) l'amélioration de l'accès de la population aux prestations sociales, dont la santé; et (iii) promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein-emploi productif et un travail décent pour tous.

Préparation et révision :

Rapport préparé par: De Gaulle MUKAMBA MPUMBUA et Jean-Lambert MANDJO AHOLOMA, 06/12/2022

Rapport révisé par: Dramane BATCHABI, 13/12/2022

Rapport approuvé par: Nteba SOUMANO, 13/12/2022

► Programme phare mondial de l'OIT sur la création de socles de protection sociale pour tous

Rapport 2022 – République Démocratique du Congo

1. Contexte du pays

Le gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) s'attèle à traduire dans la réalité sa vision de garantir à toutes les couches de la population une couverture de protection sociale efficace d'ici 2030, conformément aux Objectifs de développement durable 1 et 3 par: a) la réduction des disparités; b) l'amélioration de l'accès de la population aux prestations sociales, dont celles de la santé. Le Programme d'Action du gouvernement 2021-2023 dans son pilier 11, axe 47 «mise en œuvre de la couverture santé universelle», traduit ainsi cette vision telle que contenue dans le pilier 1 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD): «valorisation du capital humain et développement social et culturel».

Au mois de novembre 2021, le gouvernement à travers le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance Sociale, a signé avec le Bureau international du Travail (BIT) le Programme Pays de Promotion du Travail Décent (PPTD) 2021-2024. Ce programme, dans son volet 2, fait de la promotion de la protection sociale une priorité ainsi que l'opérationnalisation de l'architecture institutionnelle et technique du système de couverture universelle en santé (Produit 2.4.5).

Le système de Couverture Santé Universelle (CSU) est devenu une priorité en RDC. Pour y parvenir, le Comité technique de coordination de la CSU, placé sous la responsabilité d'un Conseiller spécial du Président de la République, a élaboré un Plan stratégique national de la CSU à travers un processus participatif et inclusif, basé sur une approche multisectorielle. Pour progresser vers la couverture de santé universelle, la RDC fait face aux défis communs aux régimes d'assurance maladie et d'assistance médicale dont l'extension de la couverture du risque maladie et la réduction de la fragmentation des régimes de financement, la pérennisation du financement de la CSU, la définition d'un paquet de services essentiels garantis, le développement de mécanismes d'adhésion obligatoire, le renforcement du ciblage des bénéficiaires des régimes d'assistance médicale et le renforcement du pilotage et de la coordination des différents régimes.

En ce qui concerne le financement de la demande, le Fonds de Solidarité de Santé (FSS) a été mis en place, avec pour mission la collecte des fonds et le paiement des prestations. La collecte des fonds se fera à partir des dispositifs existants et/ou à mettre en place, notamment: a) la Caisse Nationale de la Sécurité Sociale (CNSS) pour collecter les cotisations de soins de santé pour les travailleurs du secteur privé contractuel; b) la Caisse Nationale de Sécurité Sociale des Agents Publics de l'Etat (CNSSAPE) pour collecter les cotisations de soins de santé de tous les agents publics de l'Etat, notamment les fonctionnaires, les policiers et les militaires; c) le Fonds National des Services Sociaux (FNSS) du ministère des Affaires sociales, pour collecter les fonds de cotisation pour les soins de santé des vulnérables et indigents; et d) les mutuelles de santé, pour collecter les cotisations des travailleurs de l'économie informelle et du secteur agropastoral, ainsi que des groupes individualisés. Ainsi, les mutuelles de santé constituent actuellement le principal mécanisme d'extension de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle. D'où la nécessité de renforcement des capacités des mutuelles de santé pour les conformer aux dispositions de la Loi organique

n° 17/002 du 08 février 2017 qui détermine les principes fondamentaux relatifs à la mutualité et fixe un ensemble de règles et principes pour encadrer les mutuelles.

En plus des parties prenantes traditionnelles, notamment les ministères de la prévoyance sociale, de la santé, des affaires sociales, le processus de la mise en œuvre de la CSU s'est accompagné de création de plusieurs structures, dont le Fonds de Solidarité de Santé (FSS), le Fonds de Promotion de la Santé (FPS), l'Agence de Régulation de la CSU (AR-CSU), l'Institut National de Santé Publique (INSP), l'Agence Nationale d'Ingénierie Clinique, de l'Information et d'Informatique de Santé (ANICIIS). Il y a ainsi la nécessité de renforcement des capacités et des mécanismes de coordination entre ces différentes structures nouvellement créées qui sont dans leur phase d'implantation.

Depuis mai 2022, le BIT met en place, en partenariat avec le gouvernement de la RDC, le projet GLO/21/34/MUL qui vise comme résultat principal de garantir l'extension de la couverture de la protection sociale, notamment par la protection sociale de la santé. Trois extrants sont attendus, notamment: a) le consensus sur la composition du système de couverture sanitaire universelle est atteint et le niveau de coordination est mis en œuvre; b) le Fonds de solidarité pour la santé est opérationnel; et c) les acteurs nationaux de la protection sociale disposent des capacités nécessaires et des informations pertinentes pour mettre en œuvre efficacement les régimes de protection sociale et plaider en faveur de leur financement durable.

Compte tenu du long processus de recrutement du personnel de l'équipe du projet, le projet n'a démarré ses activités effectivement qu'en octobre 2022. Mais, en juillet 2022 déjà, le projet a appuyé certaines activités pour assurer un accompagnement dans le processus de la mise en œuvre de la Couverture Santé Universelle. L'équipe du projet est composée de quatre personnes. Pour le moment, seul le Chef de projet et l'expert national sont en poste. L'assistant administratif et financier va débiter en début janvier 2023 et le chauffeur ne sera en fonction qu'une fois que le véhicule sera disponible.

L'équipe du projet a déjà commencé des consultations avec le Secrétariat général du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, le Comité technique de coordination du Conseil national de la Couverture Santé Universelle et Enabel (l'agence de développement du gouvernement fédéral belge) pour pouvoir finaliser le plan de travail du projet pour l'année 2023. Ce plan de travail sera validé par le Comité de pilotage du projet, qui sera composé des mandants tripartites et d'un représentant d'Enabel. La cérémonie de lancement officiel du projet est prévue pour la deuxième quinzaine du mois de janvier 2023. Le décalage entre la période où le projet a été élaboré et celle de sa mise en œuvre demande une révision du plan de travail pour s'adapter aux besoins actuels liés principalement à la mise en œuvre de la Couverture Santé Universelle et ses opérations.

2. Rapport d'avancement

Outcome: En République Démocratique du Congo: Garantir l'extension de la couverture de la protection sociale, notamment par la protection sociale de la santé.

L'extension de la couverture de la protection sociale, notamment par la protection sociale en santé est produit en RDC à travers la mise en œuvre d'un système de couverture sanitaire universelle. Avec l'appui technique du BIT, le pays s'est doté d'un dispositif institutionnel pour la CSU qui inclut notamment le Conseil National de la Couverture Sanitaire Universelle (CNCSU), le Comité technique de coordination de la CSU, le Fonds de solidarité de la santé et le Fonds de promotion de la santé. Un plan stratégique pour la

mise en œuvre de la CSU a également été élaboré. Actuellement, le BIT est en train d'appuyer le processus de finalisation de l'Ordonnance-Loi n°23/006 modifiant et complétant la Loi n°18/035 du 13 décembre 2018. À travers le projet, le BIT a appuyé des activités essentielles qui ont permis d'une part l'élaboration de l'Ordonnance-Loi n°23/006 (qui est en cours d'examen au niveau du parlement national) et d'autre part le renforcement des capacités du ministère de la Prévoyance sociale pour l'accompagnement des mutuelles de santé. Les détails sur ces activités sont présentés ci-dessous :

Résultat 1: Le consensus sur la composition du système de couverture sanitaire universelle est atteint et le niveau de coordination est mis en œuvre.

ACTIVITÉ 1.3: Conception et élaboration du cadre juridique envisagé pour la création d'un ensemble d'instruments et de dispositifs institutionnels qui permettront de mettre en œuvre la CSU (perspective de la demande).

Pour s'assurer de la mise en œuvre et du fonctionnement harmonieux de la CSU, le BIT a appuyé le Comité Technique de Coordination du Conseil National de la Couverture Santé Universelle dans la mise en place du cadre juridique et institutionnel. Cet appui a été focalisé en particulier dans l'élaboration de la Loi n°23/006 modifiant et complétant la Loi n°18/035 du 13 décembre 2018, fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique pour y inclure la dimension de la couverture santé universelle. Il s'agit notamment:

- a) Du renforcement des capacités de 21 députés nationaux membres de la sous-commission Emploi, de la Commission Sociale et Culturelle de l'Assemblée nationale en matière de protection sociale en santé, au cours d'un atelier organisé à Zongo, au Kongo central du 28 au 30 juillet 2022. Cet atelier s'est terminé par la Déclaration de principe de Zongo pour le Travail décent et la Couverture Sanitaire Universelle en RDC.
- b) D'une assistance technique apportée lors d'un autre atelier organisé en faveur de 24 sénateurs membres de la Commission Socio-culturelle et 15 cadres du Sénat tenu au village Venus à Kinshasa du 11 au 14 septembre 2022. À cette étape, les recommandations ci-dessous ont été retenues:
 - i) intégrer les contributions des Honorables sénateurs à la feuille de route sur la mise en œuvre du Programme Pays pour la Promotion du Travail Décent en RDC proposée à Zongo;
 - ii) mener un travail de plaidoyer auprès de différentes institutions pour que la loi sur la CSU soit promulguée avant la fin décembre 2022;
 - iii) prendre en compte les observations des Honorables sénateurs dans les documents finaux notamment, les contributions en rapport avec la Déclaration de Zongo et le rapport final;
 - iv) s'assurer que les crédits substantiels sont accordés aux cinq établissements au cours de l'exercice 2023;
 - v) doter la République d'une loi spécifique sur la CSU.

Ces deux activités ont permis aux parlementaires non seulement d'avoir une meilleure compréhension de la CSU, mais aussi de faire une première lecture du projet de loi modifiant et complétant la Loi n°18/035 du 13 décembre 2018, fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique pour y inclure dispositions applicables au système de CSU en RDC.

- c) De l'appui technique à la finalisation du projet de loi sur la CSU en novembre et décembre 2022 à travers la mise en place d'un atelier des travaux intensifs de la Commission Sociale et culturelle de

l'Assemblée nationale avec la participation de 35 députés nationaux et 15 experts de l'Assemblée nationale.

- d) L'appui aux missions de vulgarisation de la CSU dans deux provinces du pays (Kongo central et Kasai oriental) pour permettre aux parties prenantes du niveau décentralisé non seulement de comprendre le concept mais aussi d'y adhérer et contribuer. Il s'agissait pour le Comité technique de coordination du Conseil national de la CSU de vulgariser auprès des acteurs provinciaux le concept de la CSU, mais aussi les textes officiels portant création et organisation de la CSU.

Résultat 2: Mise en œuvre du Fonds de solidarité pour la santé.

ACTIVITÉ 2.1 : Renforcement des capacités en matière de soins de santé universels et de protection sociale en santé, notamment en ce qui concerne les mécanismes d'assurance sociale et les politiques et instruments administratifs et organisationnels (formations générales et spécifiques aux différents acteurs qui interviendront dans le processus).

Le projet a appuyé le ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance sociale dans le renforcement du cadre institutionnel et réglementaire de mise en œuvre de la mutualité en RDC. Cet appui a tenu compte de l'importance du rôle des mutuelles dans la CSU en RDC et, en particulier d'avoir des mutuelles ayant une capacité de gestion qui permet de garantir les droits aux prestations de santé et une meilleure opérationnalisation progressive de la CSU et d'assurer la conformité des mutuelles de santé aux dispositions de la Loi organique n° 17/002 du 08 février 2017 déterminant les principes fondamentaux relatifs à la mutualité.

Sous la direction du ministère de l'Emploi, Travail et Prévoyance sociale, un consultant international recruté par le projet a produit les outils de gestion ci-après:

- a) normes pour l'agrément des mutuelles et les conditions de recevabilité;
- b) textes réglementaires pour la mise en place du Conseil Supérieur des mutuelles, du Comité permanent du Conseil Supérieur des mutuelles et de la Commission provinciale de coordination des mutuelles;
- c) indicateurs de performance clés pour le contrôle et le suivi des mutuelles, des structures faîtières ainsi que le guide de contrôle et de suivi;
- d) tableau de bord de suivi des mutuelles au niveau du Secrétariat à la prévoyance sociale et plan d'information du système de suivi.

Les outils de gestion ont été validés par les parties prenantes en novembre 2022 au cours d'un atelier organisé par le projet. Au-delà de la validation technique des outils, cet atelier a permis le renforcement des capacités du personnel du Secrétariat général à la Prévoyance sociale sur la mise en œuvre du cadre normatif et réglementaire en matière des mutuelles de santé en RDC, y compris sur l'utilisation d'outils de suivi. Spécifiquement, l'activité de formation a inclus deux modules: suivi et contrôle des mutuelles de santé et étude de faisabilité d'une mutuelle de santé. Au total, 54 experts venus de sept provinces du pays ont participé à l'atelier dont 18 des mutuelles de santé, 16 du ministère du Travail et Prévoyance sociale et 20 des structures de la CSU et des partenaires.

Résultat 3: Les acteurs nationaux de la protection sociale disposent des capacités nécessaires et des informations pertinentes pour mettre en œuvre efficacement les régimes de protection sociale et plaider en faveur de leur financement durable.

Les activités pour cet extrant sont programmées pour l'année 2023.

3. Collaboration et partenariats

Rapport sur l'engagement avec les partenaires sociaux

Les partenariats sont indispensables pour conduire le changement et garantir l'efficacité des politiques. Les partenariats permettent de renforcer les synergies et d'augmenter les ressources, notamment financières, d'accroître les compétences techniques et les savoir-faire. Le BIT n'a ménagé aucun effort pour renforcer les capacités des organisations tant patronales que syndicales qui veilleront à trouver des solutions consensuelles en matière de protection sociale en santé par rapport aux problèmes qui se présentent.

Partenariats avec d'autres partenaires de développement

Dans le cadre de ce projet, le BIT est un membre actif du Groupe inter bailleurs pour la santé (GIBS) et du Groupe inter bailleurs sur la protection sociale (GIBPS). Toutes les agences des Nations Unies qui évoluent dans ce secteur ont créé une plateforme H6+ où les différents experts se retrouvent pour échanger et créer des synergies entre différents programmes en cours et à venir en vue d'éviter le chevauchement. Le BIT est également en pleine consultation avec Enabel pour harmoniser des activités en appui au processus de couverture de santé universelle.

4. Défis et actions prises

Défi 1 : Recrutement du personnel du projet :

Le recrutement du personnel a pris du retard compte tenu du processus administratif mais aussi des délais nécessaires pour que les experts sélectionnés puissent se rendre disponibles. Cela a eu un impact sur la mise en œuvre de certaines activités, comme les études qui ne pourront démarrer qu'en 2023.

Mesure prise : Avec la mise en place de l'équipe complète du projet à partir de janvier 2023, le déroulement des activités va s'accélérer car en plus de la gestion du projet, le personnel va apporter un appui technique et fera le pont entre les parties nationales et toute l'expertise de l'OIT aux niveaux régional et mondial en faveur du processus de la couverture santé universelle en RDC.

Défi 2 : Ajuster les ambitions du projet au budget disponible :

Le principal défi que nous pouvons citer demeure la modicité du budget par rapport aux besoins exprimés par les partenaires de mise en œuvre de la CSU. À titre d'exemple, l'opérationnalisation du Fonds de solidarité de santé requière beaucoup des ressources pour la préparation des différentes procédures, l'élaboration des outils nécessaires et la formation du personnel à différents niveaux qui doivent être impliqués dans le fonctionnement du fonds. Il y a aussi la nécessité de vulgariser le processus pour obtenir l'adhésion et l'appui des principaux partenaires techniques et financiers dans la RDC.

Mesure prise : Pour faire face à cette difficulté et assurer des résultats consistants et durables, le plan de travail de 2022-23 a été redimensionné en adaptant la quantité d'activités prévues au budget disponible. Ce plan va être discuté et validé avec les différentes parties nationales d'ici la fin du mois de janvier 2023 lors du comité de pilotage du projet.

5. Résumé et perspectives

Le BIT accompagne le gouvernement congolais dans la réalisation de l'agenda du travail décent afin de relever le défi de la lutte contre la pauvreté pour le développement économique et social harmonieux au bénéfice de toutes les populations congolaises et soutenir la RDC dans sa quête pour l'émergence économique. Conformément à son mandat, le BIT a été l'un des premiers partenaires qui a cru au processus de la mise en œuvre de la couverture santé universelle en RDC.

Les principaux progrès réalisés en RDC en 2022, grâce à l'assistance technique fourni par le BIT dans le cadre de ce projet inclut notamment: *a)* la mise en place par Décrets du premier ministre des structures institutionnelles qui doivent gouverner et mettre en œuvre la CSU; *b)* le renforcement des capacités du Secrétariat général à la prévoyance sociale en matière de gestion; et *c)* le projet de loi qui est en ce moment sous examen au Parlement modifiant et complétant la Loi n°18/035 du 13 décembre 2018, fixant les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la santé publique pour y inclure les dispositions applicables au système de couverture santé universelle en RDC.

Le BIT en RDC tient à mobiliser davantage des partenaires et des ressources pour accompagner le Comité technique de coordination du conseil national de la couverture santé universelle, le ministère de la Prévoyance sociale, le Fonds de solidarité pour la santé et toutes les autres institutions nationales pour la réussite de la mise en œuvre de la CSU en RDC. L'appui jusque-là apporté par le BIT à travers ce projet montre bien qu'il est possible d'avancer si le travail est fait main dans la main avec toutes les parties prenantes. Ces efforts devront se focaliser sur la mise en œuvre de la CSU et plus particulièrement l'opérationnalisation du Fonds de solidarité de santé et le renforcement des capacités des acteurs de protection sociale et de ceux des institutions de la CSU pour leur permettre d'avoir une même compréhension de leurs missions.