

UNIVERSITÉ LYON II
1985-1986

Ch 9334



PROBLÈMES SOCIO-SCOLAIRES DES ÉLÈVES DE MILIEU FAMILIAL DÉFAVORISÉ

**Propositions et projets d'actions pour une
amélioration de l'aide sociale à l'enfance
dans le cadre de l'action sociale au CONGO**

THÈSE

Présentée

en vue de l'obtention du Doctorat :

Lettres et sciences humaines --- Sciences de l'éducation

par

NDALA Timothé

632724

sous la direction de

Monsieur le Professeur Robert MARTIN

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
<u>PREMIÈRE PARTIE : LES OEUVRES SOCIALES</u>	18
CHAPITRE I - PRESENTATION DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DU CONGO	19
I.1 <u>Le cadre physique</u>	
1.1.1 Structure et relief	
1.1.2 climat et végétation	
I.2 <u>Etude sociologique</u>	
1.2.1 les mouvements de population	
1.2.1.1. les anciens mouvements de population	
1.2.1.2 répartition actuelle	
1.2.1.3 les déplacements actuels	
1.2.2 L'état démographique actuel	
1.2.3 L'économie	
1.2.3.1 Aperçu sur la politique familiale nationale	
CHAPITRE II - L'ACTION SOCIALE DES EGLISES	38
II.1 <u>L'Eglise Catholique</u>	
2.1.1 La Congrégation des Soeurs de l'Immaculée Conception	
2.1.2 Le Secours Catholique	
II.2 <u>L'Eglise Protestante</u>	
II.3 <u>L'Armée du Salut</u>	
II.4 <u>La Croix-Rouge Congolaise</u>	
CHAPITRE III - LE SERVICE DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE	49
III.1 <u>Les attributions</u>	51
III.2 <u>Le Budget</u>	53
III.3 <u>Le circuit administratif</u>	56
3.3.1 La constitution des dossiers :	
- la demande	
- l'instruction	
3.3.2 La décision de la commission	

DEUXIÈME PARTIE : LES PROBLÈMES SOCIAUX DES ÉLÈVES 60DANS LA FAMILLE

CHAPITRE IV - DESCRIPTION DE LA POPULATION ETUDIÉE	61	X
IV.1 <u>Les élèves</u>	61	
IV.1.1 Origine des élèves : lieu de naissance		
IV.1.2 Age scolaire des élèves		
IV.1.3 Origine scolaire des élèves		
IV.2 <u>Le Chef de Famille</u>	67	
IV.2.1 Le lieu de naissance		
IV.2.2. Age		
IV.2.3 Etat matrimonial		
IV.3 <u>La Famille</u>	76	
IV.3.1 La Fratrie		
IV.3.2 La famille et l'éducation de l'enfant		
CHAPITRE V - ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE DU REVENU FAMILIAL.....	88	X
V.1 <u>Répartition des activités socio-professionnelles</u>	88	
V.1.1. Le statut des familles		
V.2 <u>L'habitat</u>	100	
V.3 <u>Les biens matériels</u>	105	
CHAPITRE VI - L'AIDE SOCIALE : IMPACT INCERTAIN SUR LA FAMILLE.....	113	X
VI.1 <u>Besoins exprimés par les familles</u>	113	
VI.1.1 Besoins financiers		
VI.1.2 Besoins sanitaires		
VI.1.3. Besoins sociaux		
VI.1.3.1 Besoins en logements décents		
VI.1.3.2 Besoins en éducation		
VI.2 <u>L'écolier et l'école</u>	120	
VI.2.1 Le chemin de l'école		
VI.3 <u>L'école : ses qualités</u>	122	
VI.4 <u>L'école : ses défauts</u>	126	
VI.5 <u>L'école de rêve</u>	129	
VI.5.1 Où conduit l'école ?		

.../...



VI.6 <u>L'écopier en dehors de l'école</u>	133
VI.6.1 Le travail scolaire à la maison	
VI.6.2 Occupation post-scolaire	
VI.7 <u>Besoins exprimés par les enseignants</u>	139
VI.8 <u>Besoins exprimés par les décideurs</u>	146
VI.9 <u>Besoins exprimés par les travailleurs sociaux</u>	149
VI.10 <u>Etudes comparatives entre les différentes catégories de personnes interrogées</u> -	152
- les décideurs	
- les enseignants	
- les travailleurs sociaux	
<u>TROISIÈME PARTIE : VERS UN PROJET D'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE</u> -	155
CHAPITRE VII - LE CONCEPT D'AIDE	156
VII.1 <u>Définition et élaboration des concepts</u>	158
VII.1.1 Définition	
VII.1.2 Elaboration	
VII.2 <u>Le concept d'aide proprement-dit</u>	161
VII.2.1 Utilisation du mot "aide" en service social	
VII.2.2 Représentation imagée du concept d'aide	
VII.2.3 Les dimensions du concept d'aide	
VII.2.3.1 Les protagonistes	
VII.2.3.2 Le temps	
VII.2.3.3 L'espace	
VII.2.3.4 Le contenu	
VII.2.3.5 Les techniques	
VII.3 <u>Le concept d'accompagnement en Service Social</u>	176
CHAPITRE VIII - PROPOSITION POUR L'AMÉLIORATION DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE (à court terme)	177
VIII.1 <u>L'aide et les aides</u>	179
VIII.1.1 Mieux couvrir certains risques	
VIII.1.1.1 Améliorer la protection des malades et handicapés -	
VIII.1.1.2 Améliorer la protection de la femme seule	
VIII.1.2 <u>Changer le mode de décision</u>	
A/ Décontrer	
B/ Alléger le circuit administratif	

VIII.2	<u>La Stratégie</u>	188
VIII.2.1	Au niveau de la D.G.A.S.	
VIII.2.2	Au niveau régional	
VIII.2.3	Au niveau du privé	
VIII.3	<u>Les établissements</u>	195
VIII.3.1	L'action sanitaire	
VIII.3.1	Les centres médico-sociaux	
VIII.3.2	La protection maternelle et infantile	
VIII.3.2	L'action sociale	
VIII.3.2.1	Le centre social	
VIII.3.2.2	Le service social	
VIII.3.3	Amélioration de l'existant et création de nouvelles structures	
VIII.3.3.1	Mettre à la disposition des centres médico-sociaux un personnel qualifié -	
VIII.3.3.2	Améliorer les conditions de vie des populations -	
VIII.3.3.3	Une politique de prévention plus affirmée	
VIII.3.3.4	L'amélioration de l'accès au logement -	
VIII.3.3.5	La diminution du nombre d'enfants par classe pédagogique -	
VIII.3.3.6	L'organisation des colonies de vacances -	
VIII.3.3.7	La politique de couverture de l'ensemble du territoire par des nouveaux centres d'éducation sociale -	
VIII.3.3.8	Création des foyers sociaux féminins -	
VIII.3.4	Nécessité de mieux informer : augmenter et diversifier l'information -	
VIII.3.4.1	Les permanences	
VIII.3.4.2	Le recours aux medias	
VIII.3.4.3	L'envoi de dépliants	
VIII.3.4.4	Un contact personnalisé	

- VIII.3.5 De nouveaux vecteurs d'information :
développer l'information à l'extérieur
de l'organisme -
 - VIII.3.5.1 Pour d'autres médiations de l'information -
 - VIII.3.5.2 L'initiative privée : un potentiel à ne pas
négliger -
- VIII.3.6 Une meilleure gestion passe par la responsabilisa-
tion des organismes sociaux et des autres intervenants-
 - VIII.3.6.1 Améliorer la formation du personnel pour un
meilleur service public -
 - VIII.3.6.2 Repenser la formation initiale -
 - VIII.3.6.3 Personnaliser les tâches -

CHAPITRE IX - VERS UNE DEFINITION D'UN SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE (à long terme) : EXEMPLE DU MONDE AGRICOLE -	218
IX.1 <u>La situation actuelle en République Populaire du Congo</u>	219
<u>en matière de protection sociale</u> -	
IX.1.1 La caisse nationale de prévoyance sociale (C.N.P.S.)	
IX.1.2 Les risques actuellement couverts par la C.N.P.S.	
IX.1.3 L'action sanitaire et sociale en faveur des affiliés et de leurs familles-	
IX.1.4 Le budget de la C.N.P.S.	
IX.1.5 Le régime spécial des fonctionnaires	
IX.2 <u>Analyse et critique du système actuel de prévoyance sociale</u> ...	231
IX.2.1 Les inégalités d'accès aux droits -	
IX.2.2 L'insuffisance des risques pris en compte -	
IX.2.3 Faible proportion des populations touchées par le système actuel -	
CHAPITRE X - LA RECHERCHE DE PRINCIPES ET BESOINS DE PROTECTION SOCIALE -	233
X.1 <u>Les risques communs à l'ensemble des travailleurs</u>	235
X.1.1 Les risques non professionnels -	
X.1.2 Les risques professionnels -	

X.2 <u>Les risques spécifiques au monde agricole</u>	242
X.3 <u>Propositions à long terme</u>	250
X.3.1. La couverture du risque-maladie -	
X.3.2. Une politique en faveur de la mère et de l'enfant -	
X.3.3. La garantie des revenus-	
X.3.4. Des efforts progressifs en faveur des handicapés -	
X.3.5. Une extension du système de pension-vieillesse -	
X.3.6. En ce qui concerne le risque chômage -	
 CHAPITRE XI - PRINCIPALE ORIENTATION.....	254
XI.1 <u>Les problèmes de financement</u>	254
XI.1.1 Les cotisations -	
XI.1.2 Les subventions et transfert -	
XI.2 <u>Les problèmes administratifs</u>	258
XI.2.1 Détermination du montant des cotisations -	
XI.2.2 Le recouvrement -	
 CONCLUSION GÉNÉRALE	269
BIBLIOGRAPHIE	281
INDEX THÉMATIQUE	293
TABLE DES MATIÈRES	298

TROISIÈME PARTIE

VERS UN PROJET D'ACTION SOCIALE
EN FAVEUR DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE

CHAPITRE VII

LE CONCEPT D'AIDE

Le bilan que nous avons pu effectuer du fonctionnement du service de développement communautaire de la Direction Générale des Affaires Sociales, les réflexions qu'il nous a inspirées et l'analyse que nous en avons tentée, nous conduisent à envisager quelques propositions.

C'est dans ce sens que nous avons donc entrepris la rédaction d'un projet, en précisant un cadre qui permette la définition d'une politique cohérente en faveur de l'enfance et de sa famille.

Mais bâtir un projet, se fixer des objectifs, faire des propositions, s'engager dans une direction, cela suppose d'abord une perception du cadre global, du cadre dans lequel nous les situons.

Il nous a donc semblé important à ce stade, de poser quelques questions fondamentales :

1 - Qu'est-ce-que l'Aide Sociale ? Pourquoi une action sociale en faveur de l'enfance ? Que doit-elle viser ? (chapître VII).

2 - A court terme, quels moyens la D.G.A.S. se donne-t-elle pour mener cette politique ? Connaissant la structure, le fonctionnement et la finalité de l'institution dans laquelle nous travaillons, ces moyens sont-ils conformes à la réalité locale (chapître VIII).

3 - Le Congo dont l'économie est basée essentiellement sur la production agricole doit son développement aux populations rurales. Il est injuste que le système de protection sociale en vigueur fasse fi de cette réalité pour ne s'intéresser qu'aux travailleurs du secteur moderne alors que ces dernières ne sauraient parfois exister sans les premières.

En ce qui nous concerne, afin de permettre aux familles indigentes d'entretenir et d'éduquer leurs enfants, ne peut-on pas envisager à long terme, l'extension de la couverture sociale aux populations exclues (agriculteurs, artisans par exemple) organisées en coopératives ou pré-coopératives reconnues par l'Etat ? C'est-à-dire réfléchir sur ce que pourrait être une protection sociale pour tous (chapitre IX).

7.1 Définition et élaboration des concepts

Le service social a tenté, à différentes périodes, sous l'influence d'auteurs divers, de définir les concepts qu'il utilise. Après les efforts des pionniers, l'un des principaux auteurs qui ait souligné l'impérieuse nécessité, pour la profession de leur élaboration claire, fut Félix BIESTEK (1) pour qui *"une terminologie précise est une condition nécessaire et indispensable au progrès d'une profession (...)* Une analyse conceptuelle claire contribuera, non seulement à la formation des étudiants mais aussi à l'auto-critique quotidienne du case-worker, si expérimenté soit-il." (1).

Par la suite, des périodes historiques privilégiées ont permis, dans certaines régions du monde, une recherche très dynamique de cette conceptualisation. Ainsi, en Amérique Latine, au cours des années 1965-1972 environ, de nombreuses publications font-elles état de la pensée individuelle et collective des assistants sociaux autour de ce qu'on a appelé le mouvement de "re-conceptualisation du Service Social" (2).

En France, depuis quelques années l'on a assisté à un effort de professionnels (Amédée THEVENET, Pierre VERDIER etc...) pour définir cadres théoriques en prenant de la distance par rapport à ceux des sciences sociales, que le Service Social

(1) Felix BIESTEK : Pour une assistance sociale individualisée
Ed. Du Seuil PARIS (France 1957 P.13

(2) Voir notamment "La reconceptualisation du service social -
Oeuvres collectives - Ed. Humanité 1970

incorpora d'abord sans trop se poser de questions. Il utilise, en effet, d'abord ceux de la psychologie dynamique et de la psychanalyse, ensuite ceux de la sociologie et à la psychosociologie, actuellement ceux de l'économie.

Cette tentative ne peut que nous faire avancer dans la maîtrise théorique du Service Social, l'affirmation de son identité professionnelle et la transmission de son savoir aux nouvelles générations de travailleurs sociaux.

7.1.1. Définition

Le mot concept provient du latin concipere : concevoir. Il se définit comme une *"représentation mentale universelle et abstraite, obtenue en retenant les aspects essentiels de l'objet"* (1). Un concept n'est pas le phénomène lui-même mais une abstraction. *" Il obéit à un double mouvement ; d'une part, il représente une activité pratique (...) et de proche en proche il élève en écartant les aspects particuliers, contingents de ce contenu pour atteindre par l'abstraction l'universel (2)."*

(1) GRAWITCH Madeleine "Lexique des Sciences Sociales"
Daloz Paris France

(2) GRAWITCH Madeleine "Méthodes des Sciences Sociales"
Daloz Paris France 1981 page 22

Il s'agit donc d'une élaboration mentale des composantes essentielles d'un objet ou d'un phénomène (ou une série de phénomènes). Etant une représentation, il n'est pas l'objet ou le phénomène lui-même, mais seulement l'explication abstraite de ses caractéristiques, en vue de rendre intelligible cet objet ou ce phénomène.

L'une des difficultés des Sciences Sociales est, selon le même auteur de travailler trop souvent avec des concepts flous, mal définis, ambigus et, aussi, de confondre concept et notion ; celle-ci désignant une idée dont le contenu est encore peu systématisé, alors que le premier doit être rigoureusement défini.

7.1.2 L'élaboration des concepts

Nous tenterons de définir le concept d'aide en suivant partiellement la démarche proposée par LAZARSFELD (1), qui part d'une définition imagée et imprécise pour tenter d'identifier les éléments qui le composent et ses dimensions. Chaque dimension retenue donne lieu à l'élaboration d'indicateurs c'est-à-dire de données observables d'attributs propres à la réalité étudiée dont il faut déterminer la présence ou l'absence.

(1) BOUDON Raymond : "Les Méthodes en Sociologie"

Q S J PUF Paris 1969

citation de LAZARSFELD pages 49-51

La synthèse des données obtenues dans ces différentes étapes aboutit à la définition claire du concept et à la construction d'indices.

Nous ne prétendons pas, dans ce premier travail, élaborer le concept d'aide avec toute la rigueur souhaitable et en suivant toutes les étapes définies par LAZARSELD. Puisse néanmoins cette première tentative apporter des éléments de clarification et constituer un point de départ pour des recherches ultérieures.

7.2 Le concept d'aide proprement dit

7.2.1 Utilisation du mot "aide" en Service Social

C'est l'un des plus utilisés dans la littérature professionnelle jusqu'aux années 1975. Lorsqu'on étudie son usage, on réalise très vite qu'il s'agit d'un mot passe-partout traduit tantôt comme verbe (aider) tantôt comme substantif (l'aide) et, dans ce cas, parfois comme complément de nom (relation d'aide). Ainsi dit-on :

"L'aider à supporter un certain nombre d'épreuves"

"Cette aide a pu être apportée à l'enfant (...)"

"Une aide très soutenue fut également apportée (...)" (1)

"Après deux ans d'aide suivie, elle se montrera prête à reprendre l'enfant" (1).

(1) Séminaire sur le Case-Work, l'Ecole Nationale de la Santé Publique et Comité d'Entente des Ecoles de Service Social - Paris du 30.1 au 9.11.1957 - pages 27-29 -

"Le client vient vers l'aidant avec un problème de vie devant lequel il se trouve impuissant". (1)

"La relation d'aide s'établit dès que le client expose son problème et que l'aidant lui montre qu'il partage ses sentiments (...)" (2)

Par ailleurs, il est souvent utilisé pour indiquer un but :
Les principes d'actions sur lesquels se fonde le case-work donnent cette orientation active, permettant de dépasser la contrainte de certaines situations et d'organiser son activité en fonction d'un but : l'aide à apporter au client" (3)

Il est aussi fréquemment utilisé pour indiquer une technique, et plus particulièrement une technique relationnelle, dans le cadre de la rencontre "aidant-aide".

"L'utilisation positive des facteurs inhérents à la relation entre celui qui aide et celui qui bénéficie de l'aide est peut-être la plus importante de toute l'action sociale (1)".

(2) Perlman Helen HARIS : L'Aide psycho-sociale interpersonnelle
Col. Socio Guides - Ed. Centurion - Paris 1972 - pages 71-75

(3) DU RANQUET Mathilde : L'approche en Service Social -
Col. Socio-Guides n° 22 - Ed. Le Centurion - Paris 1981- p. 24

Ces quelques citations permettent d'affirmer que le mot "aide" recouvre, en Service Social, des réalités diverses : il est utilisé souvent mais son contenu et sa définition restent vagues, ambigus, indéfinis. Aucun auteur, à notre connaissance, ne s'est employé à le définir clairement.

C'est peut-être pour cette raison que les auteurs récents l'utilisent de moins en moins. De même, dans les formations initiales et permanentes d'autres ont-ils été introduits (intervention, changement, projet d'action etc...)

7.2.2 Représentation imagée du concept d'aide

Dans le lexique des Sciences Sociales (1), le mot "aide" est défini par rapport à l'économie : "mécanisme de transfert des pays riches aux pays pauvres".

Selon le dictionnaire Larousse (2) aide signifie "assistance momentanée ou accidentelle, secours".

Le nom indique "celui ou celle qui seconde quelqu'un dans un travail ou opération".

Le verbe transitif aider veut dire "prêter son concours à quelqu'un, joindre ses efforts à ceux d'un autre".

(1) GRAWITCH Madeleine Op. Cit - p. 17 -

(2) Encyclopédie LAROUSSE 1977

Les synonymes d'aide sont : assistance, secours, concours, protection, soulagement, appui, coopération, coup de main, renfort, collaboration, soutien (1).

Ce mot est donc riche en synonymes et, dans sa définition, il s'agit bien du concours prêté par une personne à une autre, qui éprouve une difficulté momentanée. Nous retiendrons aussi que la première prête son concours, joint ses efforts à ceux de l'autre. L'acteur principal reste l'autre ; celui qui aide est là pour le seconder, pour coopérer avec lui, le soutenir.

7.2.3. Les dimensions du concept d'aide

En Service Social, ce concept inclut divers éléments constitutifs que nous essayerons de dégager et d'analyser séparément...

Nous en avons distingué cinq :

- les protagonistes,
- le temps,
- l'espace,
- le contenu,
- et les techniques que nous développons à continuation.

(1) Dictionnaire des idées suggérées par les mots -

Paul ROUAIX, Collec. U - Librairie A. Collin - Paris 1966 -

7.2.3.1 Les Protagonistes

=====

Les protagonistes sont le client, le travailleur social et l'institution d'action sociale. D'autres termes sont parfois utilisés pour les désigner (usagers, organismes, professions sociales etc...)

- Le client peut être une ou plusieurs personnes (famille, groupe)

Il est confronté à une situation de carence ou de difficulté qui entraîne un besoin qu'il ne peut satisfaire seul dans la conjoncture où il se trouve. Cette situation de client l'**entraînera** à se mobiliser pour faire appel à un travailleur social ; il s'agit alors d'une demande. Si la situation ne le mobilise pas pour **poser** une demande, il se peut qu'un tiers extérieur (voisinage, famille, services divers : école, hôpital) adresse au Service Social un signalement, et lui fasse ainsi connaître la situation de carence ou de difficulté dans laquelle se trouve la personne ou famille en question (1).

- Le travailleur est un professionnel appointé, titulaire d'un diplôme qui atteste de ses compétences acquises.

De par son appartenance institutionnelle, il est chargé de la mise en oeuvre de la politique sociale de l'organisme qui l'emploie. Il est soumis à deux exigences contradictoires : son autonomie technique et professionnelle et sa dépendance administrative et institutionnelle.

(1) GRAWITCH Madeleine "La demande en travail social" article de la revue française de Service Social ANAS, 4^{ème} trimestre 1978 - N° 120 Paris - p. 12 -

- Entre ces deux termes contradictoires, le travailleur social doit mettre ses compétences au service des usagers, tout en gardant sa référence aux objectifs institutionnels.
- L'institution d'Action Sociale, employeur des travailleurs sociaux, est régie par une législation qui détermine les grandes lignes de la politique sociale ; elle-même élabore dans ce cadre, les axes plus spécifiques de son action qu'elle met en oeuvre par le biais de professionnels : des travailleurs sociaux.

La présence de l'institution dans le processus d'aide reste indirecte, le travailleur social est porteur de sa représentation de l'institution dans sa rencontre avec le client.

Les indicateurs essentiels de cette dimension du concept d'Aide et les rapports contradictoires entre les trois, où la relation entre autonomie et dépendance se joue en termes de pouvoir et de rôles pour chacun.

7.2.3.2 Le Temps

=====

L'une des dimensions de l'aide est la durée. Il s'agit bien d'un processus qui se déroule dans le temps, qui a un début, un développement et une fin. La définition du dictionnaire que nous avons mentionnée plus haut parlait "d'assistance momentanée".

En effet, le processus d'aide est délimité dans le temps, il porte en lui-même, dès son départ, l'idée qu'il prendra fin, qu'il doit nécessairement s'arrêter un jour, il ne peut être indéfini (1).

Si l'aide comporte toujours un terme, la durée totale du processus de la première rencontre à la dernière, est très variable. Parfois, une seule rencontre suffit, en d'autres cas, elles se succèdent pendant une longue période, voire des années.

Vers les années 70, au CANADA et aux Etats-Unis, des recherches et des expérimentations ont été entreprises autour de la variable durée. Cela a permis une série de publications sur ce qui fut appelé le "Travail à Court Terme" (environ six à huit rencontres pendant deux mois) par opposition à "Long Terme" qui se déroulait sur plusieurs mois, parfois des années (2).

Mise à part la durée de l'aide elle-même, compte aussi le temps consacré par le travailleur social à chaque personne, famille ou groupe. Le nombre d'heures d'intervention directe ou indirecte est un indicateur d'ordre économique qui peut se chiffrer en coût et devenir une variable importante de l'évaluation des résultats.

(1) DE ROBERTIS Cristina : "Méthodologie de l'intervention en travail social" Ed. Le Centurion - Col. Socio-Guides Paris 81 chapitre II -

(2) DU RANQUET Mathilde : "Nouvelles perspectives en Case-Work" Col. Nouvelles Recherches - Ed. Privat - Toulouse 1975 - chapitre VI -

Les principaux indicateurs sont la durée totale, qui est variable, le temps consacré à une action qui constitue un indicateur de coût utile pour des résultats et le terme obligatoire de l'aide qui ne peut être que momentanée.

7 .2.3.3. L'espace =====

Il est couramment admis en Service Social que le lieu où se déroulent les rencontres a une signification et influence le processus. L'une de ses caractéristiques en est la multiplicité. Tantôt, c'est le client qui se déplace au bureau du travailleur social, tantôt c'est le second qui "visite à domicile" la personne ou la famille. La rencontre peut avoir lieu dans des espaces qui n'appartiennent pas au "territoire" de l'un ou de l'autre : la rue, un parc, l'école, le bar etc... Chacun a une signification particulière ; la relation se déroule différemment selon celui qui pénètre dans le territoire de l'autre ou qu'il s'agisse d'un espace neutre, dont aucun protagoniste n'est "propriétaire".

Cette multiplicité permet d'introduire des variables importantes : demander au client de se déplacer au bureau pour l'inciter à un engagement plus actif dans l'action entreprise : aller à son domicile pour lui permettre, dans son propre territoire, de rester maître d'oeuvre du processus engagé etc...

Les indicateurs de la dimension espace sont donc : la multiplicité de lieux de rencontre et l'utilisation de l'un ou l'autre avec un propos défini, en fonction de la signification de l'espace choisi.

7.2.3.4 Le contenu

=====

Le contenu du concept d'aide a été souvent et est malheureusement encore dichotomisé en "aide matérielle" et "aide psychologique", comme si un travailleur social était un distributeur, soit d'argent, soit de soutien affectif et de compréhension.

Cette dichotomie a peut-être son origine, ce qui expliquerait sa prégnance dans le désir de valorisation de celui-ci est plus "noble" tout ce qui est "psy") et dans son malaise face à l'argent.

Pour nous, le contenu de l'aide ne peut être séparé en "matériel" et "psychologique" simplement parce qu'elle ne s'adresse pas à des problèmes (financiers, relationnels, de logement etc...) mais à des personnes qui ont peut-être des difficultés semblables mais chacune a sa propre façon de les ressentir, de les combattre et de se mobiliser pour trouver des solutions.

Le contenu de l'aide se focalise sur des personnes et non sur des problèmes auxquels elles sont confrontées : cela constitue pour nous la pierre angulaire, la ligne de démarcation entre l'aide et... autre chose. Si nous acceptons cette focalisation sur la personne comme indicateur essentiel du contenu de l'aide, il n'est plus possible de la dichotomiser en matériel et psychologique, car une personne est en même temps sa situation (professionnelle, culturelle, financière, familiale etc...) et la façon dont elle la perçoit, l'interprète, l'analyse et la retraduit, avec toute la complexité d'une réalité à la fois objective et subjective.

La focalisation sur la personne implique que seul le client parmi les protagonistes mentionnés ci-dessus, peut être acteur du changement de sa situation. Le travailleur social qui se précipite pour trouver des solutions à des problèmes (placement d'enfants, logement, secours financiers) au lieu de s'atteler à la tâche -ô combien plus passionnante et difficile- d'accompagner, de soutenir le client dans sa propre recherche de ses propres solutions, sera souvent confronté à l'échec et à l'inutilité de réponses inopérantes.

"Rien n'est plus difficile en réalité pour le travailleur social, que de faire confiance à ce que ROGERS appelle la tendance actualisante de l'autre, à cette capacité de trouver, de créer, d'inventer la riposte qui correspond au système de contraintes dont il est accablé (...). En fin de compte,

c'est à ROGERS que nous devons la thèse fondamentale selon laquelle (...) dans le retour à la capacité d'affronter le monde, c'est le client qui joue un seul rôle actif, la présence (...) du travailleur social ayant pour seule fonction de libérer l'expérience vécue individuelle avec sa dimension collective" (1).

Cette focalisation de l'aide sur la personne qui devient seul artisan du changement de sa situation, implique nécessairement son libre consentement. L'aide ne peut être imposée, son adhésion est une condition indispensable, qu'elle soit explicite ou implicite. Elle est indépendante de l'origine de la demande ; lorsque c'est le client qui a pris l'initiative de la rencontre avec le travailleur social, le problème de son adhésion ne se pose pas, au moins au début. En revanche, il se pose lorsqu'il s'agit d'un tiers (voisinage, famille) qui demande une intervention, ou d'un organisme ou institution sociale. "L'assistant de Service Social doit recueillir l'adhésion des intéressés à tout projet d'action. En toute circonstance, il doit rechercher auprès de chaque individu, la façon personnelle dont celui-ci peut exprimer cette adhésion" (2).

(1) MURY Gilbert : "Remarques d'un sociologue à propos du Service Social"- Dans Connexions n°14
Paris - 1975 -

(2) ANAS : Code de déontologie des assistants de Service Social
1981 (article 11) - p. 19 -

L'adhésion n'est pas suffisante : le sujet doit rester maître d'oeuvre, garder en main son devenir, être celui qui prend les décisions qui le concernent, en accord avec son propre projet de changement.

Dans ce cadre, l'aide au travailleur social revêt deux aspects essentiels. D'une part, il intervient comme "catalyseur" dynamisant les capacités du client à élaborer un projet de changement, à trouver des solutions, libérant les forces dynamiques potentielles et lui donnant espoir et confiance dans ses propres capacités. D'autre part, il agit comme "médiateur" ou intermédiaire entre les organismes sociaux et le client pour que celui-ci obtienne la satisfaction de ses droits, bénéficie des prestations extra-légales diverses, et soit orienté dans des labyrinthes institutionnels parfois inextricables.

Les éléments essentiels du concept sont donc les suivants :

- seul le client est l'acteur du changement de sa propre situation, il reste maître d'oeuvre des projets le concernant et son consentement est une condition indispensable.
- l'aide du travailleur social consiste à oeuvrer pour la dynamisation de ses capacités et à agir auprès des institutions à son bénéfice, dans un rôle d'intermédiaire.

7.2.3.5 Les techniques

=====

C'est la dimension technique qui est propre au travailleur social. Elle constitue son "savoir-faire" et sa compétence professionnelle. Cet aspect a été développé par certains auteurs autour de l'analyse de la "relation d'aide" ; relation complexe, engageant profondément deux personnes, qui deviennent partenaires dans l'action pendant un laps de temps "L'aide qui peut paraître si simple, est en réalité un processus relativement complexe dans lequel il n'y a pas "celui qui est en difficulté" en face de celui qui apporte quelque chose", mais deux êtres humains, profondément engagés dans une relation d'échange où l'un et l'autre se modifient (1).

Au-delà de la technique d'aide , la relation engagée est donc une relation d'échange où, malgré des rôles et fonctions différents, les protagonistes s'influencent réciproquement et changent.

La dimension technique de l'aide a été analysée et développée par divers auteurs. Tout d'abord, la classification des techniques (appelées de traitement) présentée par Mathilde DU RANQUET (2) en distingue trois formes principales :

-
- (1) LEMAY Michel "La psychologie de l'aide ou la relation aidant-aidé", dans dialogue Etudes et Recherches sur les problèmes du couple - n° 25 Paris 1970 - P. 15 -
- (2) DU RANQUET Mathilde : "Nouvelles perspectives en Case-work Coll. Nouvelle Recherche - Ed. Privat - Toulouse 1975-P 33 -

- A - L'utilisation des ressources du milieu qui implique d'informer le client de ressources disponibles, de l'assister dans les démarches à entreprendre, de lui procurer des ressources auxquelles il n'a pas accès directement.
- B - Le soutien du moi qui comporte l'acceptation des points faibles et la mise en valeur des points forts, l'encouragement à exprimer les sentiments et les difficultés. Il est centré sur la réalité du présent et doit tendre à diminuer l'anxiété.
- C - La clarification, qui consiste à explorer la situation avec le client, à analyser les divers aspects et à l'encourager.

Cristina de ROBERTIS a étudié les techniques d'aide (appelées interventions) et les a classées en deux grands groupes (1) : l'intervention directe et indirecte. Parmi les premières figurent : la clarification, le soutien, la compréhension de soi, l'information, l'assistance matérielle, l'éducation, le conseil... Les interventions indirectes sont notamment l'organisation et la documentation, la mise en place de groupes de clients, l'intervention auprès de l'entourage, la collaboration

(1) DE ROBERTIS Cristina : Methodologie de l'intervention en Travail Social - Ed. Le Centurion
Coll. Socio-Guides - Paris 1981
Chapîtres 7 à 10 -

avec d'autres travailleurs sociaux et les interventions auprès des organismes d'Action Sociale.

Les techniques constituent le domaine des compétences du travailleur social. La compétence essentielle reste celle de la relation avec le client, qui est définie comme une relation d'échange où-sans nier les différences- deux personnes se modifient et s'influencent.

En résumé, l'aide en Service Social a comme protagoniste le client, le travailleur social et l'institution. Ils entretiennent tous trois des rapports contradictoires.

Etant un processus qui se déroule dans le temps, l'aide comporte obligatoirement un terme. Elle se focalise sur la personne, et le client reste seul maître de son devenir et des décisions qui le concernent. Quant au travailleur social, il met à la disposition du client ses compétences professionnelles et techniques. Il les utilise pour dynamiser les capacités potentielles de ce dernier, trouver les solutions les plus adéquates à son propre projet et le guider dans le labyrinthe des institutions sociales. La relation qui est l'une des composantes majeures des techniques d'aide se caractérise par une relation de partage engageant profondément les interlocuteurs malgré les différences évidentes de statuts et de rôle. Classées et variant d'un auteur à un autre, ces techniques peuvent constituer des indicateurs intéressants, mais des recherches plus approfondies resteraient à faire dans ce domaine.

7.3 Le concept d'accompagnement en Service Social

Accompagner, mot proche de celui de compagnon, signifie aller avec quelqu'un (1). Ses synonymes sont : convoier, escorter, faire route avec.

Ce concept revêt, à notre avis, plusieurs dimensions identiques à celui d'aide. Ainsi les partenaires en présence, l'espace, le contenu et les techniques nous semblent-ils conserver.

En revanche, la dimension du temps peut être analysée différemment lorsque l'accompagnement du travailleur social s'assimile au travail de suite. Dans ce cas, il se déroule sur une durée longue, avec souvent des réunions très espacées. Il est particulièrement utilisé dans un but préventif, lorsqu'il s'agit de personnes ou familles soumises à des crises périodiques ou cycliques. Les travailleurs sociaux préviennent ces périodes difficiles par une présence régulière auprès du client, même si les contacts sont espacés. Cet accompagnement permet aussi de cimenter les acquis et de consolider l'équilibre trouvé pendant la période plus intensive de travail ensemble. L'accompagnement du travailleur social assure au client une présence chaleureuse, un soutien et l'assurance d'avoir quelqu'un à ses côtés pour "lui tenir compagnie". Cependant, l'accompagnement comme travail de suite, ne devrait jamais se substituer aux réseaux de solidarité spontanée (voisinage, famille, amis) et n'est à utiliser qu'à des occasions bien définies et exceptionnelles. En aucun cas, il ne doit faire que le processus d'aide doive prendre fin.

(1) Encyclopédie Larousse 1977 -

CHAPITRE VIII

PROPOSITION POUR L'AMÉLIORATION DE
L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE (À COURT TERME)

A la lumière de la définition du concept d'aide, examinons maintenant dans quelle mesure l'action sociale peut à court terme permettre aux familles défavorisées d'élever et d'éduquer leurs enfants.

L'aide sociale à l'enfance présente une différence avec les autres institutions d'aide : elle doit disposer d'une gamme gamme extrême de moyens qui permettent une véritable action.

Action plutôt qu'aide, une action en faveur de l'enfance pour avoir des chances de réussite, doit s'inscrire dans un projet global, qui touche en même temps la famille.

Nous n'avons pas l'ambition de préciser le contenu d'une politique, mais de déterminer à quelles conditions il peut en exister une.

Rappelons le droit de tout enfant au respect de son identité, à son épanouissement individuel et social et à son développement affectif et harmonieux. Pour ces raisons, l'Etat a l'obligation de satisfaire, en cas de manque (comme c'est le cas ici) ses besoins fondamentaux.

Ainsi avoir une politique, c'est s'être donné ces objectifs, agir dans ce sens et vérifier les résultats de cette action. Dans le domaine qui nous concerne, l'aide à l'enfant, si l'on veut une politique cohérente, il faut que cette dernière soit élaborée en fonction d'une connaissance parfaite des besoins

et appliquée le mieux possible à côté des familles.

"Si l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à l'analyse des besoins, on se condamne à être indéfiniment débordé par les urgences et à agir dans le brouillard (1)!"

L'aide financière, unique prestation offerte aux familles pour les enfants, n'a fait que les maintenir dans une situation de dépendance. Un soutien plus dynamique doit être recherché par le service de l'enfance pour une meilleure action, c'est-à-dire celle qui leur permettrait de vivre sans faire appel aux Services Sociaux et leur donnerait la capacité d'élever leurs enfants dans de bonnes conditions.

Pour ce faire, l'action sociale doit aller vers les familles simplement pour mieux les connaître, être à leur écoute pour mieux saisir leurs besoins prioritaires, et cela sans idées préconçues, sans programme pré-établi (comme c'est souvent le cas). La mise en place d'une action sociale ne peut pas tenir compte des mentalités des familles.

La connaissance de l'univers dans lequel elles évoluent devient extrêmement importante pour une action sociale qui ne s'imposerait plus "du dehors" mais se dégagerait de la vie quotidienne

(1) Rapport de mission service unifié dans dix départements français - Ministère de la Santé et de la Famille - Avril 1979 - page 25 -

concrète, telle qu'elle est vécue par les familles (1).

Nous argumenterons ce chapitre autour de trois thèmes principaux :

- l'aide et les aides,
- les moyens et les stratégies,
- les établissements -

8.1 L'aide et les aides

Trois types de populations paraissent particulièrement fragilisées aujourd'hui. Il s'agit des malades (et handicapés par assimilation), des femmes seules et des veuves.

On examinera donc successivement les solutions à apporter dans le domaine de la maladie et de l'isolement.

(1) DUCHALET Geneviève : In Sociologie et Compréhension du travail social - Science de l'homme - PRIVAT - p. 149

8.1.1. Mieux couvrir certains risques

8.1.1.1. Améliorer la protection des malades et handicapés =====

La maladie parce qu'elle interrompt un revenu régulier et parce qu'elle induit des frais supplémentaires est un facteur important de basculement profond de la population que nous étudions dans la pauvreté. Quelques types d'amélioration peuvent être apportés.

La question de l'avance des frais médicaux serait à régler rapidement par les services de l'Aide Sociale. Il apparaît, en effet, qu'il s'agit de l'obstacle le plus important à l'accès aux soins. Les travailleurs du secteur moderne et leur famille affiliés aux régimes de protection sociale du CONGO bénéficient dans ce domaine, d'une véritable couverture sociale qui se traduit par :

- la gratuité des soins dans les établissements hospitaliers ayant conclu des accords avec la C.N.P.S. (les frais de médecin, de chirurgien, ainsi que la fourniture, la réparation ou le renouvellement des appareils de prothèses et orthopédiques exigés par l'infirmité sont également aux frais de la Caisse).

Le même avantage devrait pouvoir être étendu à tous les cas d'hospitalisation des enfants des familles défavorisées dont la D.G.A.S. assure la tutelle. Cette innovation, facilitée par la mise en oeuvre de la carte des droits aux soins et d'hospitalisation irait dans le sens d'une action sociale contre la pauvreté des familles.

8.1.1.2 Améliorer la protection de la femme seule

=====

On observe au CONGO, actuellement une montée préoccupante du nombre de femmes seules, c'est-à-dire sans conjoint ou concubin régulier mais ayant des enfants pris en charge par le Service Social.

Une première série de propositions vise l'amélioration de la protection de la femme en tant que mère et une autre la protection de ses enfants

- Projet en faveur de la mère

Les prestations de l'action sociale, pour cette catégorie doivent être autre chose que la distribution d'allocations modiques qui ne correspondent plus à la réalité actuelle.

Le département doit examiner avec les responsables d'entreprises les possibilités d'emploi de certaines femmes valides dans leurs industries. Cela pourrait se traduire concrètement par des contacts passant par des correspondances, des entretiens avec les chefs du personnel pour une sensibilisation aux difficultés quotidiennes de ces personnes. Cette action vers les directeurs d'entreprises, pour avoir une chance d'aboutir, passe également par une prise de contact avec le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi, car selon la loi, seule l'Office de la Main d'Oeuvre (service dépendant dudit Ministère) a le pouvoir d'octroyer des autorisations d'embauche par les entreprises de la place.

Ainsi le département du travail pourrait-il aider également à la mise en apprentissage de certains enfants qui ont terminé leur scolarité sans diplôme dans des ateliers de mécanique, d'ébénisterie etc...

Au niveau de la D.G.A.S., établir des contacts avec la Municipalité serait une bonne chose dans le but d'examiner dans quelles mesures ces collectivités pourraient compléter les interventions de l'Action Sociale. Dans chaque commune, la Municipalité est responsable de la gérance de l'implantation des marchés et de l'octroi des "magasins" et des "tables pour le petit commerce". Les familles ayant des dossiers au service d'Aide Sociale pourraient être prioritaires :

- l'obtention d'un quota de table et de "magasins" dans les différents marchés de leur commune,
- la non-imposition de la taxe municipale que payent les vendeuses ou les vendeurs installés dans les marchés municipaux.

Le budget, pris entièrement en charge par l'Action Sociale, servirait à donner un fond de départ à chacune des familles pour l'achat de la marchandise. Il en serait de même pour le financement des ateliers de teinture au niveau des centres sociaux des quartiers. Les produits de ces différents ateliers pourraient être écoulés sur le marché, ce qui apporterait des revenus à ces familles. D'abord, on expérimenterait cette action dans un quartier pilote pour étudier ensuite l'opportunité d'une généralisation.

Nous n'avons pas perdu de vue qu'il est difficile d'obtenir de l'Etat des crédits nouveaux, surtout pour financer des projets sociaux, cela entraîne des dépenses énormes sans apport en contrepartie comme dans les projets à caractère économique. Mais tous les économistes sont d'accord pour dire que, sans développement social, il ne peut y avoir de développement tout court. De ce fait, si l'action sociale arrive à présenter un plan d'action bien étudié prouvant que c'est par cette voie que l'Etat évitera de débloquer continuellement de l'argent qui, d'ailleurs peut être détourné de son but; nous estimons que nos parlementaires seront convaincus et voteront des crédits.

Aujourd'hui, l'Aide Sociale à l'Enfance ne doit pas être uniquement le service des enfants dits "cas sociaux" mais aussi des familles.

Pour que l'enfant puisse s'épanouir au sein de sa famille, il faut, autant que possible, permettre à celle-ci de recouvrer son autonomie vis-à-vis de services d'assistance.

Nous estimons que pour y arriver, seuls de petits projets du genre de celui que nous venons de suggérer, pourraient aider à la résolution des problèmes des familles et de leurs enfants indigents. Mais il ne faut pas perdre de vue que l'objectif de l'Aide Sociale aux enfants indigents et à leur famille ne sera atteint avec les seuls moyens de l'Action Sociale, il dépend de l'action ou de l'intervention d'autres services,

il est même parfois hors de portée de la seule intervention des services sociaux; et comme nous l'avons déjà souligné dans notre étude, seul un service d'aide à l'enfance mobilisateur et coordinateur pourra être en mesure de répondre aux besoins des enfants et de leurs familles.

Enfin, l'insuffisance des structures de garde des enfants est un obstacle à la "normalisation" de la vie de la femme. Une généralisation des systèmes de halte-garderie permettrait de déposer l'enfant quelques heures le soir pour sortir, dans la journée pour faire des courses. Il est, par ailleurs, aussi traditionnel que regrettable de souligner l'insuffisance des structures d'accueil des enfants pour permettre à la mère d'exercer un emploi salarié. Par la souplesse dont bénéficient les Services Sociaux, des expériences pourraient être tentées pour mettre au point des systèmes peu onéreux et imaginatifs

Le suivi des enfants

En dehors des prestations financières, le service doit s'intéresser à leur scolarité, à leur formation, en un mot, à leur avenir ; raison pour laquelle nous proposons certaines allocations.

► S'agissant de l'allocation de scolarité, nous suggérons sa conversion en fournitures afin d'éviter les risques de détournements de sommes payées à cet effet. Pour ce faire, nous proposons des bons de fournitures scolaires correspondant au montant de ladite allocation (nous laissons le soin au responsable de

de fixer son taux) : elle tendrait à assurer l'entretien des enfants à charge, inciterait à la scolarisation des sujets, de milieu familial indigent et constituerait enfin, comme une aide ponctuelle à la rentrée scolaire. Toutefois, cela appellerait au préalable une étude d'opportunité de la part des services financiers de la Direction Générale des Affaires Sociales.

► Concernant "l'allocation familiale", nous proposons que le montant soit bloqué et que toutes les améliorations éventuelles se fassent en faveur du développement de l'action sanitaire et sociale.

En plus des prestations suggérées, le service d'Aide Sociale, avons-nous dit, doit s'intéresser à la scolarité, à la formation, en un mot, à l'avenir des enfants et de leur famille. Le point de vue du responsable de la Direction du Développement Social est très explicite :

"Mais nous pensons que dans l'avenir, il ne s'agit pas simplement d'aider ponctuellement, mais il s'agit pour chaque famille de voir les réalités propres, d'aider les familles à placer leurs enfants dans des établissements scolaires, à suivre leurs études, à opérer réellement un suivi sur l'éducation de ces enfants".

Bien sûr, il appartiendra à l'Action Sociale de donner l'impulsion, d'imaginer et d'essayer de proposer des solutions mais cela ne pourra se faire qu'avec une coopération bien comprise avec le Ministère de l'Education.

Il s'agira, par exemple, d'étudier avec les directeurs chargés des écoles professionnelles, la possibilité d'inscrire les élèves de l'Aide Sociale pour leur permettre de poursuivre des études dans leurs établissements, de telle sorte qu'on puisse placer en apprentissage ceux qui ont terminé leur scolarité sans diplôme.

De même, avec le Ministère de l'Education et de l'Enseignement Supérieur, à la longue, des propositions pourraient être faites pour l'octroi de bourses d'études à des enfants pris en charge par le Service Social.

8.1.2 Changer de mode de décision

a) Déconcentrer

Dans l'immédiat, c'est à notre avis, l'action la plus facile à réaliser, vu qu'il ne s'agit pas de reconstruire un système mais de le réorganiser. Tous les organes pouvant aider à cette innovation existent déjà sur le terrain.

Pour ce qui est des décisions d'attribution de secours, dans le cadre de la déconcentration de l'exécutif, il se trouve au niveau de chaque région, une instance où tous les problèmes y afférant sont débattus : c'est le responsable politique de

la région ayant autour de lui tous les responsables de services installés dans sa circonscription, qui préside la réunion.

L'Action Sociale étant présentée par les centres sociaux (il y a au moins un centre social par région), une commission d'attribution de secours pouvait s'y tenir pour permettre aux travailleurs sociaux qui vivent les réalités et qui connaissent la situation des familles de mieux défendre leurs dossiers pour qu'une décision assez réaliste puisse être prise ; ou alors, il faudrait permettre à ces agents de terrain, qui effectuent les enquêtes sociales au niveau des familles, de remonter à la capitale pour assister à la commission de secours.

Sur ce point, nous partageons l'idée développée en France sur

l'aide sociale à l'enfance demain par Bianco et Lamy :

"Plus les décisions sont prises loin de la famille, plus les informations la concernant sont filtrées et déformées et moins elle a de chances de comprendre ses interlocuteurs. La déconcentration, qui répond au souci de simplification administrative s'impose si l'on recherche une autonomie des familles". (1)

b) alléger le circuit administratif

Il faut arriver à assouplir les procédures et d'abord, diminuer le nombre de pièces demandées aux familles. Nous ne voyons pas la nécessité de fournir chaque année un dossier d'aide à l'enfance contenant presque toujours les mêmes pièces. Une fois le dossier fourni, sa réactualisation devrait être simplifiée et fondée sur l'enquête du travailleur social.

(1) BIANCO et LAMY - Op. Cit - p. 46

La signature du Ministre de Tutelle seule devrait suffire pour engager les sommes au niveau du Trésor, qui, lui, vérifierait, au moment où l'on déposera la décision, si la somme dégagée rentre dans le chapitre "enfants nécessiteux" et si elle est dans les normes du budget total alloué à ce sujet, ce qui rendrait un grand service aux femmes qui attendent inlassablement les paiements, à cause de la lenteur administrative.

Pour ce qui est du taux, il pourrait être réhaussé (nous laissons aux décideurs de fixer un montant louable) en attendant de pouvoir attribuer une allocation à chaque enfant ou de trouver d'autres solutions car nourrir un enfant dépasse de très loin 30.000 F/CFA par année.

8.2 La stratégie

Toute réforme, tout projet, toute action ne pourra aboutir ou avoir des chances de réussir si l'on ne pose pas la question : que prévoit-on ? Que peut-on faire dans un mois, voire dans les années à venir ?

Cela appelle nécessairement la mise en place d'une stratégie.

" Une bonne stratégie ne consiste pas à dire quel est le bien à partir d'un constat du mal, mais à découvrir avec les régulations d'un système et leurs conséquences, les moyens de peser sur lui pour qu'il évolue, pour qu'il apprenne" (1)

(1) CROZIER Michel : On ne change pas la société par décret
ed. Grasset Paris - P. 103

Développer de nouvelles orientations pour améliorer les prestations en faveur des enfants et de leurs familles présuppose la définition d'une politique d'aide sociale à l'enfance adaptée aux besoins et à la situation particulière de chaque région.

8.2.1 Au niveau de la D.G.A.S.

C'est le département de l'action sociale qui devra préciser, animer toutes les actions en faveur de l'enfance.

Il s'agira de :

- préciser une doctrine sur les formes d'intervention, mais ayant à l'esprit qu'un excès de précision risque d'être considéré comme imposant des consignes qui ne laisseraient pas une marge de manoeuvre aux travailleurs sociaux chargés de l'application sur le terrain. D'où la nécessité d'indiquer les grandes lignes de telle ou telle intervention.

- Diffuser un modèle ou des modèles

Mais, comme nous l'avons dit, chaque localité ayant les réalités spécifiques, il n'est pas question d'imposer un type unique d'organisation. Il faut simplement faire passer dans les services (par des notes, des circulaires) les formes d'organisations acceptables ou inacceptables, tenant compte des objectifs poursuivis.

- Planifier les actions à mener en faveur de l'enfance

L'amélioration des prestations rendues aux enfants dits "cas sociaux" (ou aux enfants en général) et à leur famille dépend largement de la cohérence de l'action.

L'aide sociale à l'enfance constitue, en effet, un ensemble complexe dont la plupart des éléments sont étroitement dépendants les uns des autres, d'autant plus que les besoins des enfants et des familles sont multi-formes.

Si l'on décide d'adopter une politique qui favorise délibérément l'enfance, il faut examiner les moyens d'établir des dispositions à cette fin, dans l'appareil de la planification nationale du développement.

Pour qu'une planification à l'intention de l'enfance soit efficace, les points suivants doivent constituer un guide :

- il faudrait intensifier la recherche et la réunion de données sur les principaux problèmes de l'enfance,
- il faudrait établir à l'intention de l'enfance, des plans et programmes aussi complets que les circonstances le permettent, qui assurent l'intégration de tous les services jusqu'au stade de l'exécution.
- il faudrait inclure dans la planification, l'élaboration d'une législation cohérente pour l'enfance et les mesures pour mettre en vigueur. Cela est important parce que les lois efficaces établissent des normes qui permettent d'évaluer les plans d'actions.

Nous terminerons par le rappel de l'importance d'une planification, soulignée dans le rapport sur la situation sociale en Afrique à la Conférence des Ministres Africains des Affaires Sociales à Alexandrie (Egypte) du 10 au 14 janvier 1977 :

"Planifier, répétons-le, ne consiste pas seulement à établir une liste de projets et de programmes. Il est nécessaire de planifier, parce que les besoins humains sont multiples et que la collectivité réclame des services et des installations qui ne peuvent être créés immédiatement, leur mise en place nécessitant du temps et des fonds. La planification vise donc à satisfaire certains besoins sociaux avec ordre et méthode, elle suppose que l'on fixe des priorités et que l'on utilise des ressources limitées, de manière à répondre au maximum aux désirs de la collectivité. En conséquence, les plans doivent avoir des objectifs et des buts précis."

8.2.2 Au niveau régional

La déconcentration de l'appareil administratif étant effectuée depuis des années au CONGO, l'application d'une politique d'aide aux enfants de père indigent ou abandonnés devrait normalement être possible. Sa qualité et son succès sont tributaires des acteurs en place ; d'où la nécessité d'y installer une instance où tous les intervenants pourraient se trouver, pour un diagnostic d'ensemble de la situation des enfants.

Tous les départements ministériels qui s'occupent des problèmes d'enfants sont représentés au niveau local avec des structures propres. Donc, ce qui pourrait être un obstacle majeur c'est-à-dire la création d'infrastructures entraînant de nouveaux crédits, n'est pas un objectif prioritaire. Il s'agit plutôt d'une volonté aboutissant à une organisation rationnelle des services.

- La commission d'aide à l'enfance

Une instance comme celle-là est d'importance capitale pour l'application d'une politique en faveur de l'enfance.

Elle aura comme fonction :

- de voir la situation sociale générale de l'enfance et de sa famille dans la région,
- d'inventorier les besoins des enfants et de leurs familles et dresser des priorités pour des mesures efficaces,
- de préciser les moyens dont disposent les uns et les autres pour agir.

Tous ces éléments seront consignés dans un tableau de bord, indispensable à une évaluation future des actions entreprises dans chaque localité.

La mise en place de cette commission permettra de reconnaître pratiquement l'interdépendance des problèmes et besoins de l'enfance et, dans la mesure où cette concertation assurera une coordination et une coopération réelles entre organismes, elle permettra aussi de réaliser des économies.

Cette commission de l'enfance pourrait comprendre : le médecin-chef de la région, l'inspecteur régional de l'enseignement, l'inspecteur de l'Animation, l'inspecteur de la Jeunesse et des Sports, le coordinateur régional de l'Action Sociale et les oeuvres sociales privées en faveur de l'enfance orpheline ou abandonnée. Mais les actions à mener au sein de cet organe ne se réaliseront parfaitement qu'avec un bon état d'esprit et si tout le monde y trouve son compte.

8.2.3 Au niveau du privé

Il reste que le gouvernement ne peut à lui seul fournir tous les éléments nécessaires à une protection des enfants. Des organisations non gouvernementales (déjà décrites en première partie de cette étude) en sont venues à jouer un rôle important dans toutes les activités de protection sociale de l'enfance défavorisée ou abandonnée. Elles expriment le souci qu'ont les individus du bien-être de leur prochain. Elles assurent l'aide de leurs ressources personnelles en faisant des collectes de fonds auprès du public.

L'Etat reconnaît le dévouement de ces organismes qui complètent son action et leur alloue des subventions et des apports en nature : vivres, médicaments et vêtements. Il faudra seulement que leurs activités s'inscrivent dans la politique générale de l'Aide Sociale à l'enfance, définie par les Pouvoirs Publics.

On ne saurait trop souligner que le bien-être des enfants est la responsabilité de l'Etat et que le rôle des organismes bénévoles est de venir compléter les efforts publics et de répondre rapidement et de manière souple à des situations que les structures et les méthodes d'action rigides du Gouvernement ne permettent pas toujours de résoudre promptement. Bien sûr, cette panoplie de stratégies ne permettra des innovations proposées que si les acteurs chargés de sa mise en place et de son application ont à coeur de donner priorité aux actions réalistes.

En effet, quel que soit le plan où s'insère une activité ou une action novatrice, qu'il s'agisse de percevoir des besoins fondamentaux, de penser les problèmes correspondants, d'y apporter des solutions, ou encore de convaincre les décideurs, il y a intérêt à ne pas sous-estimer les solutions simples. Ce sont en effet les plus efficaces, et, surtout, les plus réalisables dans la majorité des cas, particulièrement dans nos pays en voie de développement où les moyens sont limités, l'action sociale restant un domaine non prioritaire des gouvernements en place depuis l'aube des indépendances.

Mais, si on trouve une solution à un problème, il est lucide de penser que celle-ci n'est pas unique. Trop souvent, on se contente de la première solution sans rechercher à en évaluer les alternatives.

Il est donc souhaitable de multiplier les directions de prospection. Dès que l'on pense trouver la solution à un cas, il convient de se dire : il doit y en avoir d'autres. Donc, développons notre recherche pluridirectionnelle.

Comme le disait René BOIREL à un congrès de l'ANAS :

"Développons notre recherche pluridirectionnelle selon ce que j'appellerais une "logique de l'arbre" (à plusieurs branches) : on a une idée ; ce n'est qu'une branche.

Il doit y en avoir une autre ou peut-être même une troisième. Ainsi, nous rechercherons l'autre idée qui manque sur la branche correspondante (1)".

8.3 Les établissements

En plus de l'aide financière, développer et mettre à la disposition des enfants et de leurs familles des infrastructures sanitaires et sociales, organiser périodiquement des activités socio-éducatives et, enfin, développer des activités purement sociales, tout en améliorant l'existant, telles sont les prérogatives de l'action sociale.

8.3.1 L'action sanitaire

Elle concerne la partie médicale sous toutes ses formes et avait à l'origine, un rôle de médecine préventive et d'éducation sanitaire, mais peu à peu, elle a évolué vers une médecine curative, ambulatoire qui, désormais, est constituée par les actes médicaux et préventifs.

(1) BOIREL René "Comment innover en Service Social ?"
in initiative et créativité en Service Social
 Ed. ESF - Paris - p. 103 (32^e congrès de
 l'ANAS à St Malo)

8.3.1.1. Les centres médico-sociaux

=====

En matière sanitaire, tous les actes sont réalisés dans les centres médico-sociaux. Parmi eux, on distingue les actes de médecine générale et les actes de spécialité.

Les actes de médecine générale

La médecine générale s'occupe de l'ensemble de l'organisme en dehors de toute spécialisation. Les actes médicaux réalisés dans ce domaine vont à la prise de la température aux soins, en passant par la consultation assurée par une infirmière ou un infirmier d'Etat, cela pour les cas simples, et par le médecin généraliste pour les cas difficiles. Il faut noter que les soins, dans la limite du stock, sont composés d'injections, de pansements et de prises de comprimés. Pour les cas qui nécessitent l'intervention d'un spécialiste, le malade est dirigé par le généraliste vers le spécialiste.

A - LES ACTES DE SPECIALITÉ -

Ce sont tous les actes qui sortent du domaine du généraliste et qui concernent un domaine précis. Ces actes dans les centres médico-sociaux sont divers et multiples.

► La pédiatrie

Cette spécialité est assurée par le médecin-pédiâtre et les soins sont généralement composés d'injections, de sirops, de pesée, comprimés et pansements...

► La gynécologie

Les actes sont composés de consultations prénatales pour la femme en état de grossesse et de consultations-maladie suivies de soins.

► L'ophtalmologie

C'est la branche de la médecine qui traite de l'oeil, de la fonction visuelle, des maladies oculaires et des opérations pratiquées sur l'oeil. Les actes sont la consultation et les soins.

A côté des actes médicaux, l'Action Sanitaire et Sociale réalise des actes préventifs.

B - LES ACTES PRÉVENTIFS -

Ayant perçu l'intérêt d'une action préventive par rapport à l'action curative, le Service Social met de plus en plus l'accent sur la prévention. Celle-ci est de plus en plus réalisée dans le cadre de la protection maternelle et infantile.

8.3.1.2 La protection maternelle et infantile
=====

a) la protection maternelle

Elle a pour vocation le suivi médical pendant la grossesse. La femme doit déclarer celle-ci au centre de Protection Maternelle et Infantile dans les trois premiers mois et se rendre aux consultations prénatales afin d'établir un bilan de sa situation sanitaire. Par ailleurs, des séances d'éducation sanitaire et nutritionnelle sont dispensées avant l'accouchement.

b) la protection infantile

Elle a pour objet la promotion nutritionnelle en faveur de l'enfant en général, et du nourrisson en particulier. Elle est fondée sur l'observation médicale de la croissance et du développement du nouveau-né à partir du deuxième mois

de la naissance jusqu'au douzième. La mise à jour du carnet de vaccination du nouveau-né par la signature du médecin pédiâtre ou de la sage-femme permet d'effectuer une surveillance quant à la régularité des visites médicales. Des cours de démonstrations diététiques sont dispensés à la mère pour la nutrition du nouveau-né.

8.3.2 L'Action Sociale

Une grande partie de la politique sociale de la D.G.A.S. s'effectue dans les centres sociaux et les Services Sociaux.

8.3.2.1 Le Centre Social =====

L'action sociale de la D.G.A.S. s'exerce exclusivement à partir des crèches et des centres d'éducation pré-scolaire.

A - L'ACTION PAR LES CRÈCHES -

Les crèches assurent le suivi sanitaire des enfants de moins de quatre ans dont la condition sociale et l'état de santé exigent une surveillance particulière. Elles réalisent ainsi l'action de protection infantile. A partir de 4 ans, l'éducation pré-scolaire prend le relais. En 1983 elles ont reçu 720 enfants; en 1984, ce nombre est passé à 930.

B- LES CENTRES D'ÉDUCATION PRÉ-SCOLAIRE

Dans ces centres, jadis appelés jardins d'enfants, on assure la garde des enfants en bonne santé de 4 à 6 ans, tout en leur donnant les soins qu'exige leur âge.

Cette action vise à l'épanouissement physique et intellectuel des enfants à qui il est dispensé une éducation pré-scolaire en vue de les disposer à une vie scolaire efficace.

Les centres d'éducation ont reçu 710 enfants en 83 et 856 en 1984.



8.3.3.2. Le Service Social

=====

Pour assurer l'harmonie entre l'action sanitaire et sociale, il existe un service Social qui joue un rôle primordial.

Il a pour vocation d'assurer permanence sociale et éducation sanitaire et de réaliser les enquêtes sociales.

A - LA PERMANENCE SOCIALE

C'est une unité du Service Social, composée d'assistantes sociales et chargée de recevoir les usagers, de les soutenir moralement, de leur donner des conseils et, surtout, de les aider à résoudre les différents problèmes qui se posent à eux. La permanence sociale assure aussi la liaison entre le centre médico-social et les Services Sociaux publics pour le suivi médical et social des malades. Cette liaison permet de suivre le dossier du malade et l'avancement du traitement. Le Service Social assure aussi une éducation sanitaire aux femmes.

B - L'ÉDUCATION SANITAIRE -

Elle est dispensée deux fois par semaine aux futures mères, à partir d'un thème mensuel, suivie d'une éducation nutritionnelle et à la préparation des femmes enceintes à l'accouchement. Les assistantes sociales et les puéricultrices qui ~~en~~ sont, convoquent périodiquement les mères afin de s'assurer de la parfaite assimilation de l'enseignement dispensé.

Elles sont aussi la responsabilité de mener les enquêtes sociales.

C - LES ENQUÊTES SOCIALES -

Elles ont réalisées pour les cas sociaux afin de déterminer la situation réelle des usagers. C'est après une bonne enquête que l'assistante sociale peut trouver les différentes solutions aux problèmes qui lui sont soumis.

8.3.3 Amélioration de l'existant et création de nouvelles structures -

Après avoir fait l'état de ce qui existe en matière de prestations fournies par la D.G.A.S. dans sa politique d'action sanitaire, sociale et familiale, que préconisons-nous ?

Les structures actuelles de la Direction Générale des Affaires Sociales mises à la disposition des familles rendent d'énormes services aux populations. Néanmoins, force est de constater certaines insuffisances. Pour rendre plus

efficaces leurs interventions, il paraît indispensable :

8.3.3.1 de mettre à la disposition des centres médico-
 =====
 sociaux un personnel qualifié et en nombre
 =====
 suffisant
 =====

Les longues files d'attentes devant les dispensaires illustrent cette insuffisance dans les différents quartiers de Brazzaville (1 par quartier, soit 8 au total). Cette attente non seulement décourage les malades mais les incite parfois à recourir à la médecine traditionnelle qui désabusée, entraîne généralement de graves conséquences. Il faut souligner également qu'en raison de l'insuffisance de ces structures d'accueil par rapport au nombre croissant des patients, les soins sont donnés rapidement. C'est ainsi qu'on peut craindre des risques de contagion dans la mesure où les enfants malades et bien portants sont accueillis dans la même salle. Dans certains cas, les médecins généralistes se substituent aux spécialistes (gynécologie, pédiatrie) dans le dispensaire. Si, pour le moment, les dangers d'une telle pratique sont minimisés du fait de l'insuffisance de spécialistes, il n'en reste pas moins qu'elle comporte des risques d'erreurs qui peuvent être fatales aux patients. Actuellement, les C.M.S fonctionnent seulement le matin c'est-à-dire de 7 h 30 à 12 heures. Il s'agit précisément de la partie médicale. Cet emploi du temps entraîne une affluence considérable, qui donne à ce moment de la journée, l'impression d'un débordement. Les services de soins gagneraient en efficacité, en se conformant aux horaires officiels.

Cela permettrait de recevoir les patients aussi bien le matin que l'après-midi. Cette décongestion améliorerait certainement la qualité des consultations et des soins.

8.3.3.2 L'amélioration des conditions de vie de la population =====

Citons seulement l'hygiène, l'assainissement tant des parcelles que des lieux publics (comme le marché) le ramassage régulier des ordures constitueraient les premiers éléments pour l'amélioration de l'état sanitaire des populations.

8.3.3.3. Une population de prévention plus affirmée =====

Il ne sera jamais que d'une faible utilité que d'accroître l'information et l'éducation sanitaire et nutritionnelle par les Services Sociaux si les conditions élémentaires ne sont pas remplies. Ainsi, une politique de vaccination certes obligatoire mais également gratuite liée à une campagne de sensibilisation à laquelle les travailleurs seraient amenés à contribuer activement, constituerait une intervention beaucoup plus satisfaisante que les recensements, dépistages et suivis auxquels se livrent actuellement les travailleurs sociaux.

8.3.3.4 L'amélioration de l'accès ou un logement décent ===== pour les familles =====

disposant de revenus peu élevés soit par des loyers modérés, soit en facilitant ou en assainissant les conditions d'attribution de parcelles, pour ceux qui ont de faibles revenus serait également un facteur de promotion sociale pour les familles.

8.3.3.5 La diminution du nombre d'enfants par classe
 =====

serait vraisemblablement un moyen beaucoup plus efficace de diminution des échecs scolaires que l'accroissement des services sociaux dans ce secteur et la multiplication de structures de rattrapage a posteriori.

8.3.3.6 Toujours dans le cadre de l'existant, nous suggérons
 =====
 l'organisation de colonies de vacances par le Service
 =====
 Social
 =====

Quelle en serait la portée ?

Sous l'initiative de la D.G.A.S., elle en organiserait chaque année au profit des enfants. Il s'agirait d'activités effectuées en dehors du domicile familial pour les enfants sains, âgés de 7 à 13 ans, de 14 à 18 ans. Ces colonies donneraient l'occasion d'organiser des activités permettant le développement moral, physique, intellectuel de l'enfant, et l'apprentissage de la vie en société. Leurs objectifs se résumeraient dans la découverte de milieux nouveaux, en l'acquisition de bonnes habitudes de toilette, de langage, de tenue et de propreté. Elles aideraient les enfants en vacances à se distraire et à apprendre. Leurs parents se trouveraient ainsi libérés par des devoirs de garde et de surveillance. Un trousseau "modèle" à la portée de tous serait constitué par les parents.

G A R C O N S	F I L L E S
1 valise	1 valise
2 serviettes de toilette	2 serviettes de toilette
1 paire de chaussures	1 paire de chaussures
3 culottes	3 robes
1 tenue de sport	1 tenue de sport
3 chemises	1 tee-shirt
1 tee-shirt + 3 caleçons	3 slips
3 mouchoirs de poche	3 mouchoirs de poche
1 peigne	1 peigne
1 pagne	1 pagne + camisole
1 brosse à dents	1 brosse à dents
1 tube dentifrice	1 tube dentifrice
+ argent de poche	+ argent de poche

N.B. Prière de coller à l'intérieur de la valise, l'inventaire du linge -

8.3.3.7 La politique de couverture de l'ensemble du
 territoire par de nouveaux centres d'éducation
 scolaire

répond aux exigences en matière sociale, en particulier aux recommandations du PARTI (3ème Congrès Extraordinaire du Parti Congolais du Travail, tenu en mars 1979) et du Gouvernement, relatives à l'éducation pré-scolaire. En effet, au début elle était considérée comme un luxe pour la population, mais au fil des *JOURS*, cette conception a évolué. De nos jours, elle devient une nécessité parce que l'enfant ne peut rester à la maison jusqu'à l'âge scolaire et tout le monde réalise maintenant que cette éducation vise à l'épanouissement physique et intellectuel. La D.G.A.S. se doit d'accroître son action en la généralisant. Pour réaliser ce rapprochement, l'accent devra être mis sur les structures légères, c'est-à-dire de petites unités décentralisées, tout en veillant à ce qu'elles ne perdent pas en efficacité. En effet, dans les quartiers populeux, nombreux sont les enfants qui, dès l'âge de 4 ans, sont abandonnés à eux-mêmes. Cet abandon dû au manque d'encadrement familial, trouverait sa solution dans la prise en charge par le Service Social.

8.3.3.8 La création des foyers sociaux dans les différents
 quartiers de Brazzaville, destinés à toutes les
 femmes

ou filles qui n'ont pas eu la chance de bénéficier des avantages de scolarisation, serait également un facteur de promotion sociale féminine. Cette activité, comportant des cours

d'économie domestique, de couture, de puériculture et de diététique, jouerait un rôle important dans l'éducation sanitaire et sociale des femmes, en liaison avec le centre de protection maternelle et infantile.

L'objectif assigné à l'éducation féminine serait d'assurer aux épouses et aux filles (analphabètes ou déscolarisées) l'adaptation aux exigences de la vie moderne, à la bonne tenue d'une maison... Cet atout permettrait enfin aux femmes de suivre la scolarité de leurs enfants.

8.3.4 Nécessité de mieux informer : augmenter et diversifier l'information : renforcer les vecteurs classiques d'information

Outre les actions de détection des familles défavorisées ainsi qu'une information globale auprès des usagers, une politique de prévention doit être développée dans laquelle les travailleurs sociaux ont un rôle important à jouer. Il apparaît nécessaire de renforcer les actions permanentes d'information et de développer de nouveaux vecteurs d'informations.

8.3.4.1 Les permanences

=====

Elles sont assurées exclusivement à la D.G.A.S. et dans les centres sociaux ; les élargir également dans les communes serait, en général, bien vu des habitants et faciliterait la relation entre l'administration et le public. Mis en confiance par une structure à dimension humaine, plus proche de lui,

le besogneux préférerait s'adresser à l'agent communal qu'au siège. La généralisation de telles instances serait souhaitable (sous réserve d'une fréquentation correcte justifiant leur création et leur maintien), plus particulièrement pour les personnes qui ont des difficultés à écrire ou à s'exprimer ou à se déplacer et sont d'autant plus exposées à la précarité et à la solitude.

8.3.4.2. Le recours aux médias

=====

Le recours aux médias ou à la presse locale est, dans l'ensemble, peu satisfaisant, dans la mesure où les articles sont très peu lus ou consultés. De plus, ce type de communication s'adresse à des individus par définition désireux de s'informer par la lecture d'un journal et atteint très peu les populations défavorisées. En revanche, la diffusion d'informations sur d'autres supports pourrait être envisagée ; l'insertion de renseignements divers dans des bulletins édités par des groupements ou associations demeure encore faible et l'utilisation de la radio est quasiment inexistante. Quant à envisager des spots publicitaires à la télévision, il semble que le pas soit loin d'être franchi. On pourrait pourtant imaginer des émissions semblables à celles qui existent pour les consommateurs.

8.3.4.3 L'envoi de dépliants

=====

Il serait un mode d'information à exploiter. Ils seraient en grande partie diffusés auprès des personnes ou associations qui en font la demande, ou laissés à la disposition du public dans les halls d'accueil.

Une plus large distribution pourrait rendre plus efficace l'information :

- dans des endroits de fort passage : entreprises, mairies, postes, entrée des marchés, cabinets médicaux...
- auprès d'autres intervenants : centres sociaux, centres de formation, écoles...

8.3.4.4. Un contact personnalisé

=====

Chaque type de population a des besoins de nature différente, en ce qui concerne l'information sur les droits. Les moyens utilisés devraient correspondre aux habitudes et aux aptitudes des familles concernées. L'importance du contact personnalisé serait net pour les familles défavorisées, par ailleurs moins demandeuses d'information écrite, du fait de leur isolement social et des difficultés qu'elles ont parfois à lire et à comprendre le français. Cette information personnalisée est appréciée par les ménages quand elle se ferait à domicile mais assez peu demandée quand elle exigerait un déplacement, donc du temps disponible pour se rendre à la D.G.A.S. ou à une permanence de quartier si elle y est assurée.

Il faudrait donc aller vers les familles pour les informer en s'appuyant sur une approche segmentée de correspondance entre les types de familles et les types de moyens pertinents.

8.3.5 De nouveaux vecteurs d'information : développer l'information à l'extérieur de l'organisme

Cette proposition part de l'idée de développer les moyens d'information à l'extérieur des organismes en utilisant les structures existantes ou en instaurant d'autres.

8.3.5.1 Pour d'autres médiations de l'information =====

Certes les travailleurs sociaux sont présents pour répondre aux problèmes divers et aider les familles en difficulté. Mais l'opinion formulée sur les assistantes sociales est parfois sévère : on leur reproche d'être incompetentes (en raison du jeune âge de certaines d'entre elles et de leur inexpérience professionnelle) formalistes et moralisatrices. Certaines familles voient dans l'assistante sociale de secteur, un simple "représentant" plus ou moins bienveillant des services avec lesquels elles ont des problèmes.

C'est pourquoi, sans minimiser le rôle joué par les assistantes sociales, il conviendrait de développer d'autres formes d'intermédiaires sociaux, afin d'instaurer une relation nouvelle entre les administrations sociales et leurs ayants-droits.

C'est ce que proposent D. GERRITSEN, B. SACHS, sociologues et A. MICHEL éducateur spécialisé :

" Il nous paraît fondamental de ne pas perdre de vue la nécessité de favoriser par des soutiens moraux et matériels diversifiés, l'émergence de solidarités réelles, notamment dans le cadre des lieux d'habitation et dans celui de la vie associative.

Il est souhaitable d'insister sur la conception et la mise en place de diverses formes de médiations sociales, bénévoles, ou professionnelles destinées à rendre possible l'action communautaire et atténuer les phénomènes de distorsion entre les émetteurs et les récepteurs d'informations. Les médiateurs sociaux auxquels on songe, auraient pour caractéristiques, outre leur connaissance des structures locales de l'action sociale, un "droit" reconnu d'interpellation et de revendication auprès des travailleurs sociaux spécialisés et des services administratifs. Non liés aux instructions par un code de respect et de confiance mutuels, les intermédiaires auraient pour fonction d'atténuer les effets de "domination" des institutions sociales et des procédures sur des individus, des familles, des populations privées de tout pouvoir, compte tenu de leur situation économique et du fossé qui existe entre leur culture, leur mode de vie et de pensée d'une part, et la logique institutionnelle d'autre part." (1)

Il est important de développer de nouvelles cellules d'informations, dans les quartiers en collaboration ou non avec l'administration.

(1) Bulletin CAF - 5 - 1982 -

8.3.5.2 L'initiative privée : un potentiel à ne pas négliger

=====

Des médiations d'informations commencent à éclore à l'échelon du quartier, du village, à l'initiative d'une association, d'un groupement, en collaboration avec l'administration.

➔ la vie associative

La France a connu, depuis les années 60, un véritable "boom associatif" puisqu'elle compte à l'heure actuelle plus de 300.000 associations aux buts les plus variés. Elles représentent une forme d'expression qui n'a pas eu de précédent, et constituent un vecteur d'information qui n'est pas à négliger.

On peut très bien envisager d'utiliser la structure de l'association pour créer des unités nouvelles d'accueil et d'information. Les associations familiales ont, depuis des décennies, ouvert la voie et, par une action inlassable, touchent aujourd'hui plus de 700.000 familles ; au-delà d'une émission de représentation des intérêts des familles, elles jouent un rôle de conseil et de renseignements permanents.

Une telle fonction serait souhaitable au Congo pour les associations d'aide à domicile de handicapés, les clubs de personnes âgées, dans la mesure où elles s'adressent à un public fragilisé qui, encore plus que d'autres, a besoin de structures d'aide et d'écoute.

8.3.6 Une meilleure gestion passe par la responsabilisation
des organismes sociaux et des autres intervenants

8.3.6.1. Améliorer la formation du personnel pour un meilleur
===== service du public =====

La modification des conditions de travail (notamment par l'introduction de l'informatique) en entraînant une suppression des tâches fastidieuses, a permis une amélioration des délais et de la fiabilité de traiter un dossier. Mais force est de constater que l'automatisation des tâches administratives a entraîné un appauvrissement du travail, la relation entre le client et l'administration est donc souvent perdante.

Accueillir le public, l'informer de ses droits, l'orienter, ce sont autant d'exigences quotidiennes pour les agents d'accueil des services sociaux en contact avec la population. Leurs tâches est rendue complexe, tant par la diversité des situations présentées que par l'évolution constante de la législation. Sont-ils bien préparés à y répondre ?

Face à une certaine "démobilisation" des agents par rapport à leur travail, il serait important de repenser la formation initiale, d'accroître ces possibilités de perfectionnement en cours de carrière et d'instaurer de nouvelles mesures de responsabilisation du personnel.

8.3.6.2 Repenser la formation initiale

=====

- l'agent d'accueil

Si certains agents d'accueil s'acquittent au mieux de leur tâche, ayant conscience d'avoir un rôle social au service du public, au sein de l'organisme, d'autres y sont moins bien préparés. Dans certains centres, l'agent d'accueil n'est qu'un "liquidateur qualifié" que l'expérience professionnelle jointe à la parfaite connaissance technique de la législation a placé derrière un guichet. Or, l'accueil est un instant privilégié de la relation entre l'administration et son public, dans la mesure où s'instaure un contact personnel qui donne visage humain à des formalités rigides. Devant l'hétérogénéité des situations dans les différents centres, il paraît nécessaire de donner à tous ces personnels des formations mieux adaptées à leur fonction.

L'éventail des matières enseignées devrait s'ouvrir plus longuement et se diversifier afin de permettre, outre une meilleure adaptation de l'agent à son travail, une plus large connaissance et compréhension de l'environnement social. L'objectif principal étant d'orienter l'agent vers une nouvelle forme de relation avec le client.

Cette ouverture de la formation pourrait se faire dans un double but :

- une amélioration de la gestion des prestations et des relations de travail par l'introduction, par exemple, de matières telles que :

- l'informatique,
- organisation du travail,
- statistiques,
- une amélioration du service rendu au public par :
 - la sensibilisation aux problèmes de la communication,
 - l'apport d'informations en matière d'accès aux droits sociaux et les problèmes rencontrés,
 - la connaissance des autres législations et organismes,
 - l'étude des catégories d'allocataires ou d'assurés susceptibles de poser des problèmes particuliers,
 - l'expression écrite et orale,

Les problèmes relatifs à la communication ont trop souvent été délaissés. Or, même s'il n'est pas affecté à l'accueil du public, l'agent est fréquemment amené à répondre à des réclamations ou demandes de renseignements.

De telles innovations dans la formation supposent que l'organisme disposerait d'un encadrement disponible et compétent pour l'enseignement de ces matières spécifiques, qui auraient essentiellement pour but de sensibiliser les agents à la "dimension sociale" de leur fonction.

8.3.6.3 Personnaliser les tâches

La prise en compte de nouveaux moyens matériels disponibles amène à une nouvelle conception du poste de liquidation dans le sens d'une plus grande responsabilisation de la fonction pour un meilleur service du public. Nous retiendrons par exemple

trois idées :

- développer la communication avec les usagers,

La fonction de liquidation devrait être orientée vers une nouvelle forme de relation avec le public : accueil, correspondance, téléphone.

- l'envoi de lettres explicatives claires accélérerait les procédures et préviendrait bien des retards,
- la réception des familles qui ont des demandes de renseignements ou des réclamations à formuler doit être étendue or rares sont encore les centres sociaux qui forment pour les agents d'exécution à l'accueil courant du public.

- favoriser la gestion individuelle d'un portefeuille d'assurés : une expérience à suivre.

Le développement de la personnalisation du rapport entre les clients et les organismes pourrait être envisagée en généralisant la pratique en vigueur dans certains organismes en France qui consiste à donner la responsabilité d'un même groupe d'allocataires au même agent. La même personne s'occupant d'un même groupe a, ainsi, une meilleure connaissance de la situation de sa "clientèle" et devient plus "responsable" de sa gestion. A partir de ce découpage du fichier, plusieurs types d'organisations de travail peuvent être élaborés. La polyvalence des tâches, notamment si elle est adaptée et bien vécue par les agents, permet un suivi de la population et assure une certaine coordination entre les prestations.

- laisser aux agents la gestion des dossiers complexes.

Cela suppose une formation générale préalable, une technicité issue de l'expérience professionnelle, mais permet à l'individu de réfléchir, d'utiliser les connaissances techniques variées, de procéder à des recherches documentaires et responsabiliser l'agent au sein de son groupe de travail. Cette proposition poserait un problème de réorganisation du travail, dans la mesure où la gestion de ces dossiers complexes relève traditionnellement de la maîtrise ou de l'encadrement.

Que pouvons-nous dire au terme de cette analyse ?

De façon générale, disons que la situation sanitaire et sociale de la population milite en faveur de la fréquentation des Centres et Services Sociaux par toute la population dans le besoin. La D.G.A.S. ne saurait se désengager quant à la mission qui est sienne, eu égard de sa vocation sociale et à son souci de contribuer à la réalisation d'un social plus hardi pour toute la population en difficulté. Certes, il est nécessaire de repenser le système de secours en augmentant le budget de l'aide sociale, en améliorant ce qui existe et en créant de nouvelles structures, de même une participation des institutions sociales aux structures de coordination devrait-elle contribuer à donner plus d'efficacité au système d'aide sociale.

CHAPÎTRE IX

VERS UNE DÉFINITION D'UN SYSTÈME DE PROTECTION
SOCIALE (EXEMPLE DU MONDE AGRICOLE)

La réflexion sur les problèmes sociaux au Congo et les interventions à engager au titre de l'action sociale a posé le problème de la protection sociale assurée en faveur de la population.

Compte-tenu du nombre croissant de nouvelles catégories qui font de plus en plus appel au Service Social, celui-ci, dans le but de rechercher au maximum, le tarissement des effectifs des enfants (et familles) placés sous sa tutelle, avait, avec le concours des experts étrangers (Colloque D.G.A.S. Novembre-Décembre 1980) envisagé l'extension possible de la couverture sociale aux populations exclues (agriculteurs, artisans, commerçants, handicapés...) organisées en coopératives ou précoopératives et reconnues par l'Etat. Ayant repris cette pensée, nous avons tenté de concevoir un système de protection sociale dans le monde agricole. Afin de permettre une meilleure compréhension du problème posé, il nous a semblé opportun de présenter la situation actuelle en matière de protection sociale telle qu'elle existe au Congo d'abord, les besoins d'une protection sociale du monde agricole ensuite et de suggérer les orientations quant à la mise en place de cette structure enfin.

9.1 La situation actuelle en République Populaire du Congo en matière de protection sociale

Le système de protection sociale assuré en faveur de la population repose essentiellement sur deux institutions :

- Le Ministère de la Santé et des Affaires Sociales qui a, sous sa tutelle, les services de l'aide sociale exercée par la D.G.A.S. que nous avons déjà décrits.

- Le Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale qui assure la sécurité sociale pour les fonctionnaires (régime spécial) et les travailleurs salariés relevant du code du travail (à travers la C.N.P.S.)

9.1.1. La Caisse Nationale de Prévoyance Sociale

C'est un organisme de sécurité sociale qui garantit contre les risques sociaux, tous les travailleurs salariés, relevant du Code du Travail, résidant au Congo, sans distinction de nationalité et de sexe.

Elle est placée sous la tutelle du Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale et administrée par un conseil composée des représentants de Pouvoirs Publics des employeurs et des travailleurs. Elle gère trois régimes :

- ▶ les prestations familiales,
- ▶ les accidents du travail et maladies professionnelles
- ▶ l'assurance vieillesse et invalidité -

Pour couvrir les prestations qu'elle sert d'une part et d'autre part, ses frais de fonctionnement, la C.N.P.S. dispose annuellement d'un budget fixé par son Conseil d'Administration. Il est essentiellement alimenté par les cotisations d'un taux de 14.94%,

décomposées comme suit :

▶ prestations familiales.....	6.69%
▶ accidents du travail.....	2.25%
▶ assurance-vieillesse.....	4.00%

► Fond National de construction..... 2.00%

Les cotisations au titre des prestations familiales et des accidents du travail et maladies professionnelles sont à la charge exclusive de l'employeur. Par contre, la cotisation assurance-pension-vieillesse est à la fois, à la charge de l'employeur et du travailleur à raison de :

- 2.40% pour l'employeur,
- 1.40% pour le travailleur.

Les cotisations dues à la C.N.P.S. sont calculées sur le salaire brut de l'assuré, y compris les avantages en nature (à l'exception des primes ayant un caractère remboursable). La part ouvrière de 1.60% est retenue à la source par l'employeur qui la verse à la C.N.P.S. en même temps que l'ensemble des cotisations. Il s'agit donc d'une prestation contributive.

Le siège de la C.N.P.S. se trouve à Brazzaville, à l'extérieur de la capitale. La C.N.P.S. dispose de six centres techniques régionaux dans les villes suivantes : Pointe-Noire, Loubomo, Nkayi, Makoua, Ouessou, Impfondo.

9.1.2. Les risques actuellement couverts par la C.N.P.S.

A/ Risques entraînés par une incapacité de travail à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle -

Le travailleur touche, en cas d'accident de travail :

a - Compensation partielle de la perte de salaire

- une indemnité journalière qui remplace le salaire que l'employeur doit cesser de verser au lendemain du jour de l'accident, dans la limite du préavis (1 mois) auquel a droit le salarié. L'indemnité est égale au salaire total. Passé ce délai, le salarié a droit aux deux tiers du salaire.

- en cas d'incapacité permanente, partielle ou totale, due à l'accident de travail, le salarié perçoit une rente calculée sur le salaire annuel du travailleur multiplié par le taux de rente défini en fonction du taux d'incapacité fixé par le médecin. Le salaire annuel pris comme base de calcul d'une rente correspondant à une incapacité supérieure à 10% ne peut être inférieur à 84.940 F/CFA (1). Il ne peut dépasser 1.465.800 F/CFA. Au-delà, la somme gagnée n'est retenue que pour un tiers.
 - en cas de décès du travailleur, la rente est versée :
 - * au conjoint survivant et ne peut dépasser 30% du salaire annuel qui aurait servi de base de calcul de la rente de la victime. Les conditions exigées au conjoint survivant pour percevoir cette rente " Il faut que le mariage ait été contracté avant l'accident et que le conjoint survivant ne soit ni divorcé ni séparé de corps de la victime".
- Lorsqu'il y a plusieurs veuves, la rente est partagée entre les veuves :
- * aux enfants et descendants de la victime 15% du salaire annuel s'il y a un enfant à charge ; 30% s'il y a deux enfants à charge et ainsi de suite, à savoir 10% en plus par enfant à charge.
- Les enfants sont reconnus à charge comme pour les prestations et les rentes sont versées jusqu'à 16-17 ou 20 ans, selon leur degré de scolarité. Ils doivent être tous issus d'un mariage enregistré à l'état civil.

(1) 2 FF = 100 F/CFA

* aux ascendants de la victime, il est versé 10% du salaire annuel à chacun d'eux qui était à la charge du travailleur au moment de l'accident. En aucun cas, le total des rentes allouées aux différents ayant-droits ne peut dépasser 85% du salaire annuel de la victime. En l'absence d'ayant-droits, la rente est allouée aux héritiers coutumiers désignés par les Tribunaux Coutumiers : elle est fixée à quatre mois de salaire annuel.

b - Prise en charge des frais médicaux

Les soins sont gratuits pour les travailleurs accidentés qui n'ont le bénéfice des prestations en matière d'accident du travail que dans la mesure où ils sont soignés dans les établissements sanitaires publics :

- ▶ les frais de médecin, de chirurgien et pharmacie sont payés directement par la C.N.P.S. à l'établissement hospitalier, ainsi que les frais d'hôpital.
- ▶ la fourniture, la réparation et le renouvellement des appareils de prothèses et orthopédiques nécessités par l'infirmité sont également aux frais de la Caisse.
- ▶ les frais de transport de la victime du lieu d'accident au centre médical ou à l'hôpital, sont pris en charge par la C.N.P.S.
- ▶ En cas de mort, les frais funéraires sont supportés par la C.N.P.S. dans la limite de 14.000 F/CFA. La C.N.P.S. supporte aussi les frais de transport du corps du lieu de la sépulture lorsque le décès s'est produit au cours d'un déplacement demandé par l'employeur.

Les risques entraînés par une incapacité de travail à la suite d'un accident de travail ou de maladie professionnelle, représente actuellement 10% des dépenses de prestations totales de la C.N.P.S.

c - Compensation des charges familiales

Le régime des prestations familiales comprend :

- ▶ allocations prénatales 2.200 F après le premier et le deuxième examen',
- ▶ allocation d'aide aux jeunes ménages,
- ▶ allocations familiales proprement dites, à raison de 800 F/mois et par enfant (selon le responsable de la C.N.P.S. actuellement - près de 260.000 enfants perçoivent les allocations familiales au Congo (en 1980) soit une dépense d'environ 2,5 milliards de F/CFA.
- ▶ allocation en nature : une layette par enfant à la naissance -

A ces prestations, il faut ajouter les indemnités journalières versées aux femmes salariées pendant la durée de leur congé maternité qui actuellement est de 14 semaines (article 113 du Code du Travail).

Pour avoir droit aux prestations familiales, l'allocataire doit simultanément remplir trois conditions :

- 1°/ Résider au Congo (sauf cas prévu par les textes) -
- 2°/ Avoir une activité professionnelle : l'allocataire doit être salarié et relever du Code du Travail. Sa rémunération mensuelle doit être au moins égale au SMIG (20.000 F/CFA actuellement). En cas de décès de l'affilié, bénéficiant de plein droit des prestations familiales, à condition qu'ils assurent la garde et l'entre-

tien des enfants qui étaient à la charge de l'allocataire :

- la veuve d'allocataire même si elle n'exerce aucune activité salariée,
- le tuteur même son salarié, désigné conformément aux règles du Code Civil ou par jugement d'un tribunal coutumier,
- sous certaines conditions, les femmes seules non mariées qui sont salariées et dont les enfants sont inscrits à l'état-civil.

3°/ Avoir des enfants à charge : sont considérés comme enfants à charge, ceux dont l'allocataire assume d'une manière générale, le logement, la nourriture, l'habillement et l'éducation.

Ils doivent rentrer dans les catégories suivantes :

- les enfants issus d'un mariage contracté à l'état civil par l'allocataire,
- les enfants que la femme de l'allocataire a eu d'un précédent mariage : "*lorsqu'il y a eu décès régulièrement déclaré ou divorce judiciairement prononcé, sauf si les enfants restent à la charge du premier mari, ou que ce dernier contribue à leur entretien*".
- les enfants ayant fait l'objet d'une adoption par l'allocataire marié ou d'une légitimation adoptive -
- les enfants ayant fait l'objet d'un jugement de tutelle d'un tribunal de droit coutumier, confiant leur garde à un travailleur salarié.

N'entrent pas en ligne de compte d'enfants à charge, ceux qui bénéficient d'une bourse entière d'enseignement, les apprentis percevant une rémunération au moins égale à la moitié du SMIG.

Les compensations des charges familiales représentent 56% des dépenses de prestation totale de la C.N.P.S.

d - Assurance-vieillesse

Pour bénéficier des prestations de l'assurance-pension, il faut remplir les conditions suivantes :

- avoir cessé définitivement toute activité salariée,
- remplir certaines conditions d'âge : l'âge de la retraite est fixé à 55 ans,
- justifier d'une certaine durée d'immatriculation et d'assurances : c'est-à-dire avoir accompli au moins 60 mois d'assurances au cours des dix dernières années, précédant la date d'admissibilité à pension, de compter au moins 180 mois d'assurances.

Trois cas prévus/ :

- si âgé de 50 ans, l'allocataire est reconnu inapte au travail, il peut demander une pension anticipée, s'il remplit les autres conditions exigées pour le bénéfice d'une pension normale,
- si âgé de 55 ans, l'allocataire n'a pas rempli les conditions pour ouvrir droit à une pension de vieillesse normale ou à une pension anticipée, il peut recevoir une allocation sous forme de versement unique, à condition de réunir au moins douze mois d'assurances.
- si, avant l'âge de 55 ans, par suite de maladie ou accident d'origine non professionnelle, le salarié a subi une diminution permanente de ses capacités physiques ou mentales, médicalement constatées il peut prétendre à une pension d'invalidité, à condition :

- d'avoir été immatriculé à la C.N.P.S. cinq ans au moins,
- avoir accompli six mois d'assurance au cours des douze derniers mois civils précédant le début de l'incapacité conduisant à l'invalidité.

La pension d'invalidité est remplacée par une pension de vieillesse du même montant lorsque le salarié atteint l'âge de 55 ans.

Si le titulaire d'une pension d'invalidité a besoin, de façon constante, de l'aide et des soins d'une tierce personne, pour accomplir les actes ordinaires de la vie, il a droit à un supplément égal à 50% de sa pension.

Le montant de la pension de vieillesse ou d'invalidité de la pension anticipée et de l'allocation de vieillesse est fixé en fonction de la rémunération mensuelle moyenne de 3 ou 5 dernières années d'assurance ; c'est-à-dire le 1/36 ou 1/60 des salaires ayant donné lieu à cotisation.

✕ La pension de survivants : sont considérés comme survivants :

- la veuve de l'assuré, à condition que le mariage ait été contracté deux ^{ans} au moins avant le décès,
- le veuf invalidé à la charge de l'assuré (à condition que le mariage ait été contracté deux ans au moins avant le décès du conjoint),
- les enfants à charge de l'assuré, tels qu'ils sont définis au titre des allocations familiales.

Les pensions de survivants sont calculées en pourcentage de la pension vieillesse ou d'invalidité ou de pension anticipée à laquelle l'assuré (qui, à la date de son décès, remplissait les conditions requises) avait ou aurait eu droit, à la date de son décès, à raison de :

- 50% pour la veuve ou le veuf,
- 25% pour chaque orphelin de père ou de mère,
- 40% pour chaque orphelin de père et de mère.

Le montant de la pension d'orphelin ne peut être inférieur à celui des allocations familiales, le montant total des pensions de survivants ne peut excéder celui de la pension à laquelle l'assuré avait ou aurait droit, sinon les pensions sont réduites proportionnellement.

★ Allocation de Survivant : elle est versée en une seule fois à ses survivants, si l'assuré ne pouvait prétendre à une pension d'invalidité et comptait moins de 180 mois d'assurance, avant la date de son décès.

9.1.3. Actions sanitaires et sociales en faveur des affiliés et leurs familles -

Il existe actuellement dix centres médicaux C.N.P.S. (4 à Brazzaville, 1 à Pointe-Noire, Loubomo, Nkayi, Ouessou, Makoua, Impfondo).

Dans ce C.M.S. les affiliés et leurs familles ont droit à la gratuité des consultations, analyses, soins et remises des médicaments.

Les bénéficiaires de la C.N.P.S. sont évalués de 51 à 52.000 salariés en 1980 (selon rapport BIT 1980, page 35, consulté au Ministère du Travail).

9.1.4 Le budget de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale

Les données utilisées ici sont parcellaires, basées sur des prévisions budgétaires et ont pour seul but d'apporter un ordre de grandeur.

La masse globale des recettes de la C.N.P.S. est de l'ordre de 3.500.000.000 F/CFA en 1977 - 5.400.000.000 F/CFA en 1978 mais les recettes effectives sont liées à la perception effective des cotisations, or, il semble que l'insuffisance des rentrées de cotisations soit très forte (de l'ordre du quart des cotisations prévues). Si l'on analyse la répartition des recettes selon le type de risque, elle se présente ainsi :

- cotisations prestations familiales..... 51.5%
- cotisations accidents du travail..... 27.3%
- cotisations vieillesse..... 30.6%
- fonds communs..... 0.6%

L'utilisation de ces recettes se répartit de la manière suivante :

- prestations versées..... 50.0%
- action sanitaire et sociale..... 7.9%
- gestion administrative..... 15.0%
- résultat d'exploitation (excédentaire pour
les années examinées) 0.6%

Une partie des excédents est utilisée pour les investissements :

- en 1978 : 381 millions de F/CFA
- en 1979 : 233 millions de F/CFA

dont une large part concerne l'action sociale (centres médico-sociaux de Mougali-Bacongo).

Les prestations versées se répartissent selon les différents risques, à raison de :

- 51,1 % pour les prestations familiales,
- 11,3% pour les accidents de travail dont :
 - × 1% prestations en nature,
 - × 10,3% prestations en espèces -
- 32,6% pour l'assurance-vieillesse.

En ce qui concerne l'action sanitaire et sociale, il semble intéressant de distinguer les deux formes d'intervention :

- la gestion des centres médico-sociaux (dépendances de personnel et de matériel)
- les aides accordées (secours, médicaments).

ANNEES	DEPENSES ACTION SANITAIRE ET SOCIALE			DONT SECTEUR SOCIAL		
	GESTION	AIDES	TOTAL	GESTION	AIDES	TOTAL
1977	189,2	160	349,2	32,2	60	92,2
1978	266,2	166	432,2	45,2	66	111,2
1979	265,5	167,5	433	53,1	67,5	110,6
1981	317,6	230	547,6	95,3	80	170,3

(en millions de F/CFA)

9.1.5 Le régime spécial des fonctionnaires

Il s'adresse à tous les travailleurs salariés relevant du statut de la Fonction Publique.

Selon les informations recueillies à la Direction Générale de la Fonction Publique, les risques couverts sont les mêmes que pour les travailleurs affiliés à la C.N.P.S. Il y a cependant quelques variantes dans le mode de prise en charge :

► si un fonctionnaire est malade ou accidenté, il a droit au maintien intégral de son salaire jusqu'à sa guérison complète, ou la reconnaissance d'incapacité ; par contre, il n'aura pas droit aux soins gratuits en dehors des frais d'hospitalisation qui sont pris en charge à 80% par l'Etat, alors que le salarié de la C.N.P.S. percevra une indemnité journalière à la place du salaire, qui est égale au salaire total du salarié, dans la limite du préavis (1 mois) auquel il a droit ensuite, le salarié a droit aux deux tiers de son salaire -

► en ce qui concerne l'assurance-vieillesse, le taux des cotisations et le montant de la pension varient suivant que l'on est affilié à la C.N.P.S. ou au régime spécial des fonctionnaires. Les bénéficiaires de ce régime spécial sont évalués de 40 à 42.000 fonctionnaires (Source : rapport J. TIMAR, PNUD - Brazzaville - 1981).

Les deux régimes : C.N.P.S. et R.S.F. totalisent 91 à 94.000 personnes travaillant dans les secteurs dits "formels", ce qui donne, pour une population active de 519.000 personnes, la proportion de près de 18% de la population occupée, bénéficiant des différents avantages sociaux.

9.2 Analyse et critique du système actuel

La description des différentes institutions a permis de constater qu'actuellement, la protection sociale se limite uniquement au domaine de la législation sociale concernant les travailleurs salariés du secteur formel, et le domaine réservé aux démunis que le Service de l'Aide Sociale de la D.G.A.S. n'a pas les moyens d'aider efficacement. Les caractéristiques de cette protection sociale sont :

- l'inégalité dans l'accès aux droits (parmi la population couverte)
- l'insuffisance des risques pris en charge,
- la faible proportion des personnes couvertes dans l'ensemble de la population,
- l'inadaptation des textes aux réalités locales.

9.2.1 Les inégalités d'accès aux droits

Quelques exemples :

- les salariés et leurs familles affiliés à la C.N.P.S. ont accès aux centres médico-sociaux (Brazzaville, Pointe-Noire, Loubomo, Nkayi, Makoua) où sont gratuitement assurés consultations, analyses, soins et remises des médicaments.
- Les fonctionnaires qui supportent la charge des divers frais médicaux ont cependant les frais d'hospitalisation payés à 80% par l'Etat, ce qui entraîne inévitablement une tendance à des hospitalisations abusives de cette catégorie des travailleurs.

► les salariés de certaines entreprises bénéficient d'accords particuliers provenant des arrangements variables (A.T.C. - COMILOG - ELF-CONGO- AGIP...).

9.2.2. Insuffisance des risques pris en compte

- La maladie, risque qui touche directement la population, est très insuffisamment prise en charge : c'est uniquement à l'occasion des accidents de travail que le travailleur est pris entièrement en charge. Le reste du temps, c'est le C.M.S. qui, dans la limite des stocks leur vient en aide.
- Il n'existe pas de prestations en espèces en cas d'incapacité temporaire de travail.

9.2.3. La faible proportion des populations touchées par le système actuel -

Ce système de protection sociale qui lie l'octroi des avantages sociaux à la condition d'activité professionnelle formelle, met en marge 80% de la population. La faible minorité de population concernée est déjà la plus favorisée, en effet, outre la chance d'avoir une activité rémunérée et régulière, bénéficie d'avantages annexes importants.

Sont donc exclus tout un ensemble de travailleurs déjà largement défavorisés par rapport aux précédents, en raison de leur niveau de revenus : ce sont les paysans, les artisans, les commerçants, les personnes âgées et les handicapés. Ces exclus ont, en définitive, pour seul recours de l'aide sociale dont l'image de marque reste celle d'un service d'assistance jugée peu efficace car sans moyen correspondant.

CHAPÎTRE X

LA RECHERCHE DE PRINCIPES ET BESOINS DE PROTECTION SOCIALE

Préalablement à la définition de ce que pourrait être la protection sociale souhaitable en République Populaire du Congo, tenant compte à la fois du stade de développement du pays et de l'option socialiste, quelques remarques générales peuvent être formulées :

- a) toute définition d'un système de protection sociale doit être inspirée par une analyse des besoins spécifiques du pays et devrait donc éviter de reprendre **purement et simplement** des schémas issus directement des pays européens et liés aux conditions historiques de leur apparition (systèmes de type corporatif pour l'assurance -maladie, recherche d'une politique nataliste et de moindre coût sur les salaires pour les allocations familiales, par exemple).
- b) la recherche de solutions en matière de protection sociale est liée à la définition simultanée de politiques dans les autres domaines tels que la politique de la Santé pour les problèmes liés au risque maladie, ou la politique de l'emploi et celle des revenus en ce qui concerne la réflexion sur les problèmes d'assistance et d'aide sociale.
- c) la proposition de systèmes de protection sociale qui tendent à substituer un mécanisme de solidarité nationale aux systèmes de solidarité traditionnelle, doit être réfléchi.

En effet, il serait regrettable de contribuer à la destruction des systèmes d'entr'aide personnalisée qui existaient, au contraire, on ne peut se contenter, par tentation ethnologique, de vouloir maintenir des mécanismes traditionnels alors que les conditions socio-économiques ont changé. C'est pourquoi, il ne peut être envisagé de solution a priori.

- d) Il va de soi que cette définition doit être formulée en recherchant des solutions de moindre coût pour le pays. Cependant, il faut préciser que ce moindre coût doit être évalué en tenant compte non seulement des charges directes mais également des effets induits tels que, en matière de santé, l'amélioration de l'état sanitaire d'une population lui donnant la possibilité de mieux participer au développement du pays.

Comme nous l'avons déjà souligné, le système de protection sociale institué au Congo ne prévoit pas la couverture des salaires agricoles au même titre que de ceux de l'industrie ; des raisons diverses, notamment l'instabilité de l'emploi, la difficulté du contrôle de l'affiliation, la faiblesse des revenus leur rendent, en effet, plus difficile l'application effective des règles de protection sociale. Au nombre des besoins de protection sociale, on distinguera donc les risques sociaux communs à l'ensemble des travailleurs de ceux qui sont liés aux spécificités du travail agricole.

10.1 Les risques communs à l'ensemble des travailleurs

La Convention n° 102 de l'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.) concernant la norme minimum de la Sécurité Sociale envisage l'ensemble d'éventualités à couvrir que sont la maladie, l'invalidité, l'accident du travail et la maladie professionnelle, la maternité, les charges de la famille, la vieillesse, le décès, et le chômage.

L'analyse de la situation des travailleurs agricoles amène à poser le problème d'une indispensable garantie contre les risques sociaux susceptibles de réduire leur capacité de gains ou de leur occasionner des charges supplémentaires.

Comme l'a écrit RUTH-TJEGA (1) :

Si les orthodoxes de la finance disaient jadis, il y a des dépenses, il faut les couvrir, les orthodoxes de la Sécurité Sociale pourraient dire aujourd'hui : il y a des risques, il faut les couvrir".

Parmi ces risques sociaux, certains sont liés à l'activité ou à la profession ; d'autres sont d'origine non professionnelle.

(1) Ruth TJEDA : Sécurité Sociale au Cameroun - Paris - Université de Droit et de Sciences Economiques 1970 (thèse de doctorat 3ème cycle) p. 127 -

10.1.1 Les risques non-professionnels

► A - La maladie - l'accident -

La maladie est une éventualité qui se présente tant au travailleur du secteur moderne qu'au travailleur agricole. Pour y faire face, les législations du travail en Afrique Francophone font obligation à l'employeur de fournir à ses travailleurs des soins médicaux, en cas de maladie et le cas échéant, de leur servir des indemnités si une incapacité temporaire en résulte. Pour les travailleurs agricoles, aucune garantie similaire n'existe bien qu'ils vivent dans une insalubrité plus grande qu'elle ne l'est en milieu urbain et qu'ils soient soumis à des conditions de travail généralement plus pénibles (intempéries, durée plus longue du travail, absence de congé ...). Cet environnement malsain favorise la prolifération et la persistance des maladies, principalement des maladies endémiques que l'on rencontre un peu partout.

L'une d'entre elles, l'onchocercose qui touche les populations rurales riveraines des grands fleuves. Cette maladie des yeux conduit à la cécité un nombre important de personnes : "dans certains villages particulièrement touchés, on peut trouver jusqu'à 30% de personnes aveugles "(1).

A l'importance des effets de cette affection, s'ajoutent aussi les manifestations d'autres maladies endémiques qui affectent dans des proportions très élevées, les populations rurales.

(1) Problèmes Economiques (revue) n° 1774 du 19 mai 1982 -

Ce sont entre autres, le paludisme, permanent dilemme des services de santé qui continue à faire des ravages, la bilharziose, la trypanosomiase qui sévissent également à l'état endémique.

Au nombre des conséquences de ces affections, et pour ce qui concerne l'onchocercose, on assiste à d'importants déplacements de populations des zones atteintes vers des régions relativement plus saines. Des agriculteurs des vallées du Congo quittent les zones fertiles pour des terres plus salubres mais qui ne présentent pas les mêmes intérêts de culture.

► B - Les charges de famille -

Les travailleurs agricoles sont également confrontés au problème posé par les charges de famille à l'instar des travailleurs salariés du secteur moderne.

Comme l'écrit Robert SAVY : *"Peut-être que l'entretien des enfants coûte-t-il moins cher en milieu rural dans les premières années, mais l'éducation est ensuite plus coûteuse en raison de l'éloignement des établissements d'enseignement ou de formation professionnelle. Abstraction faite de toute considération démographique ou économique, le besoin d'une aide extérieure se manifeste autant chez les familles rurales que chez les autres"* (1)

En ce qui concerne la maternité, le besoin de soins de santé s'impose compte-tenu des conditions de vie de la femme en

(1) Robert SAVY : La sécurité sociale en agriculture - p. 141 -

milieu rural ou urbain. En effet, la femme d'agriculteur ne connaît pas d'horaire de travail, s'épuise à de multiples tâches, en l'occurrence les travaux ménagers et les travaux champêtres.

Contrairement à ce qu'avance Robert SAVY pour qui la maternité constitue un risque social beaucoup moins lourd, en raison du fait que la femme particulièrement concernée, constitue une main-d'oeuvre d'appoint, la situation de la paysanne africaine en couches devrait retenir la plus grande attention. En zone forestière par exemple, la femme est au centre de tous les travaux. Elle aide à la création des plantations de café ou de cacao, assure la récolte, le séchage, le décorticage manuel du café ; elle cultive le riz, assure le désherbage et la récolte. Chez les paysans de la zone des savanes, les agriculteurs n'emploient jamais de manoeuvres. Ils sont aidés par leur épouse, associée ou non aux enfants. La majorité des femmes s'occupent seules de leurs propres parcelles de cultures vivrières, la plupart des autres faisant appel à des manoeuvres. Les quelques femmes qui cultivent l'igname (tubercule servant à l'alimentation) font faire le buttage, travail masculin, par leur mari, ou un fils ou un manoeuvre. Les pénibles conditions de travail et de vie de la femme ont des conséquences inquiétantes sur la maternité. Les paysannes, toujours à la tâche, accablées de tant d'activités qui contribuent à leur épuisement physique, de surcroît mal nourries, ne peuvent supporter de nombreuses maternités. Il se trouve malheureusement que ces femmes sont constamment enceintes ou allaitantes.

Le congé de maternité est inexistant quand il faut assurer la subsistance de la famille. L'absence ou l'insuffisance des centres de protection maternelle et infantile en ajoutent à ce sombre tableau, alors que le dévouement, l'endurance dont fait montre la paysanne devraient à eux seuls suffire pour justifier la mise en place de mesures de protection sociale adéquate, notamment en matière de maternité

► C - La vieillesse, l'invalidité - le décès -

Les travailleurs agricoles ne sont pas également épargnés par le risque vieillesse, l'invalidité et le décès.

Selon la convention n° 102 de l'O.I.T., des prestations vieillesse doivent être accordées aux personnes qui ont atteint un âge déterminé auquel prend fin en principe toute activité professionnelle. Dans la plupart des pays d'Afrique, les travailleurs salariés, bénéficient pour eux-mêmes ou pour leur famille, de la couverture du risque vieillesse-invalidité-décès. A ce niveau également, le constat relatif à la couverture des autres risques demeure, à savoir que les agriculteurs indépendants (les métayers, les fermiers), les aides familiales, les artisans, les commerçants sont tenus à l'écart de cette protection.

Le problème des exploitants et de leurs aides financières se pose de manière différente. En effet, en cas d'inaptitude au travail pour raison d'âge, d'invalidité ou de décès du chef d'exploitation, la relève est assurée par les aides familiales. Il ne se pose donc pas de difficulté majeure au niveau de l'exploitation.

Toutefois, dans le cas où le chef d'exploitation effectue une part de travaux, il y aurait une perte de revenus dont il faut imaginer une indemnisation qui puisse s'adapter à la situation particulière de l'agriculteur indépendant.

Il convient de souligner un autre aspect du problème qui peut apparaître en cas d'inaptitude, de vieillesse ou de décès de l'agriculteur indépendant. Dans ce cas, et le plus souvent pour l'agriculteur de la zone forestière, l'exploitation se trouve abandonnée si ses enfants se trouvent émigrés vers les zones urbaines. Il n'est pas rare, en effet, de voir les plantations villageoises de café ou de cacao envahies par la broussaille par manque d'entretien.

En cas d'inaptitude permanente au travail de l'agriculteur invalide ou âgé, il y a réduction et même suppression de gain ; et, en cas de décès du chef de famille, il se pose le problème de fourniture de moyens de subsistance aux survivants.

La nécessité d'une protection ne fait donc pas de doute, mais il convient de trouver un système plus adapté.

10.1.2 Les risques professionnels

- LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES -

Outre les risques non liés à la profession, les travailleurs agricoles sont exposés à des éventualités tenant à leur situation de travailleur.

L'argument le plus souvent avancé consiste à considérer le risque-accident du travail comme se présentant avec une

certaine originalité chez le travailleur agricole, et en particulier, chez l'agriculteur indépendant. Ce qui est sûr, c'est que de par la nature des activités du monde rural, les activités professionnelles forment un tout homogène avec la vie privée, de sorte qu'à la limite, il devient difficile de distinguer ce qui ressort du cadre extra-professionnel et ce qui est lié au travail.

Le travailleur agricole peut se voir immobilisé à la suite d'un accident du travail comme son homologue de l'industrie. On est souvent tenté de penser que pour ce qui concerne le travailleur agricole indépendant, la survenance du risque professionnel n'a aucune influence sur son revenu dans la mesure où le travail continue d'être effectué par les membres de la famille. Cette vision du problème était valable il y a une dizaine d'années, mais avec la dégradation accélérée de la solidarité villageoise et le départ massif des jeunes vers les zones urbaines, le travailleur agricole en arrêt de travail pour cause de maladie voit son exploitation à l'abandon, entraînant ainsi un manque à gagner considérable. Il en est de même pour l'éleveur dont le bétail risque, faute de remplaçants, de se disperser ou de mourir de faim pendant son incapacité temporaire.

10.2 Les risques spécifiques au monde agricole

L'agriculteur indépendant tire sa subsistance essentiellement des produits de sa récolte dont une partie sert à la commercialisation, l'autre étant destinée à la consommation. Cette récolte est soumise d'une part, aux aléas de la nature avec des conséquences souvent désastreuses, et d'autre part, aux variations des coûts des produits.

Les calamités naturelles sont un risque très redouté par les paysans, que ce soit la sécheresse accompagnée le plus souvent de feux de brousse et d'incendies, les inondations, les ouragans ou les invasions des insectes et des rongeurs.

Comme l'écrit Michel HAMON (1), ce risque n'entre pas dans la liste des éventualités qui sont ordinairement retenues dans le cadre de la sécurité sociale, mais la perte de revenus et de subsistance qu'il entraîne, revêt un caractère exceptionnel et dramatique pour les travailleurs agricoles. Pour prendre un exemple, on peut signaler que la destruction de la récolte par la sécheresse a entraîné une situation de famine dans de vastes régions de la Haute-Volta, du Niger, du Sénégal et du Mali, dans les années 1973-1974.

Dans les années 1978-1979, les cultures vivrières de la zone forestière, notamment en Côte d'Ivoire, ont été victimes

(1) Michel HAMON - cours de formation sur la Sécurité Sociale et la protection sociale des travailleurs agricoles dans les pays d'Afrique francophone - Brazzaville - 18-31 janvier 1982 -

d'une forte pluviométrie avec des champs entiers de riz, de manioc et de bananes inondés et détruits, réduisant ainsi les moyens de subsistance des paysans.

L'élevage n'échappe pas aux aléas de la nature. En effet, en période de sécheresse, les éleveurs de la zone sahélienne voient leur cheptel réduit à quelques têtes, compromettant par la même occasion, leur revenu et leur subsistance (viande et lait). Ainsi, sur toute l'année, le travailleur agricole, notamment l'agriculteur indépendant *"vit en permanence dans la crainte que des événements sur lesquels il ne peut rien, viennent anéantir le résultat de ses efforts"*. (1)

Mais, compte tenu du fait que les conséquences des calamités naturelles revêtent un caractère tant économique que social extrêmement grave, il serait souhaitable, pour protéger les revenus des travailleurs agricoles et pour leur garantir des moyens de subsistance, de mettre en place un système de protection sociale spécifique qui serait à même d'assurer une indemnisation adaptée.

Les risques sociaux dont il vient d'être fait état chez les travailleurs agricoles soulèvent donc un certain nombre de problèmes très délicats, notamment en raison de leur inorganisation et de leur statut, tenant à la condition de travail-

(1) Robert SAVY - op. Cit - p. 21 -

leurs du monde agricole. Il reste qu'on continue à se demander s'il est préférable de les maintenir dans le système de protection sociale des salariés du régime général ou de les en sortir, au profit d'un système adapté au monde agricole, avec les risques d'échec que peut comporter ce nouveau système de protection sociale. Les aides familiales, les métayers et les fermiers posent également le problème de la détermination de leurs revenus et leur période d'activité. Néanmoins, si l'on reprend les différents types de risques, on peut faire les remarques suivantes :

A - LA PROTECTION DU RISQUE "MALADIE" -

Principe : elle devrait toucher toute la population et non seulement les salariés.

Il s'agit là d'un principe de solidarité nationale relevant de la responsabilité de l'Etat. Cela entraîne :

- la gratuité des frais médicaux, hospitaliers,
- en ce qui concerne les frais pharmaceutiques, on peut penser qu'il conviendrait de maintenir une certaine responsabilité individuelle en laissant à la charge des individus, des frais symboliques compatibles avec leurs capacités contributives.
- la mise en application de ce principe suppose des choix en matière de mode d'approvisionnement des produits pharmaceutiques et contrôle des prix, des conditions d'exercice de la médecine (choix entre l'acceptation d'une juxtaposition entre un secteur public et privé ou la limitation au seul secteur public) de moyens pour assurer la gratuité pure et simple et le maintien d'un système avec remboursement a posteriori

ce dernier étant incontestablement plus onéreux que le premier).

B - LA PROTECTION DES RISQUES LIÉS À LA PERTE DE REVENUS PROFESSIONNELS -

- par suite d'une incapacité temporaire ou permanente à la suite d'un accident du travail ou maladie (professionnelle ou non).

Le souci d'une plus grande équité devrait inciter à opter pour :

- une extension à toutes les catégories de travailleurs (non seulement les salariés mais ceux du secteur agricole et du commerce),
- une extension de la garantie de revenus minimum (indemnités journalières ou rente d'invalidité) non seulement dans le cas d'accident du travail et maladies professionnelles mais également pour les cas de maladies au sens habituelles.

C - PAR SUITE D'UNE INCAPACITÉ PERMANENTE (TOTALE OU PARTIELLE) LIÉE À UN HANDICAP PHYSIQUE OU MENTAL -

On sait qu'à l'heure actuelle les personnes handicapées restent les marginaux du système social en R.P.C. Le premier objectif devrait être d'affirmer le droit à l'accès au monde du travail pour tous les handicapés qui peuvent, après rééducation adaptée éventuellement. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées :

a) Considérant la difficulté de créer de nouveaux emplois en R.P.C., on peut estimer qu'il n'est pas souhaitable de réserver certains emplois pour des handicapés et à plus forte raison, d'adapter certains postes de travail à leur handicap. Dès lors, il devient nécessaire de leur assurer :

- d'une part, l'accès à la couverture du risque maladie,
- d'autre part, la garantie d'un revenu minimum (par exemple le SMIC) à partir d'un certain taux d'incapacité à prévoir.

afin de leur permettre, à tout le moins, un certain niveau d'intégration dans la société.

b) Considérant que dans le système social congolais traditionnel qui persiste au moins en partie, il faut laisser agir les solidarités familiales traditionnelles, on n'envisagerait pas la garantie d'un revenu de subsistance.

Une telle option ne semble pas pouvoir résoudre tous les problèmes :

- d'une part, certains handicapés ne sont plus, de ce fait, pris en charge par leur famille. Il faudrait donc être en mesure de détecter ces cas et leur assurer une aide.
- d'autre part, cette option ne garantit en rien, une évolution du statut des handicapés dans la société face à leur revendication légitime d'une plus grande intégration et du respect de leur demande d'avoir une place à part entière.

Il serait donc juste de réfléchir à un système qui assure :

- . soit l'accès à une activité professionnelle,
- . soit un revenu minimum permettant de satisfaire les besoins vitaux de ceux qui ne peuvent travailler.

Et bien sûr, l'accès à la couverture du risque "maladie" (soins et appareillages).

D - PAR SUITE DE CHÔMAGE -

Si la prise en charge de ce risque n'a pas été envisagée en R.P.C. comme dans les autres pays situés à un stade de développement analogue, c'est en raison :

- de l'importance de la population inactive ou partiellement active et donc du coût que représenterait une telle prise en charge,
- par exemple, un revenu de 10.000 F par mois pour environ 90.000 chômeurs (hypothèse TIMAR en 1980) représente une dépense annuelle de l'ordre de 11.000.000.000 F/CFA (11 milliards),
- de la difficulté à cerner la notion d'absence d'activité du fait de l'importance du secteur d'activité informelle,
- également, de la crainte du processus psychologique qu'entraînerait un tel système d'assistance systématique dont les conséquences de démobilisation des esprits, de renforcement de l'individualisme sont probables.

Il ne semble donc pas souhaitable d'envisager la mise en place d'un tel système. Seuls quelques mécanismes d'assistance temporaire peuvent être maintenus au titre de l'Aide Sociale.

E - LA COMPENSATION DES CHARGES FAMILIALES -

Traditionnellement, la création d'un système de prestations familiales a été liée à une politique de développement de la natalité plus que de protection sociale, justifiée a posteriori, par une théorie selon laquelle la société doit aider l'individu à prendre en charge le coût de l'enfant. Son mode de financement sous forme de charges sociales imputées aux entreprises, proportionnellement à la masse salariale, montre bien qu'il s'agit en fait, d'un sur-salaire reversé aux salariés ayant des enfants. Ce mécanisme n'a été choisi en Europe que du fait de son moindre coût par rapport à une augmentation systématique des salaires de tous les travailleurs. De plus, il se situe dans une conception très individualiste attribuant à la famille seule la responsabilité du développement de l'enfant.

Plus encore, cette politique de prestations familiales reste marquée par son inefficacité, en raison du montant très faible des prestations versées, sans aucun rapport avec le coût réel d'un enfant (800F par mois et par enfant en R.P.C. ce qui entraîne un coût pour la C.N.P.S. de l'ordre de 2,5 milliards de F/CFA/an) d'où un accroissement substantiel des prestations familiales, sur la base de 5.000 F par enfant (par mois, par exemple entraînerait une dépense de l'ordre de 15 milliards par an).

Quel peut être l'intérêt d'une telle politique en R.P.C. ? Certes, on peut penser qu'un souci de développement démographique du pays est justifié par la faible densité de

population actuelle (moins de 5 habitants/km²). Cependant, la nécessité d'assurer un développement harmonieux du pays et la maîtrise d'un développement des emplois parallèle au développement de la population devrait moduler cette option.

Pour ces différentes raisons, il semblerait peut-être, préférable de substituer au système existant de prestations familiales, une politique d'interventions coordonnées tendant à favoriser la prise en charge des enfants par la famille et la collectivité tout entière :

- une législation adaptée pour la protection et les droits de l'enfant,
- une politique sanitaire en direction de la mère et de l'enfant (vaccination etc...),
- une éducation sanitaire et nutritionnelle,
- une suppression des charges liées à la scolarité (gratuité pour l'inscription et les fournitures scolaires...),
- les équipements collectifs assurant la socialisation de l'enfant.

F - LA PROTECTION DES VIEUX TRAVAILLEURS RETRAITÉS -

Parallèlement à l'extension de la protection étudiée au paragraphe B, au profit de tous les travailleurs autres que les salariés, il pourrait être envisagé de rétablir une certaine égalité face à la retraite, en assurant une pension de vieillesse, sur une base minimum, en faveur de ces catégories d'anciens travailleurs, sous réserve qu'ils aient effectivement cessé leur activité.

10.3 Propositions à long terme

En premier lieu, il faut souligner que, si l'on peut proposer quelques orientations d'ordre théorique pour dégager les principes d'une plus grande équité sociale, les décisions concrètes devront être soumises à une étude préalable afin d'essayer d'en évaluer le coût et les incidences sur le mode de gestion administrative de nouveaux types d'intervention. Il semble que l'on puisse dégager à long terme, les options suivantes, par ordre de priorité :

10.3.1 La couverture du risque "maladie"

Elle se traduirait par :

- la gratuité des soins médicaux et hospitaliers pour tous,
- la mise en place d'une réelle médecine préventive (vaccinations obligatoires et gratuites, éducation sanitaire et nutritionnelle, médecine du travail),
- les produits pharmaceutiques distribués avec un faible ticket modérateur.

Deux modes de gestion sont possibles :

- a) un système d'assurance maladie avec remboursement des frais (gestion Sécurité Sociale),
- b) une prise en charge directe par l'Etat assurant la gratuité du service public et le contrôle du prix des produits pharmaceutiques (ce qui signifie un financement direct par le budget de l'Etat et supprime les mécanismes de reversement, remboursement et contrôle au niveau des bénéficiaires).

C'est cette deuxième option qui semble préférable en raison de de son moindre coût.

En ce qui concerne les conditions d'exercice de la médecine et la distribution de produits pharmaceutiques, un débat très approfondi devrait être engagé. Une option rationnelle en pays socialiste consisterait à interdire tout exercice privé de ces activités dont on considère qu'elles ne doivent pas donner lieu à l'obtention de profits individuels. De plus, la persistance d'une juxtaposition entre un service public et un exercice privé tant de la médecine que de la distribution des médicaments entraîne des inégalités. Cependant, il ne faut pas négliger et l'expérience le montre bien dans de nombreux pays socialistes, les difficultés qui apparaissent dans la capacité du service public à assurer une bonne qualité de soins pour tous et à maîtriser un approvisionnement et une distribution suffisante en produits pharmaceutiques.

10.3.2 Une politique en faveur de la mère et de l'enfant

Le système proposé serait la suppression du système actuel de prestations familiales au profit de la mise en oeuvre de politiques coordonnées.

- a) législation de protection de l'enfant (responsabilité des parents, adoption...)
- b) développement des services collectifs relevant de l'Action Sanitaire et Sociale existante (du type de celles exercées par la D.G.A.S. et la C.N.P.S.) pour l'accueil des jeunes enfants - les loisirs d'enfants - l'aide des femmes abandonnées avec enfants.

- c) une politique de gratuité des services indispensables (exemple : scolarité).

10.3.4 La garantie de revenus en cas d'incapacité (temporaire ou permanente) pour tous les travailleurs

Cette garantie devrait :

- toucher tous les travailleurs (salariés, agriculteurs, commerçants),
- couvrir les situations liées aussi bien à la maladie, l'accident du travail, la maladie professionnelle.

Le système pourrait être géré par un organisme d'assurance unique (par extension du champ d'intervention de la C.N.P.S.).

L'extension pourrait être progressive, compte-tenu de la difficulté actuelle de cerner le secteur d'activité informelle.

Dans un premier temps, elle pourrait se faire au niveau des groupements coopératifs ou pré-coopératifs envisagés du secteur de l'agriculture et du commerce, et des artisans déclarés.

Un effort de simplicité devrait être recherché dans la détermination des cotisations et prestations services avec la mise en place d'un contrôle médical de la C.N.P.S.

10.3.5 Des efforts progressifs en direction des handicapés

Dans une première étape, il serait souhaitable d'organiser les moyens de réadaptation des handicapés :

- gratuité des appareillages (à prévoir dans le cadre du système de santé),

- mise en place de centres de rééducation fonctionnelle,
- législation garantissant l'égalité d'accès au travail à compétence égale, afin de faciliter l'intégration de ceux qui sont en mesure de travailler.

Dans une seconde étape, une réflexion pourrait être menée sur les conditions permettant de garantir un revenu minimum à ceux qui ne peuvent accéder à une activité.

10.3.6 Une extension du système de pension de vieillesse

Il s'agirait d'étendre dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 3) la garantie de retraite au profit de tous les travailleurs autres que les salariés.

Il ne semble pas possible d'envisager cette mesure dans un premier temps mais elle serait souhaitable à échéance de 10-15 ans avec la modification progressive de la pyramide des âges.

10.3.7 En ce qui concerne le risque "chômage"

Il n'est pas proposé de le retenir dans les priorités immédiates. Seuls les cas de difficultés graves et temporaires devraient être pris en charge au titre de l'Aide Sociale dont la réforme a déjà été préconisée par ailleurs.

CHAPÎTRE XI

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS

L'efficacité et la viabilité d'une Sécurité Sociale pour les travailleurs agricoles dépendront dans une large mesure du contenu et de l'étendue de la protection que celle-ci assurera. Dans les développements précédents, il a été relevé que ces populations ne bénéficient pas encore d'une protection sociale en dépit des efforts consentis ici et là. Cette situation, y-a-t-on indiqué, s'explique par l'existence de difficultés financières et de problèmes administratifs. Ces obstacles constituent donc les centres d'intérêt majeurs de toute étude de la mise en place d'un régime de protection sociale des populations exerçant une activité de type agricole, artisanale etc...

11.1 Les problèmes de financement

Tout régime de protection sociale doit se procurer les ressources nécessaires à la fois pour le fonctionnement de ses organes administratifs et pour le service des prestations versées à ses ressortissants. Ces ressources sont essentiellement fournies par les cotisations des assurés et subsidiairement par des subventions provenant des Pouvoirs Publics, de l'Etat surtout. Or, on s'accorde à reconnaître que les revenus des agriculteurs sont bas, ce qui limite considérablement leur capacité contributive. De plus, ces revenus sont dispersés et ne sont pas toujours disponibles. En fait, l'origine des problèmes financiers réside peut-être dans la tentation d'adopter une démarche simple, qui s'avère ensuite inadéquate et qui consiste à appliquer le même mode

de financement que celui en cours pour les travailleurs salariés du secteur moderne, et des procédures administratives analogues pour le recouvrement des cotisations. On ne tient pas compte en le faisant, de la faiblesse économique du secteur agricole et de sa capacité limitée de financer son régime de Sécurité Sociale. Le bas niveau des revenus de ce secteur ne suffirait pas à supporter les dépenses qui sont généralement très lourdes. Si la source de financement demeure les cotisations traditionnellement assises sur les revenus, la contribution moyenne par personne protégée sera très faible.

Face aux problèmes évoqués, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

► la première consiste à fixer les dépenses à la limite des capacités financières de l'organisme, ce qui revient à servir le minimum de prestations au moindre coût (limitation des soins médicaux ou médicaments de base, appel au bénévolat etc...)

Toutes les réalisations doivent être modestes.

► la seconde consiste en la recherche d'autres sources financières afin de fournir aux populations des prestations répondant à leurs besoins réels. Il s'agit donc de trouver des sources de revenus distinctes ou complémentaires de sources traditionnelles (cotisations de travailleurs et d'employeurs).

L'économie du secteur de l'agriculture a été fréquemment sacrifiée au développement d'autres secteurs. Les prix des produits agricoles ont été maintenus à un niveau artificiellement bas, pour des

raisons d'ordre politique et social. Pourtant la logique voudrait que puisque la communauté nationale tire ses principales ressources du travail de la terre, elle doit garantir en retour à ceux qui assurent ce travail, les conditions idéales et nécessaires pour l'exercer ; ce serait là un début d'équité. Pour cela, les pouvoirs publics peuvent recourir aux moyens usuels utilisés pour assurer le financement des actions de l'Etat.

11.1.1 Les cotisations

La contribution des agriculteurs fut-elle symbolique, pour financer en partie leur régime de Sécurité Sociale est nécessaire car c'est la cotisation qui légitime la jouissance du droit aux prestations et la prétention à la qualité d'assuré. Elle évite aux intéressés la susceptibilité d'être considérés comme des assistés. Au demeurant, comme l'a perçu BASSAKI KAGBARA :

"l'argument fondé sur la faiblesse des revenus des paysans en faveur duquel on justifie encore le retard dans l'extension de la Sécurité Sociale aux populations rurales n'est qu'un alibi. L'on oublie très souvent que les paysans paient l'impôt malgré la faiblesse de leurs revenus. Se pose-t-on la question de savoir où ces pauvres paysans trouvent de quoi payer leurs charges fiscales ? Si donc nos agriculteurs arrivent à être en règle avec le fisc, je suis persuadé qu'ils en feront autant sinon plus lorsqu'il s'agira de les faire cotiser pour leurs propres protections". (1)

(1) KAGBARA Bassaki : Documentation de Sécurité Sociale : série Africaine n° 3 - 1980 - page 142

11.1.2 Les subventions et transferts

L'Action Sociale en faveur des populations défavorisées appelle l'intervention des pouvoirs publics afin de pouvoir mobiliser des moyens importants à la mesure des objectifs escomptés : c'est là une forme d'expression de la solidarité nationale. L'Etat devrait donc doter l'organisme de gestion de la Sécurité Sociale des ruraux de ressources financières ne serait-ce que pour engager les premières actions permettant le fonctionnement effectif du régime.

A cet effet, il peut instituer une forme d'impôt dit impôt de solidarité nationale dont seraient frappés tous les revenus même ceux des agriculteurs ; il peut également lever un impôt sur la valeur commerciale des produits agricoles qui serait, en fait, un impôt sur la consommation ; de même qu'il peut envisager le prélèvement d'une taxe spéciale sur les produits agricoles à l'exportation. Hormis cet apport fiscal, l'Etat peut également accorder des subventions au régime pour le viabiliser. Ces subventions doivent être programmées et non ponctuelles. Elles doivent être versées périodiquement suivant un étalement permettant une gestion suivie. A côté de la participation de l'Etat, la Sécurité Sociale Agricole peut bénéficier d'un transfert d'une partie des fonds destinés au financement du régime général. A cette fin, ces derniers devraient croître par une majoration des taux de cotisations pour la part imputable aux employeurs, sans que cette perspective soit unique ; de cette manière, on concrétiserait également l'esprit de solidarité et de justice sociale.

Somme toute, le problème du financement d'un régime de sécurité sociale agricole au Congo est délicat car si la modicité des revenus des paysans exclut l'adoption d'un système basé uniquement sur les cotisations individuelles des ressortissants, on ne peut pas non plus, sous prétexte de la justice, mettre à la totale charge de l'Etat, le financement du régime, compte-tenu de ses faibles capacités. Au demeurant et d'une manière générale, les investissements sociaux se heurtent à de solides réticences : en effet, les économistes estiment que pour sortir de leur ornière, les pays sous-développés doivent consacrer chaque année, au minimum 12% de leur produit national brut à des investissements productifs (1), un prélèvement accru sur leurs ressources serait d'autant plus mal supporté que leurs économies extraverties sont très faibles.

11.2 Les problèmes administratifs

Les difficultés sur le plan administratif proviennent de problèmes spécifiques que connaissent ces populations (dispersion de la population, analphabétisme...).

En ce qui concerne le recouvrement des recettes en général, les procédés susceptibles d'être utilisés avec succès dans le régime général ne sont guère applicables ici.

(1) ROSTOW W. Les étapes de la croissance économique - Ed. Seuil - Paris 1970 -

Comme on le sait, les employeurs sont des collaborateurs indispensables dans la gestion de tout régime de Sécurité Sociale, qu'il s'agisse de l'inscription de tout nouveau travailleur ou groupe de travailleurs non encore affiliés ou de la communication à la Caisse de Sécurité Sociale de toute entrée ou sortie, de tout changement de salaire et de toute période non salariée au cours d'un mois déterminé. Si la méthode de recouvrement est fondée sur des listes nominatives, le numéro de chaque assuré, les salaires perçus et le temps de travail, on comprend sans peine les complications administratives qui en résultent pour ceux-ci. Il ne faut surtout pas perdre de vue le fait que le niveau culturel de nombreux petits et moyens employeurs est plutôt modeste. Ils peuvent répugner à effectuer tout travail administratif d'où il résultera une négligence coûteuse dans le paiement des cotisations, moins pour frauder sur les sommes dues que pour éluder le travail administratif auquel ils ne sont nullement enclins, ni préparés.

Et, pour le gestionnaire de la Sécurité Sociale, le recouvrement des cotisations sur un grand nombre de petits ou moyens employeurs demande un appareil administratif considérable. Pour être efficace, le contrôle de l'accomplissement des obligations financières de ces catégories d'employeurs va requérir une véritable armée de contrôleurs et d'inspecteurs. Si la cotisation n'est pas exprimée par une somme fixe, mais calculée en fonction des revenus, la détermination de son

montant implique la nécessité d'évaluer la partie de la rémunération du travailleur payé en nature (nourriture, logement). Et, si les agriculteurs indépendants sont payés, la situation se complique davantage du fait que ceux-ci ne tiennent généralement pas de comptabilité et il est difficile d'évaluer le montant des revenus particuliers (autoconsommation). Pour résoudre ces problèmes administratifs ou pour en atténuer l'acuité, nombre de solutions peuvent être tentées.

11.2.1 Détermination du montant des cotisations

Pour éviter le calcul d'une cotisation exprimée en pourcentage exact des salaires de chaque travailleur rural, ou des gains des travailleurs indépendants, on peut déterminer le montant des cotisations d'une autre manière. On peut, par exemple, fixer la contribution en relation avec le poids, le volume ou toute autre unité de mesures de récoltes et autres produits agricoles. En d'autres termes, les cotisations de Sécurité Sociale équivaldraient à tant de francs par tonne de coton, par sac d'arachide, de maïs, par kilo de bétail vendu sur pied, par quintal de cacao, de café, etc... Une deuxième solution est possible : si les salariés cotisent en proportion de leurs gains individuels, les travailleurs agricoles indépendants devant payer des cotisations fixes et uniformes qui n'exigent pas de calculs spéciaux. Une troisième voie consisterait à faire payer pour

chaque chef de famille, une modeste redevance annuelle pour ainsi dire symbolique et qui n'exige aucun calcul proportionnel.

Toutes les modalités qui viennent d'être proposées procèdent d'une ferme intention de simplifier pour l'employeur et pour le travailleur indépendant, le calcul de leurs contributions ; il s'agit de rendre insignifiant pour eux le travail qui leur est demandé.

11.2.2 Le recouvrement des cotisations

Le recouvrement régulier des cotisations périodique par prélèvement direct sur l'employeur ou le travailleur indépendant suppose un système de perception, d'inspection et de contrôle extrêmement difficile à mettre en place surtout dans les zones rurales. Il faut aussi craindre que les retards dans le paiement et les fraudes ne soient fréquents, les débiteurs (petits exploitants agricoles et encore plus indépendants) étant habituellement peu solvables. Il peut alors s'ensuivre que les montants recouverts soient inférieurs aux prévisions et pourtant provoqueraient la faillite du régime de Sécurité Sociale.

Pour remédier à cet inconvénient, on peut faire appel, dans un premier temps, à des personnes ou organismes bien au courant de la question, aptes aux opérations de recouvrement et plus solvables que ne le sont beaucoup de petits agriculteurs indépendants.

Ainsi, les acquéreurs de produits agricoles (organismes chargés

chargés de l'achat des produits agricoles) peuvent agir en qualité d'agent percepteur au profit de l'organisme chargé de gestion de la Sécurité Sociale Agricole. Ces agents se borneront, en fait, à déduire les cotisations dues du prix payé pour les produits agricoles qu'ils achètent et à reverser les sommes à l'organisme de Sécurité Sociale. Le nombre des acheteurs étant très inférieur à celui des producteurs, le contrôle devient des plus faciles.

Une seconde méthode consiste à créer les caisses de crédit agricole ou tous autres organismes qui accordent des prêts aux agriculteurs (employeurs de main d'oeuvre par exemple) pour l'acquisition de matériels agricoles. Ces organismes financiers pourraient accorder des prêts aux agriculteurs pour leur permettre de s'acquitter de leurs cotisations et verseront directement les montants à la Sécurité Sociale.

Enfin, on peut confier aux chefs de village, le recouvrement de la contribution de chaque chef de famille tel qu'il se passe pour le recouvrement de l'impôt.

Les difficultés évoquées supra peuvent donc être surmontées. Ainsi, pourra être initiée une protection sociale agricole moderne à l'instar de ce qui existe déjà dans certains pays du Maghreb (Algérie, Tunisie...). Mais on ne devra pas perdre de vue que les moyens étant limités, on sera obligé de fixer des priorités relatives aux personnes à couvrir, aux conditions d'attribution de prestations, à leur nature et à leur niveau.

Le projet de mise en place du système de couverture sociale décrit ci-dessus inclut non seulement les personnes qui exercent une profession agricole ou pastorale, mais également les artisans. L'idéal serait de les couvrir tous. Mais y prétendre sans connaissance des réalités locales serait irréaliste en l'état actuel des capacités financières, surtout lorsqu'on sait que le régime est appelé à élargir son champ d'application. Pour le lancement de ce qui constitue en réalité une expérience, celle-ci s'est beaucoup plus intéressée aux travailleurs agricoles. Il reste entendu que notre but n'est pas d'apporter la meilleure solution car il n'y en a peut-être pas, mais de faire percevoir à nos responsables (en dépit de nos aptitudes juridiques et économiques) qu'il convient de réorienter le système de protection sociale : celui-ci doit cesser de concerner exclusivement les catégories déjà privilégiées, pour adopter un système plus global, étendu à toutes les couches sociales, sans distinction de statut, en tenant compte des potentialités existantes.

Mais quel est le principal objectif de l'extension du système de protection sociale, nous dira-t-on ? Il tourne autour d'une idée principale qui est la lutte contre la pauvreté, contre les problèmes sociaux que connaissent les familles défavorisées et leur progéniture. L'intervention de la Sécurité Sociale à travers le service de prestation ou d'aide multiforme (centres sociaux...) contribue à rendre plus efficace cette action quand bien même que cette intervention ne soit pas exclusivement de l'institution, qui faute de gros moyens, ne peut à elle seule résoudre les problèmes de pauvreté.

- LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ -

" au commencement était la pauvreté". Cette introduction lapidaire du rapport annuel du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (1) sur la situation de l'enfant dans le Tiers-Monde, résume d'une façon significative, le problème de la pauvreté. Elle est d'autant plus remarquable qu'elle énonce sans détour

la place prépondérante qu'occupe la misère en tant que phénomène annihilant de tout effort de développement des sociétés sous-développées. L'ampleur de cette pauvreté varie naturellement d'un pays à un autre ; mais malgré cette différence, on peut affirmer qu'elle frappe la majeure partie de la population. La pauvreté est très répandue en Afrique qui compte dix-huit pays parmi les vingt-neuf considérés comme les plus pauvres de la planète (1). Elle concerne des personnes dont les revenus sont insuffisants pour satisfaire leurs "besoins essentiels", composés d'au moins deux éléments :

- le minimum de ce qui est nécessaire au titre de la consommation individuelle, par exemple une alimentation saine, un logement et un habillement convenables, certains articles ménagers et du mobilier,
- les services de base fournis et utilisés par la collectivité dans son ensemble, par exemple des services de santé et des possibilités d'instruction, l'eau potable, un système sanitaire et des moyens de transports publics adéquats.

L'emploi fait partie des besoins essentiels comme moyen de fournir les biens, les services et le revenu permettant de répondre

(1) Rapport du Directeur Général du Bureau International du Travail à la Conférence Mondiale Tripartite sur l'emploi, la répartition des revenus, le progrès social et la division internationale du Travail BIT "L'emploi, la croissance et les besoins essentiels" - Genève 1976

aux nécessités premières en matière de consommation .

A la lecture de cet extrait, on peut inférer que les manifestations de la pauvreté sont diverses et son contenu varié, la pauvreté absolue étant la forme qui décrit le mieux la situation du monde rural, autant qu'elle désigne la combinaison de la carence quantitative de nourriture, de logement, d'infrastructures sanitaires et sociales etc... avec une carence qualitative.

En effet, aussi bien pour les revenus que pour les soins de santé ou les besoins alimentaires, on est loin d'avoir atteint le minimum vital ici. Sur les 800 millions de pauvres absolus recensés à travers le monde, parmi lesquels 300 millions d'enfants dont le développement cérébral est entravé pour le reste de leur vie (1), le quart représente la masse des populations africaines frappées par cette misère.

La faiblesse et l'insuffisance des revenus sont le résultat de la conjonction de plusieurs phénomènes stérilisants : la baisse de la productivité et de la production due elle-même à la rarefaction des terres fertiles, à l'épuisement de celles existant, à l'utilisation de techniques et d'une mécanisation inadaptées. En outre, les politiques agraires mettant l'accent sur l'introduction massive de cultures d'exportation, a priori plus rentables ont conduit à sacrifier les cultures vivrières, de sorte que l'autosuffisance alimentaire que connaissaient les campagnes africaines n'est plus qu'un lointain souvenir : la famine et la sous-alimentation ont élu droit de cité en milieu rural, avec leur cohorte de maux notamment les graves déséquilibres physiolo-

giques et mentaux qui atteignent surtout les enfants. L'existence des cultures industrielles le plus souvent sous forme de monoculture n'a donc pas permis d'assurer aux paysans les revenus de substitution qu'on escomptait en tirer et pour cause : sur le plan local, les organismes qui détiennent le monopole de la commercialisation des produits agricoles ont instauré une pratique consistant à acheter à chaque paysan sa production à un prix modique ; quand ce n'est pas le cas, la fluctuation des cours des produits agricoles tropicaux sur les marchés internationaux n'arrange pas davantage la situation des agriculteurs. Les prix étant maintenus à un prix relativement bas par la seule volonté de spéculateurs cupides, le revenu des paysans ne peut en ressentir que des effets négatifs. Ainsi, loin d'être la panacée, l'agriculture moderne a plutôt introduit un élément de déséquilibre supplémentaire, en désorganisant les cycles de production et leur contenu.

Autre phénomène contribuant à la réduction du revenu agricole, c'est la survenance de catastrophes naturelles. Au Congo, la longue sécheresse qui y sévit, en détruisant tout le potentiel agricole et pastoral, a réduit les populations à l'état de permanents assistés. Ailleurs, les inondations, l'invasion des prédateurs, les incendies ont provoqué les mêmes ravages.

La pauvreté pour les populations défavorisées du monde noir c'est également l'état critique, intégrité physique due au délabrement de l'environnement, aux mauvaises conditions de vie, à l'inexistence ou l'insuffisance d'infrastructures sanitaires et sociales... tous facteurs d'aggra-

vation de l'indigence, tels qu'ils ont été analysés dans des développements précédents.

A tous ces maux, il faut donc apporter des remèdes susceptibles d'instaurer le bien être social tant recherché. Cet assainissement est un préalable indispensable à l'extension de l'action de la Sécurité Sociale. Mais alors, quels peuvent être les domaines dans lesquels l'institution aura intérêt à intervenir afin de garantir la finalité de cette action pour une population aussi nécessiteuse? Il est certain que seront privilégiées toutes les actions qui concourent à restaurer l'équilibre social, la justice sociale grâce à une meilleure santé et des revenus stables (couverture sociale).

- UN MEILLEUR ACCÈS AUX SOINS MÉDICAUX

Les soins de santé sont certainement le besoin primordial des populations agricoles. Comme l'a écrit G. PERRIN *"une amélioration générale, (ou) même limitée de l'état sanitaire et de la capacité physiologique d'effort et d'attention, permet d'escompter un accroissement notable de la production et de la productivité (1)."* C'est dans ce domaine que l'action de la Sécurité Sociale, en marge des prestations classiques qu'elle sert, sera prioritaire. En fait, il s'agira pour elle de développer une action sanitaire et sociale plus importante afin d'instaurer un état de santé total au sens où le définit l'Organisation Mondiale de la Santé,

(1) G. PERRIN : La Sécurité Sociale et les problèmes des pays en voie de développement - Revue Internationale du Travail - p. 15 -

à savoir qu'il est un "état précis de complet bien-être à la fois physique, mental et social" (1). Dans ce cadre, cette action porterait sur la prévention, domaine dans lequel l'intervention de la Sécurité Sociale constitue un auxiliaire parfois méconnu, mais toujours essentiel, des efforts tendant à promouvoir la pleine utilisation des ressources humaines au service du développement.

- LA GARANTIE DES REVENUS -

L'action de la Sécurité Sociale pour assurer aux populations agricoles des revenus substantiels qui leur permettraient de sortir de la misère est limitée sinon réduite. L'institution ne disposerait pas de ressources suffisantes pour se lancer dans une entreprise qui relève plutôt de la philanthropie. Tout au plus, peut-elle prendre part à des initiatives permettant de lutter contre la déperdition des récoltes et du bétail, en collaboration avec les Ministères de Tutelle. La possibilité pour le monde agricole de sortir de sa misère passe par une action hardie sur les prix, aussi bien sur les marchés locaux que sur le plan international. Pour aider au relèvement de la productivité, il faut revaloriser les cultures de base, faciliter l'accès au crédit aux paysans les plus défavorisés, assurer une modernisation adaptée des techniques aratoires.

C'est dans le cadre de cette action collective que la Sécurité Sociale peut intervenir pour permettre aux pauvres d'accéder à un niveau de revenu appréciable. De toute manière, l'institution ne pourra agir efficacement qu'au travers de ses prestations classiques qui, dans un milieu très pauvre, doivent être adaptées.

(1) AUJOULAT P.L. "Santé et Développement en Afrique"- p. 12