



Etat de lieu et défis de la mise en œuvre des allocations familiales dans le régime général de sécurité sociale dans la ville de Mbuji mayi

Médard MULUMBA MBUYI¹

UNIVERSITÉ OFFICIELLE DE MBUJIMAYI

Résumé : L'analyse de l'état de lieu sur la mise en œuvre des allocations familiales dans la ville de Mbuji mayi permet de comprendre les facteurs et les défis qui s'imposent pour assurer leur efficacité. Considérant la réforme légale entreprise en République démocratique du Congo, à travers la loi n°16/009 du 15 juillet 2016, pour introduire et élargir des branches de prestations sociales de manière à assurer une large couverture sociale, par l'extension sur l'ensemble du territoire national de la prestation d'allocations familiales, l'étude apporte une réflexion sur l'adaptation de mécanismes juridiques de mise en œuvre définis à travers les dispositions réglementaires, afin d'un mode plus adapté.

Mots clés : Allocations familiales, Sécurité sociale, Couverture Sociale, Prestation Sociale, Branche, etc.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.20144951>

Introduction

La sécurité sociale, entendue comme une technique qui consiste d'un côté à percevoir des ressources au moyen d'une cotisation ou d'impôt, et de l'autre côté à assurer les distributions sous forme de prestation aux individus pour lesquels la protection sociale est organisée, assure une gamme de prestations dans l'intérêt des assurés.² Les prestations fournies ont pour finalité de protéger les bénéficiaires contre divers risques sociaux résultant de la disparition ou de la réduction de leurs revenus par suite des éventualités que provoquent les accidents de travail, les maladies professionnelles, le chômage, les charges familiales, l'invalidité, la vieillesse et le décès. Pour sa mise en pratique elle passe obligatoirement par une structure, qui est une institution ayant pour fonction de protéger les individus des conséquences de divers événements qualifiés des risques sociaux. C'est dans cette optique que sont prévues en République démocratique du Congo, les allocations familiales en faveur des enfants de travailleurs assurés à travers la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. D'application restreinte, discriminatoire et partielle, la mise en œuvre des allocations familiales n'a couvert jadis que certaines villes. La couverture de tout le territoire national est à saluer et la prise en compte des principes édictés par la conférence interafricaine de prévoyance

¹ Assistant à la Faculté de Droit, Université Officielle de Mbuji mayi

² MUKADI BONYI, *Droit du travail*, édition CRDS, Kinshasa, 2008, p.25

sociale (CIPRES)³ et la Convention 102 de l'OIT⁴ du 28 Juin 1952 sur la norme minimum de la sécurité sociale reste à encourager. Cependant, persiste encore la question de l'effective application de la réglementation pour ce qui est de la mise en œuvre, l'évaluation périodique, l'accessibilité et l'efficacité de méthodes. En complément à la loi n° 16/009 du 15 juillet 2016 sur le régime général de sécurité sociale, il a été pris l'arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018, déterminant le montant, les modalités de paiement des allocations familiales et les conditions de suspension.

Signalons en passant que l'arrêté ministériel sus-référencé a été abrogé dans certaines de ses dispositions relatives au montant des allocations familiales par le Décret n° 25/22 du 30 mai 2025 portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minima et de la contre-valeur du logement, conformément aux articles 5 et 11 in fine dudit Décret. En effet l'article 5 dispose : « le montant journalier des allocations familiales par enfant, fixé à la colonne 19 du tableau en annexe au présent Décret, est égal à 1/27ème par enfant de celui du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti du manœuvre ordinaire ». Ce décret institue en deux phases, la prise en compte du montant des allocations familiales à concurrence de 537,04 francs congolais par jour pour la période allant du mois de mai 2025 à décembre 2025 d'une part, et de 796,30 francs congolais par jour à partir du mois de janvier 2026 d'autre part.⁵L article 4 non abrogé de l'arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018 susmentionné dispose : « les allocations familiales sont servies directement par la Caisse par voie bancaire ou par guichet espèces. Elles sont payées à terme échu à l'expiration de chaque trimestre civil ».

Il se fait malheureusement que ces dernières dispositions souffrent d'inefficacité dans leur application pratique dans la ville de Mbuji-Mayi. Voilà pourquoi, l'étude entend fournir la réponse à la principale question de savoir : Pourquoi les allocations familiales de prestations aux familles peinent-elles à être efficacement mises en œuvre dans la ville de Mbuji-Mayi ? Dans quelle mesure les enjeux et défis que suscite la mise en œuvre des allocations familiales impactent-ils les prestataires sociaux à Mbuji-Mayi ? Comment améliorer cette mise en œuvre de manière efficace et satisfaisante des prestataires sociaux de la ville de Mbuji-Mayi ?

Telles sont les préoccupations auxquelles l'étude entend fournir des réponses, partant d'une étude empirique sur base de l'analyse de la mise en œuvre des allocations familiales à Mbuji-Mayi de janvier 2019 à décembre 2024. Sur ce, elle se repose en outre sur la dogmatique juridique, appuyée par les techniques documentaire et statistiques.

Nous partirons de la présentation de l'état de lieu sur la période d'étude sus indiquée afin d'expliquer les facteurs qui font que les allocations familiales de prestations aux familles peinent à être efficacement mises en œuvre dans la ville de Mbuji-Mayi (I), pour démontrer par la suite les défis et proposer les mécanismes susceptibles d'assurer l'efficacité dans la mise en œuvre de cette prestation (II).

I. État de lieu et les facteurs explicatifs d'inefficacité dans la mise en œuvre des allocations familiales

Il convient de préciser les conditions de bénéfice de la prestation d'allocations familiales suivant les dispositions légales, avant de présenter l'état de lieu de la mise en œuvre dans la ville de Mbuji-Mayi.

³ CIPRES : la conférence interafricaine de prévoyance sociale (CIPRES) créée en 1993, qui est un organe technique aux caisses africaines de sécurité sociale et compte à ce jour 15 États Membres pour 19 organismes de de prévoyance sociale affiliés.

⁴ OIT : L'Organisation Internationale du Travail, créée aux termes du Traité de Versailles en 1919, est l'une des dix-huit institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la plus ancienne Organisation de la famille de Nations Unies.

⁵ Décret n° 25/22 du 30 mai 2025 portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minima et de la contre-valeur du logement in JORDC n° spécial, 66^e année, Kinshasa 28 octobre 2025

A. Conditions de bénéfice et du paiement de la prestation des allocations familiales

Les allocations familiales couvrent la charge d'enfants qui composent la famille du travailleur. Ces derniers doivent être célibataires, non-salariés et âgés de moins de 18 ans, et exceptionnellement jusqu'à 25 ans s'ils étudient dans un établissement de plein exercice, et sans milite d'âge en faveur des enfants frappés d'une incapacité physique ou mentale dépourvus d'une possibilité d'exercer une activité lucrative.⁶ Tout travailleur assuré au régime général de sécurité sociale bénéficie des allocations familiales pour chacun des enfants à charge, s'il remplit les conditions fixées à l'article 53 de la loi n° 16/009 du 15 juillet 2016 sur le régime général de sécurité sociale. Ces conditions sont notamment :

- L'immatriculation préalable du travailleur ;
- Le versement de cotisations sociales par l'employeur ;
- Le remplissage du formulaire de composition familiale F6 CNSS ;
- La production des actes de naissances des enfants, à défaut le jugement supplétifs de naissance ;
- La production annuelle de document de scolarité ou de vie : il s'agit ici soit du certificat médical ou d'un certificat de vie lorsqu'il n'existe pas localement une formation sanitaire agréer par l'établissement public, pour les enfants bénéficiaires n'ayant pas atteint l'âge de 6 ans ; soit d'un certificat de scolarité pour les enfants en âge scolaire et fréquentant régulièrement les cours au sein des établissements scolarisée ou de formation professionnelle ; soit encore un certificat annuel de fréquentation justifiant l'apprentissage pour les enfants de plus de 16 ans ; soit aussi une attestation annuelle de fréquentation et d'assiduité pour les enfants de plus de 16 ans et maximum 25 ans qui fréquentent les établissements d'enseignement supérieur et universitaire ; soit enfin, un certificat médical d'invalidité délivré par l'établissement agréé, pour les enfants frappés d'incapacité.

Dans la mesure où les deux conjoints sont de travailleurs assurés, il n'est reconnu qu'à une seule personne de bénéficier des allocations familiales en faveur d'un même enfant, afin d'éviter le cumul des avantages sociaux. Et en cas d'interruption d'activité professionnelle ou du décès du conjoint, la conjointe assurée lui sera subrogée à condition que l'enfant ne soit pas bénéficiaire d'une pension d'orphelin.⁷ Pour leur paiement, il est disposé que les allocations familiales sont liquidées le premier jour de chaque mois civil. Le droit pour un travailleur à ces allocations court dès la naissance de l'enfant, et elles ne peuvent être cumulées avec les allocations prénatales. Elles sont payées à terme échu et à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois mois, et il revient à la caisse nationale de sécurité sociale d'en assurer directement le paiement, sauf disposition contraire prise par cette dernière, pour confier ce paiement à l'employeur conformément aux conditions et modalités fixées par les dispositions réglementaires.⁸ Le bénéficiaire final des allocations familiales reste l'enfant, au profit de qui le paiement est effectué via l'assuré social qui est le travailleur. Dans ce cadre, la caisse peut entreprendre des mesures d'enquête pour se rassurer de l'utilisation à bonne fin de fonds payés. S'il s'avère que ces derniers ne sont pas utilisés en bon père de famille, l'établissement public peut saisir le tribunal de paix en vue d'obtenir la désignation d'une personne appelé « attributaire » ou d'une institution auprès de laquelle ces allocations familiales peuvent être liquidées pour une fin utile. C'est dans ce même cadre, que l'établissement public peut décider l'extinction du droit aux allocations familiales, lorsque les conditions qui permettent d'y avoir accès ne sont plus réunies par l'assuré social. Tel est le cas de l'interruption de l'activité professionnelle, sauf en cas de suspension de prestation pour raison de maladie de l'assuré, l'arrêt de fréquentation de l'école par l'enfant, le dépassement de l'âge de 25

⁶ Article 53 16/009 du 15 Juillet 2016 fixant les règles sur le régime général de sécurité sociale en République démocratique du Congo, in in *Journal officiel de la RDC* numéro spécial, 57^{ème} année, du 28 Juillet 2016

⁷ Cf article 2 de l'Arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 novembre 2018 déterminant le montant, les modalités de paiement des allocations familiales et les conditions de suspension.

⁸ Cfr Arrêté n°143/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 novembre 2018 fixant les conditions et modalités de dévolution du service de paiement des allocations familiales par l'employeur

ans ou la fin d'études avant cet âge sauf pour les enfants invalides, le mariage de l'enfant, ou le décès, et aussi le cas lorsque l'enfant ne réside plus sur le territoire national en dépit d'une cause d'étude.⁹

Toutefois, le bénéfice des allocations familiales reste maintenu pour l'assuré atteint d'une incapacité couverte par le régime de réparation des accidents de travail et des maladies professionnelles pendant toute la période d'incapacité temporaire ou permanente. Si, la victime de l'accident ou de la maladie professionnelle reprend une activité salariée donnant droit aux allocations familiales, seules dont dues en ce cas, les prestations dont le montant est plus élevé au profit de l'assuré. À travers le Décret n° 25/22 du 30 mai 2025 portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minima et de la contre-valeur du logement, l'article 5 dispose : « le montant journalier des allocations familiales par enfant, fixé à la colonne 19 du tableau en annexe au présent Décret, est égal à 1/27ème par enfant de celui du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti du manœuvre ordinaire ». Ce décret institue en deux phases, la prise en compte du montant des allocations familiales à concurrence de 537,04 francs congolais par jour pour la période allant du mois de mai 2025 à décembre 2025 d'une part, et de 796,30 francs congolais par jour à partir du mois de janvier 2026 d'autre part.¹⁰

B. Présentation de données sur la mise en œuvre des allocations familiales de 2019 à 2024

1°) Données sur les trimestres payés, le nombre d'employeurs, de travailleurs et d'enfants couverts :

La période allant du premier trimestre (T1) 2019 au quatrième trimestre (T4) 2024, a été effectivement couverte par le paiement des allocations familiales pour les prestataires sociaux de la ville de Mbuji-Mayi. Les données ci-dessous présentent par trimestre le nombre d'employeurs, de travailleurs et d'enfants couverts par cette prestation sur la période étudiée.

Tableau 1 : Données sur les trimestres payés, le nombre d'employeurs, de travailleurs et d'enfants couverts

Période	Trimestre	Nombre employeurs	Nombre travailleurs	Nombre enfants
2024	T4	98	348	1572
	T3	92	311	1467
	T2	87	364	1679
	T1	80	545	2545
2023	T4	75	612	2866
	T3	74	526	2430
	T2	60	396	1840
	T1	89	1131	5751
2022	T4	80	1108	5512
	T3	74	1000	4555
	T2	78	999	4386
	T1	83	1026	4400
2021	T4	79	992	4180
	T3	72	958	3863
	T2	74	966	3848
	T1	69	857	3498
2020	T4	68	810	2803
	T3	48	332	2026

⁹ Cf article 8 de l'Arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 novembre 2018 déterminant le montant, les modalités de paiement des allocations familiales et les conditions de suspension

¹⁰ Décret n° 25/22 du 30 mai 2025 portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minima et de la contre-valeur du logement in JORDC n° spécial, 66^e année, Kinshasa 28 octobre 2025

	T2	66	1163	3577
	T1	65	719	2244
2019	T4	60	625	2234
	T3	67	937	3691
	T2	71	1640	6918
	T1	47	1371	6563

Source : Données fournies par le service technique de la CNSS /prestations aux familles et analysées par nous

Le tableau ci-dessus démontre une tendance décroissante sur le nombre des bénéficiaires que sont les enfants, dans la prise en charge des allocations familiales dans la ville de Mbujimayi. Ceci s'explique par plusieurs facteurs, dont les facteurs administratifs et juridiques et économiques complexes empêchent la mise en œuvre efficace de cette prestation sociale aux familles.

C. Facteurs explicatifs d'inefficacité

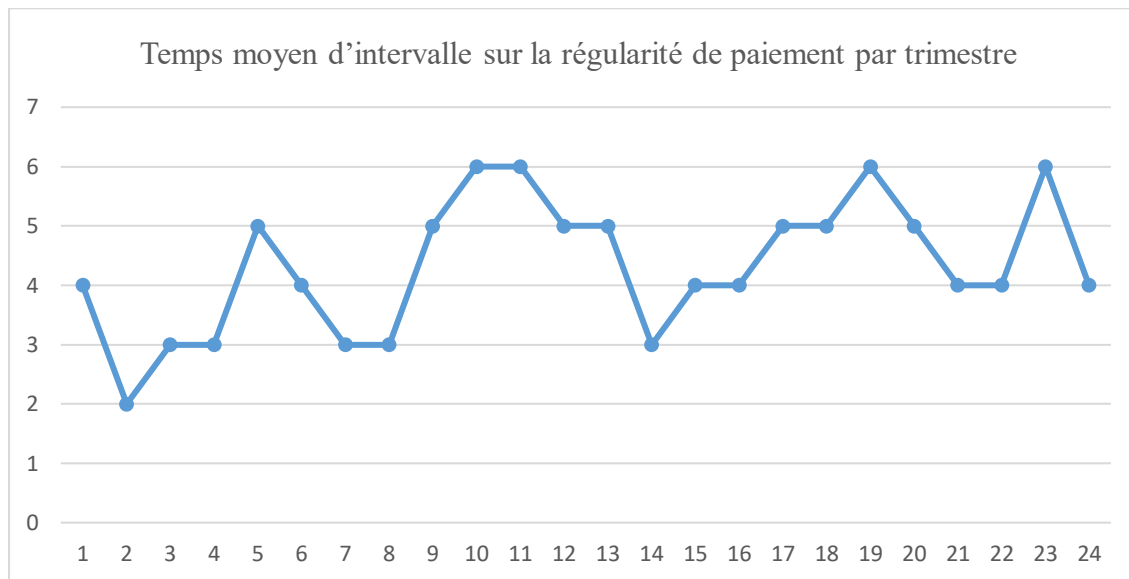
C.1. Facteurs administratifs

Les difficultés administratives s'observent tant à l'égard de l'absence de mécanismes de suivi et de contrôle de l'effectivité du paiement, qu'à l'égard de la durée d'intervalles affectant la régularité de paiement desdites allocations.

C.1.1 Durée d'intervalles affectant la régularité de paiement

La centralisation, par pouvoir central, de la mise à disposition de fond devant servir au paiement à Mbujimayi des allocations familiales des prestations de famille est à la base des retards cumulés de paiement par rapport aux échéances régulières telles qu'attendues par les prestataires ; cela ne permet, par conséquent, pas d'imprimer l'efficacité à la mise en œuvre des allocations familiales dans la ville de Mbujimayi. Il ressort, en effet, de l'enquête menée au niveau de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) du ressort de l'étude comme le renseigne le graphique 1 ci-dessous, qu'à cause de cette pesanteur administrative, alors qu'il est censé être réalisé après chaque trimestre échu, le paiement est pour la plupart de trimestres effectués soit 4 à 6 mois après le trimestre écoulé. Cela est illustré par le graphique 1 ci-dessous qui retrace les tranches d'intervalles des temps entre différents trimestres payés :

Graphique 1 :



Source : Données fournies par le service technique de la CNSS /prestations aux familles et analysées par nous.

Légende : Les ordonnées (axe vertical) indiquent les mois, tandis que les abscisses (axe horizontal) indiquent les trimestres.

Cette centralisation dans la mise à disposition de fond au niveau central a pour effet, à ce niveau, le non suivi régulier des échéances de paiement, avec pour corollaire la privation des droits dus aux assurés sociaux dans la mesure où le mécanisme de suivi et de contrôle de l'effectivité de paiement au niveau des entreprises (employeurs) n'est pas mis en place, particulièrement pour ceux d'entre-eux dont les contrats ont été résiliés.

C.1.2. Absence de mécanismes de suivi et de contrôle de l'effectivité de paiement

Partant de deux modes de paiement des allocations familiales fixés par l'article 4 non abrogé de l'arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018 susmentionné, à l'occurrence, par voie bancaire ou par guichet espèces, la CNSS recourt au mode de paiement en espèce à 100% dans le ressort de Mbuji-Mayi. Elle le fait soit à travers une équipe de la caisse qui paie sur place dans l'entreprise, soit encore à travers un dispositif de points focaux, dûment mandatés par les employeurs pour recevoir les fonds auprès de la caisse, et procéder au paiement des travailleurs au sein de l'entreprise.¹¹ Ce procédé accroît le risque pour les prestataires de voir les fonds leur destinés au paiement des allocations familiales être détournés faute des mécanismes de suivi et de moyen de contrôle. À cet effet, il appert du rapport reçu, à l'occasion des enquêtes menées dans le cadre de cette étude, qu'au cours de la période sous analyse, trois cas de détournement enregistrés de fonds servis aux points focaux pour assurer le paiement de prestataires dans certaines entreprises ont été simplement signalés. Les plaintes portées par les prestataires auprès de la caisse ont permis de révéler les faits afin de prendre de dispositions contraires.¹² La Caisse nationale disposant d'un corps de contrôleurs, il est important d'activer les mécanismes de suivi, et le contrôle de l'effectivité du paiement des assurés sociaux, en vue de garantir les droits de ces derniers. Encore, faudra-il que ce contrôle soit assuré de manière régulière et systématique.

¹¹ Notre entretien avec le gestionnaire du service technique des prestations aux familles au sein de la CNSS K. Or, 18 décembre 2025

¹² Notre entretien avec le gestionnaire du service technique des prestations aux familles au sein de la CNSS K. Or, 18 décembre 2025

C.2. Facteurs juridiques

C.2.1 Inadaptation et anachronisme réglementaire

Les heurts juridiques se caractérisent par l'anachronisme réglementaire à la base du dysfonctionnement inhérent à la centralisation qui rend la mise à disposition de fond tributaire du pouvoir central. Les conditions légales de bénéfice des allocations familiales ne facilitent pas un suivi rigoureux du paiement, surtout lorsque l'on considère ou l'on relie cela aux défaillances des employeurs dans leurs obligations déclaratives notamment celle de déclaration de mouvement de travailleurs aussi bien lors de l'embauche que lors de la résiliation de contrat. En effet, il est disposé par l'article 54 alinéa premier de la loi sur le régime général de sécurité sociale que « *Les allocations familiales sont liquidées le premier jour de chaque mois civil* ». Et à l'alinéa 4 du même article de renchérie que « *Les allocations familiales sont servies directement par l'établissement public. Celui-ci peut confier ce service à l'employeur, selon les conditions et les modalités déterminées par arrêté du ministre ayant la sécurité sociale dans ses attributions* ». ¹³ Dans cet ordre, les arrêtés ministériels ci-dessous ont été mis en place pour assurer les mesures d'application. Il s'agit de :

- L'arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018 déterminant le montant, les modalités de paiement des allocations familiales et les conditions de suspension ; ¹⁴
- L'arrêté ministériel n°143/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018 fixant les conditions et les modalités de dévolution du service de paiement des allocations familiales par l'employeur. ¹⁵

Le tâtonnement dans la recherche de mesures réglementaires efficaces se laisse entrevoir par la suite des différents arrêtés ministériels signés, qui tantôt reconnaît à la caisse nationale de sécurité sociale la responsabilité d'effectuer le paiement directement, tantôt accorde la délégation de cette responsabilité aux employeurs, sans une formalisation de cet accord de responsabilité avec l'établissement public sur base d'un *contrat de dévolution de service* établi entre l'employeur et la caisse, tel que le recommande l'article 5 de l'arrêté ministériel n°143 sus référencé. L'efficacité de la loi, se démontre également dans le respect de son application. Ainsi, l'inquiétude persiste de savoir comment assurer le respect de l'alinéa premier de l'article 54 qui fixe l'échéance de paiement des allocations familiales au bénéfice des assurés sociaux, qui vivent dans un environnement à incidence économique multiforme, et qui s'impose également comme facteur.

C.3. Facteurs économiques

Ces facteurs renvoient à la couverture et la solvabilité des employeurs assujettis d'une part, et au niveau du secteur informel d'autre part.

D.3.1. Equilibre entre l'effectif des employeurs affiliés et ceux en règle de cotisations sociales au 31 décembre 2024, les cotisations et l'effectif des enfants à charge.

Le graphique 2 ci-dessous révèle que qu'au dernier trimestre 2024, seuls 260 sur 1204 employeurs enregistrés au niveau de la caisse de Mbuji-Mayi, étaient en règle de cotisations sociales. Et seuls les travailleurs de 98 sur les 260 employeurs en ordre de cotisations, accédaient au bénéfice des allocations familiales payées à leurs ayants-droits. Il découle de ces chiffres le constat qui suit :

- Le manque de fonds nécessaires à couvrir les prestations des allocations familiales du fait de l'insolvabilité des employeurs devenus incapables de s'acquitter de leurs obligations sociales envers la caisse.

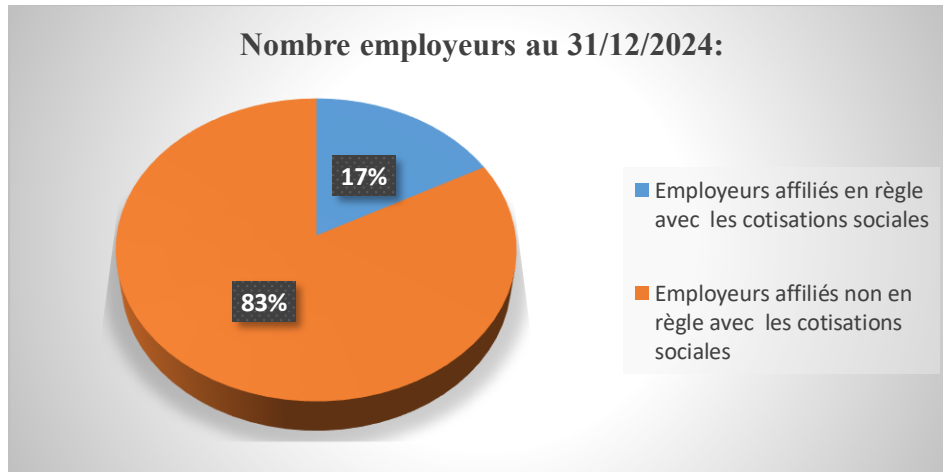
¹³ Article 54 de la Loi n° 16/009 du 15 juillet 2016 fixant les règles relatives au régime général de la sécurité sociale ;

¹⁴ A Lire in www.leganet.com ; consulté le 02 Mars 2025

¹⁵ Idem

- Cette situation est aussi bien due à la baisse des activités économiques de certains employeurs, qu'à l'intégration vers le secteur informel par d'autres, ce qui les a rendus inaccessibles, privant ainsi la Caisse de leur quote-part de cotisations sociales¹⁶.

Graphique 2 :



Source : Données fournies par le service technique de la CNSS /prestations aux familles et analysées par nous.

Parmi les 260 employeurs en ordre avec les cotisations sociales, dont la prise en charge des assurés est dûment faite par la caisse, la grande proportion est celle du secteur de « service » (99 employeurs), suivie de celle de la catégorie « Autres » (98 employeurs). La catégorie de « commerce » compte 49 employeurs, celle du « secteur agricole » 6 employeurs, tandis que les « volontaires » assurés sont au nombre de 3, tout comme le « secteur de l'industrie » qui en compte également 3, et enfin le « secteur d'ASBL » compte 2 employeurs. Ce faible taux corrobore celui avancé par l'AISS qui soutient que les taux de couverture de sécurité sociale en Afrique subsaharienne sont, en moyenne, d'environ 10% de la population. Dans les pays africains à revenu moyen, ils se situent entre 40 et 70 %.¹⁷

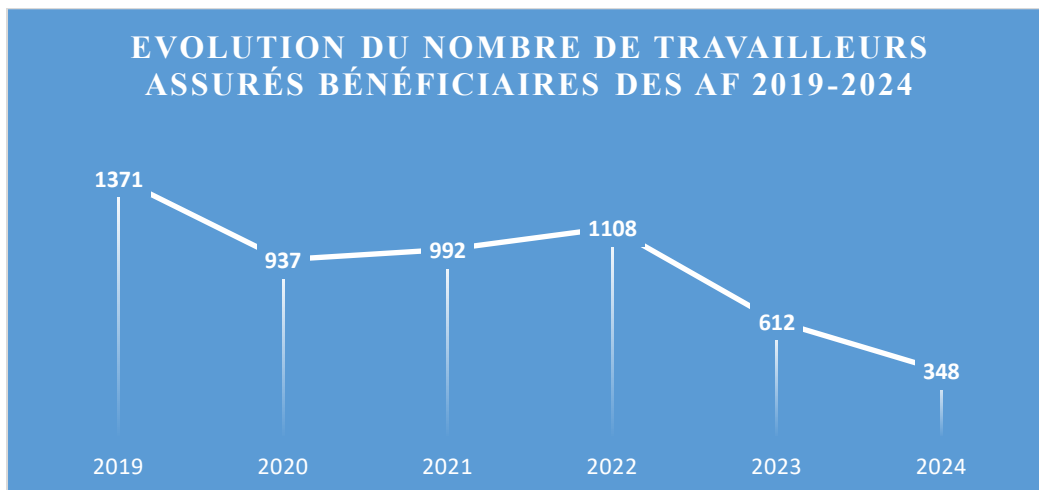
D.3.2. Effectif de travailleurs assurés dont les enfants sont pris en charge pour la prestation d'allocations familiales de 2019 à 2024

De 2019 à 2024, le nombre de travailleurs assurés et dont les enfants ont été pris en charge pour la prestation d'allocations familiales est allé décroissant, soit de 1371 travailleurs en 2019 à 348 travailleurs en 2024. Ceci s'explique par la situation économique caractérisée par la baisse d'activités de certains employeurs, notamment la Société Anhui Congo d'Investissement Minier (SACIM en sigle), qui avait fermé au point de ne plus cotiser alors qu'elle comptait un nombre important de travailleurs dont les enfants étaient pris en charge par la caisse, et qui malheureusement, n'ont plus été pris en charge au cours des années 2023 à 2024. Le graphique 3 ci-après donne, comme suit, la photographie de l'évolution des effectifs de travailleurs assurés et payés :

¹⁶ Notre entretien avec le gestionnaire du service technique de prestations aux familles au sein de la CNSS K.Or, 18 décembre 2025

¹⁷ Association internationale de la sécurité sociale, in *Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement, développement et tendance*, Genève, 2008

Graphique 3 :



Source : Données fournies par le service technique de la CNSS /prestations aux familles et analysées par nous

D.3.3. Tendence évolutive des effectifs d'employeurs, de travailleurs et enfants bénéficiaires des allocations familiales de T1 2019 face au T4 2024

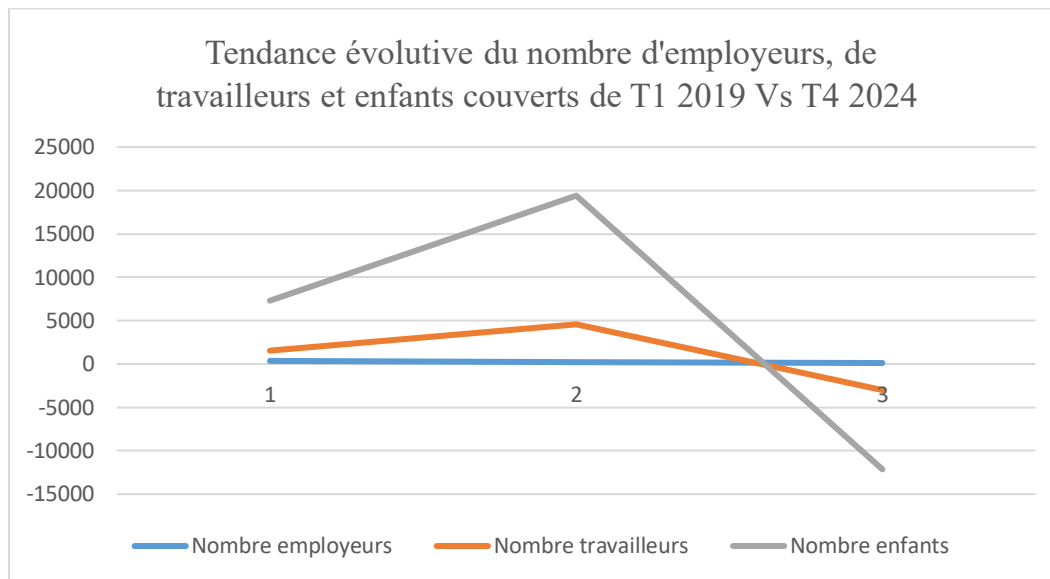
La comparaison entre les extrémités de deux périodes de l'étude, soit Trimestre 1 2019 et trimestre 4 2024, permet de dégager une tendance évolutive de la prise en charge des allocations familiales dans la ville de Mbujimayi, au regard des effectifs des employeurs en règle avec les cotisations sociales, de travailleurs effectivement pris en charge et des enfants couverts. Il en appert :

- La tendance quasi-constante sur le nombre d'employeurs, moyennement décroissante pour de travailleurs pris en charge et grandement décroissante pour le nombre d'enfants couverts.

- Cette décroissance grandissante du nombre d'enfants couverts s'explique d'une part par l'exclusion des enfants des travailleurs de la Société Anhui Congo d'Investissement Minier (SACIM) au cours des années 2023 et 2024, et d'autre part, par l'observation stricte des exigences requises sur la validité de documents légaux des enfants pour la prise en charge, alors qu'au début cette observation n'était pas du tout stricte.¹⁸

¹⁸ Notre entretien avec le gestionnaire du service technique des prestations aux familles au sein de la CNSS K.Or, 18 décembre 2025

Graphique 4 :



Source : Données fournies par le service technique de la CNSS /prestations aux familles et analysées par nous

Il s'observe à travers ce graphique que La tendance quasi-constante sur le nombre d'employeurs, moyennement décroissante pour de travailleurs pris en charge et grandement décroissante pour le nombre d'enfants couverts. Ce résultat met en évidence les obstacles réels qui expliquent pourquoi les allocations familiales des prestations aux familles du régime général de la sécurité sociale, à travers la CNSS, peinent à être efficacement mises en œuvre dans la ville de Mbujimayi. Il accuse un parallélisme avec ceux avancés et publiés par l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS en sigle) qui estime qu'il reste encore pour l'Afrique, du chemin à parcourir pour combler les lacunes de la couverture des régimes contributifs. Ces lacunes concernent aussi bien le nombre de personnes couvertes par chaque régime que le nombre de risques et aléas pris en charge et l'adéquation des prestations.¹⁹ Cependant, contrairement à cette conclusion tirée des facteurs administratifs, et qui soutient que « tout au long de la conception et de la création d'un régime de protection sociale, une administration efficace est essentielle pour en assurer la rentabilité et le bon fonctionnement », la présente étude a énoncé des facteurs juridiques et économiques qui freinent la mise en œuvre efficace allocations familiales de prestations aux familles dans le ressort retenu pour analyse. Il demeure établi que la protection garantie et la qualité des prestations et services dépendent des capacités des institutions qui administrent ces régimes d'autant plus que l'institution doit être en mesure d'identifier et d'immatriculer les cotisants et les bénéficiaires, de recouvrer les cotisations et de faire respecter les obligations, d'instruire les demandes d'indemnisation et de fournir les prestations et services, et de garantir la sécurité des actifs. Elle doit aussi veiller à disposer d'un soutien politique et social en faveur de l'accès à la protection sociale pour tous.

En sus, les capacités administratives jouent donc un rôle décisif dans l'efficacité de la protection sociale en Afrique. Or, les institutions de sécurité sociale sont confrontées à de multiples défis stratégiques et administratifs²⁰. Ces différents aspects liés à l'administration sont également intrinsèques aux aspects juridiques dans la mesure où ils tirent leurs sources aussi bien des actes législatifs et ceux force de la loi que des actes réglementaires. Le dysfonctionnement à ce niveau entraîne corrélativement le blocage dans l'administration des régimes de sécurité sociale. L'on comprend donc l'intérêt judicieux d'éviter tout anachronisme juridique pouvant déteindre négativement sur la gestion des prestations sociales en défaveur des créanciers des allocations familiales. L'on ne

¹⁹ Association internationale de la sécurité sociale, in *Étendre et préserver la couverture de la sécurité sociale – Afrique*, publication lancée à l'occasion du Forum virtuel de la sécurité sociale pour l'Afrique, 2021 ; voir également AISS, in *Priorités pour la sécurité sociale : Tendances, défis et solutions – Afrique*, 2021

²⁰ Association internationale de la sécurité sociale, op.cit.

saurait dans ce discours se départir des aspects économiques touchant les employeurs appelés à payer les salaires sur lesquels sont retenus mensuellement les cotisations de sécurité sociale, gage de la pérennité du régime et de la solvabilité de la Caisse afin de répondre aux besoins en prestation sociale. Pour sa part, Jean Kabamba²¹ a identifié plusieurs obstacles majeurs, notamment l’informalisation de l’économie qui fait que le système de sécurité sociale classique (CNSS) ne couvre que les travailleurs du secteur formel au moment où dans le Grand Kasai, l’essentiel de la survie repose sur l’agriculture de subsistance et le petit commerce.

En rapport avec cet aspect rencontré incidemment dans notre étude, il a été démontré qu’au-delà des employeurs locaux assujettis au régime général de sécurité sociale, la Caisse couvre plusieurs autres types d’employeurs œuvrant au niveau national, et dont l’exercice des activités s’étendent à travers de succursales dans les provinces. Cependant, la difficulté demeure en ce qui concerne celles de ces entreprises quant à leurs obligations sociales déclaratives tant qu’elles ne disposent pas de représentations administratives en provinces. Cet aspect constitue un des éléments représentatifs des facteurs administratifs dysfonctionnels que relève la présente étude en termes des mécanismes de contrôle et de suivi à mettre en place. Toute fois la combinaison des facteurs juridiques et sociologiques, comme le préconise Albert MULUMA Munanga²² permettent une démarche réconciliante, et dans cet ordre, la gouvernance de la sécurité sociale intervient en faveur des prestataires sociaux aussi bien sur le plan de l’entreprise que sur le plan social.²³ Il importe donc d’adapter ces différents facteurs, causes dysfonctionnelles pour assurer la finalité de cette prestation au bénéfice de prestataires sociaux. Ceci est un véritable parcours à effectuer pour atteindre l’efficacité voulue.

II. Analyse des défis et proposition des mécanismes pour l’efficacité dans la mise en œuvre la prestation des allocations familiales

La sécurité de fonds de prestation doublée de mesures de contrôle, la régularité des échéances de paiement, l’adaptabilité aux réalités sociales locales, aux mouvements de travailleurs et à l’exigence d’âge des enfants sont autant d’enjeux ou finalités de gestion de la mise en œuvre efficace des allocations familiales des prestations aux familles, pouvant déteindre sur les attentes de prestataires sociaux, créanciers des allocations familiales de Mbujimayi tendant à obtenir satisfaction dans le bénéfice desdites allocations, en dehors de toutes les contraintes susmentionnées qui s’articulent en défis ou obstacles à surmonter pour atteindre ces enjeux qui justifient l’action à mener contre lesdits obstacles en vue de l’amélioration par des solutions innovantes. Dans l’état actuel de choses, ces défis impactent négativement la satisfaction des prestataires sociaux à Mbujimayi.

A. Défis dans la mise en œuvre des allocations familiales à Mbujimayi

A.1. Le non-respect de la régularité des échéances de paiement

S’il est vrai que les employeurs sont tenus, sous peines des sanctions fixées par la Loi, au respect des échéances légales quant à leurs obligations déclaratives de cotisations sociales dues à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale,²⁴ il est aussi malheureux de constater que de son côté, cette dernière ne tient aucun compte des dispositions légales fixant l’échéance relative aux modalités de paiement des allocations familiales. Cette irrégularité qui ne demeure sans préjudice aux prestataires sociaux de cette branche du régime général a pour cause, comme l’étude a déjà eu à le mentionner, la centralisation de la décision de mise à disposition de fonds, ceci qui provoque souvent la confusion dans l’octroi de ladite prestation lorsque le mouvement de travailleurs n’est pas bien suivi.

²¹ KABAMBA, J., *Les défis de la sécurité sociale en RDC : cas de l’Espace Grand Kasai*, in *Revue de Droit Africain*, 2019, p.7

²² MULUMA MUNANGA A., *Législation du travail et sécurité sociale en République Démocratique du Congo* ; collection Harmattan RDC, France ; 1^{er} décembre 2014

²³ LOKO MANTUONO G., *Renouveau du Droit social, Droit du travail et de la sécurité sociale en République Démocratique du Congo* ; édition l’Harmattan, Paris, 2024

²⁴ Cf articles 128 et 129 de la loi n°16/009 fixant les règles relatives au régime général de sécurité sociale en République Démocratique du Congo, in JORDC n° spécial, 57^e année, 28 Juillet 2016

A.2. L'inadaptabilité aux mouvements de travailleurs et à l'exigence d'âge des enfants

La non-observation par les employeurs de l'une de mesures systématiques de contrôle, celle de déclaration des mouvements des travailleurs aussi bien lors de l'embauche que de la fin du contrat empêche la caisse de disposer des listes fiables de paie de l'allocation. Pour le cas de certains travailleurs dont les contrats sont à durée déterminée, la mise à jour intervient difficilement au niveau de la Caisse, une fois que leurs contrats arrivent à terme. Il en est de même de la mise à jour de dossiers de compositions familiales par rapport au suivi des tranches d'âge des enfants éligibles aux allocations familiales.

A.3. L'absence de mécanisme de sécurité de fonds de la prestation

Comme déjà souligné précédemment, le mode mis en place pour assurer le paiement des prestations aux familles, à travers le dispositif de points focaux, n'assure aucune sécurité de fonds en faveur des prestataires sociaux, tant que le mesure de suivi et de contrôle ne sont pas systématiquement effectifs. Si dans certaines entreprises ce mode arrive à donner des résultats, il pose cependant de souci dans d'autres au regard du niveau de l'intériorisation de l'éthique par les points focaux mandatés. Tous ces éléments réunis permettent de conclure que faute d'amélioration au travers des solutions innovantes, les défis identifiés ci-haut qui s'imposent à la CNSS dans la mise en œuvre des prestations d'allocations familiales impactent négativement les intérêts de prestataires sociaux qui s'en trouvent préjudiciés. Cela donc à l'encontre de l'un de facteurs ayant conduit à la réforme de l'établissement public INSS transformé en CNSS, à savoir, la sauvegarde des intérêts des prestataires sociaux. En effet, comme le renseigne Glombert LOKO, la situation créée par la fermeture de nombreuses entreprises à la suite des différents pillages et conflits armés au cours des années 1990, a provoqué un manque à gagner considérable de cotisations sociales, la réduction du nombre d'assujettis et la difficulté pour la caisse de prendre correctement en charge les prestataires sociaux.²⁵ Considérant son rôle combien important dans les interventions de lutte contre la pauvreté, la CNSS se doit de mettre en place les mesures efficaces qui assurent la véritable sécurité pour les prestataires sociaux.

Cette situation demeure en déphasage et loin de rimer avec les facteurs de l'adéquation de la couverture sociale, telle prônée par Glombert LOKO, qui renseigne à travers ses écrits que l'efficacité de la couverture de sécurité sociale est tributaire de son exacte adéquation qui s'apprécie par rapport à trois indicateurs, qui sont : - *le mode de calcul des niveaux de prestations*, - *le délai maximum pour bénéficier d'une prestation*, - *et la définition des mécanismes pour que les systèmes de sécurité sociale garantissent au moins une sécurité sociale de base et les soins minimums de santé pour tous*.²⁶ Mais nous estimons pour notre part que la relation de partenariat social oblige que les employeurs jouent leur rôle légalement et convenablement en remplissant les obligations qui leur reviennent, afin de faciliter à la CNSS de disposer du nécessaire pour assurer la pérennité des régimes et garantir ses interventions sociales. La mise au point d'une stratégie adaptée aux réalités sociales du milieu améliorerait l'efficacité de la mise en œuvre desdites allocations familiales à la satisfaction des prestataires de la ville sous étude.

B. Mécanismes pour l'efficacité dans la mise en œuvre la prestation des allocations familiales

En termes de stratégie adaptée aux réalités sociales du milieu tendant à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des allocations familiales à la satisfaction des prestataires de Mbuji-Mayi, et pour garantir l'efficacité et la finalité de la prestation, l'étude propose (de) :

- L'institution du mode indirect de paiement dont la responsabilité première est dévolue aux employeurs, avec des mesures de remboursement et contrôles par la caisse,

²⁵ LOKO MANTUONO G., *Op-cit*, p.217

²⁶ *Idem*, p.206

- disposer de *lege feranda* que, les employeurs assurent la justification de paiement des allocations familiales par la déclaration de liste, au plus tard le huitième jour du mois suivant le trimestre échu, avec en annexe le récapitulatif de la paie et les preuves de paiement de cotisations sociales.

Ce résultat se veut le gage de la fiabilité administrative qui assure l'efficacité de l'action de la CNSS et permet en même temps de déclencher la responsabilité de l'employeur garantissant ainsi les droits de travailleurs assurés.

B.1. Efficacité administrative et la fiabilité :

Le premier argument est technique : la centralisation des données. En confiant la justification du paiement à l'employeur via une liste déclarative, l'État réduit les risques d'erreur et de fraude documentaires. La déclaration devient une « source unique de vérité » qui permet l'automatisation des droits.

B.2. Responsabilité de l'employeur (le débiteur de l'information) :

En droit de sécurité sociale, l'employeur est le collecteur naturel des informations liées au contrat de travail. Justifier le paiement des allocations par une liste déclarative transforme l'employeur en un tiers de confiance vis-à-vis de la Caisse de sécurité sociale. Cela simplifie la vie de l'allocataire qui n'a plus à multiplier les démarches de preuve. Au vu de ce qui précède, Jean Kabamba appelle à une diversification des sources de financement, ne se limitant plus aux seules cotisations employeurs-employés, mais incluant une part des redevances minières (très pertinentes pour le Grand Kasai) pour financer le social. Il en appelle à une diversification des sources de financement, ne se limitant plus aux seules cotisations employeurs-employés, mais incluant une part des redevances minières (très pertinentes pour le Grand Kasai) pour financer le social et garantir ainsi l'efficacité de la prestation de sécurité sociale.²⁷ Nous avons un point de vue mitigé quant à cette position qui ne sera légale que pour autant que cette solution permet à la Caisse de sécurité sociale d'accéder à ce financement, par voie de subvention de l'Etat, puisée dans les ressources proposées, ou accordées sous forme de legs à la Caisse, afin de permettre à cette dernière de disposer des moyens qui puissent lui permettre d'intervenir de manière pérenne et à n'importe quelles circonstances, sous réserve d'une gestion rationnelle, pour répondre aux exigences des prestations sociales. Pour sa part, Glombert LOKO soutient le système de sécurité sociale plus inclusif et efficace face aux réalités économiques locales.²⁸

²⁷ KABAMBA, J., *Op-cit*

²⁸ LOKO MANTUONO G ; *Op-cit*

Conclusion

Considérant la réforme légale entreprise en République démocratique du Congo, à travers la loi n°16/009 du 15 juillet 2016²⁹, pour introduire et élargir des branches de prestations sociales de manière à assurer une large couverture sociale par l'extension sur l'ensemble du territoire national de la prestation d'allocations familiales, l'étude apporte une réflexion sur l'adaptation de mécanismes de mise en œuvre définis à travers les dispositions réglementaires, à travers le mode de paiement à charge des employeurs axé sur le remboursement par la CNSS. Cela permet l'extension de la couverture laquelle se fonde sur des partenariats stratégiques entre la caisse et les employeurs, au profit de travailleurs, et la simplification des procédures tendant à améliorer l'efficacité et l'efficience des services proposés, afin de toucher davantage de prestataires. Dans la visée des objectifs de développement durable, le droit à la sécurité sociale, comme droit fondamental de l'homme³⁰, ne peut demeurer sans mesures de promotion en République démocratique du Congo, dans une perspective d'amélioration, qui s'esquisse aujourd'hui comme dit ci-haut à travers la Loi n°16/009 du 16 du 15 juillet 2016 sur le régime général de sécurité sociale. Du point de vue théorique, la présente étude vise à analyser et combler les lacunes de mesures d'application portant sur la mise en œuvre des allocations familiales en vue de garantir un accès efficace et rationnel des bénéficiaires aux prestations sociales, de manière à enrichir dans cet aspect réglementaire le droit congolais de la sécurité sociale. Sur le plan pratique, cette étude propose aux prestataires sociaux de Mbujimayi, créanciers des allocations de famille et victimes du dysfonctionnement dans la mise en œuvre des prestations des allocations familiales, des solutions pratiques, et dresse en même temps l'état de lieu de l'application de ladite mise en œuvre dans la ville sous-étude.

²⁹ Loi n°16/009 du 15 juillet 2016 fixant les règles relatives au régime général de sécurité sociale en RD Congo, in *Journal officiel RDC*, numéro spécial du 28 Juillet 28 Juillet 2016, cette loi vient remplacer, le Décret-loi du 29 juin 1961 organique de la sécurité sociale et toutes les autres dispositions antérieures qui lui sont contraires.

³⁰ Article 22 de la Déclaration universelle de droits de l'homme, du 10 décembre 1948, Nations Unies, in www.un.org/

BIBLIOGRAPHIE

a) TEXTES JURIDIQUES

1. Constitution de la République Démocratique du Congo, du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n°011/022 du 20 janvier 2011, in *Journal officiel de la RDC*, du 5 février 2011, 52^{ème} année, numéro spécial ;
2. Loi n°16/010 du 15 Juillet 2016 complétant et modifiant la Loi n°015/2002 du 16 Octobre 2002 portant Code du Travail, in *Journal officiel de la RDC*, numéro spécial du 29 Juillet 2016 ;
3. Loi n° 16/009 du 15 juillet 2016 fixant les règles relatives au régime général de la sécurité sociale, in *Journal officiel de la RDC* numéro spécial, 57^e année, du 28 Juillet 2016 ;
4. Loi n°08/007 du 07 Juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, in *Journal officiel de la RDC* numéro spécial du 12 Juillet 2008 ;
5. Loi n°015/2002 du 16 Octobre 2002 portant Code du Travail, in *Journal officiel de la RDC*, numéro spécial du 25 Octobre 2002 ;
6. Décret n° 25/22 du 30 mai 2025 portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minima et de la contre-valeur du logement in *Journal officiel de la RDC* n° spécial, 66^e année, Kinshasa 28 octobre 2025 ;
7. Décret n°18/027 du 14 Juillet 2018 portant création, organisation et fonctionnement d'un Établissement public dénommé « Caisse nationale de sécurité sociale », in <https://www.leganet.cd/Legislation/DroitSocial/Secu/Decret.14.07.2018.cnss.html> consulté le 02 Mars 2025 à 18h20'.
8. Décret-loi du 29 juin 1961 organique de la sécurité sociale, in *les Codes Larciens*, Tome 4, édition Larciens, Bruxelles, 2003;
9. Arrêté ministériel n°137/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018 déterminant le montant, les modalités de paiement des allocations familiales et les conditions de suspension ; in www.leganet.com ; consulté le 02 Mars 2025 à 19h32'.
10. Arrêté ministériel n°143/CAB/MINETAT/MTEPS/01/2018 du 08 Novembre 2018 fixant les conditions et les modalités de dévolution du service de paiement des allocations familiales par l'employeur, in <https://www.leganet.cd/Legislation/DroitSocial/Secu/am.43.08.11.2018.html> , consulté le 02 Mars 2025 à 19h46'

b) OUVRAGES

1. CHAUCHARD J-P., KERBOURC'H J-Y., et WILLMANN C. ; *Droit de la sécurité sociale*, 7^e édition, LGDJ, édition lextenso, Paris, 2015.
2. DUPEYROUX J.J, BORGETTO M., et LAFORE R. ; *Droit de la sécurité sociale*, 18^e édition, Dalloz, Paris, 2015.
3. KEFER F. ; et DETIENNE Q. ; *Droit du travail et de la sécurité sociale* ; Presses universitaires de Liège ; Université de Liège ; 2022.
4. LOKO MANTUONO G. ; *Renouveau du Droit social, Droit du travail et de la sécurité sociale en République Démocratique du Congo* ; édition l'Harmattan, Paris, 2024, 356p.
5. MUKADI BONYI, *Droit du travail*, édition CRDS, Kinshasa, 2008.
6. MUKADI BONYI ; *Quelle sécurité sociale pour la troisième République ? Esquisse d'un modèle sur base de décisions et recommandations de la Conférence Nationale Souveraine* ; Éditions NTOBO, Kinshasa, 1993.
7. MULUMA MUNANGA A., *Législation du travail et sécurité sociale en République Démocratique du Congo*, éditions l'Harmattan, Paris, 1^{er} décembre 2014.

8. TSHIZANGA MUTSHIPANGU, *Droit congolais de relations de travail*, éditions connaissance du droit, Médiaspaul, Kinshasa, 2017.

c) AUTRES DOCUMENTS

1. BANZA ILUNGA A. ; Manuel de méthodologie de la recherche juridique, Université de Lubumbashi, Faculté de Droit, 2023, inédit.
2. COLLIER E. ; Conseils méthodologiques pour la rédaction d'un mémoire de troisième cycle, Université de Montpellier 1, Faculté de Droit, inédit.
3. KABAMBA, J., *Les défis de la sécurité sociale en RDC : cas de l'Espace Grand Kasai*, in *Revue de Droit Africain*, 2019
4. Recommandation n°25/CM/CIPRES du 23 février 2005 relative aux dispositions applicables à la gestion technique des branches dans les Organisations de Prévoyance Sociale des Etats membres ;
5. Association internationale de la sécurité sociale : <https://www.issa.int/fr/about/theissa#:~:text=L%E2%80%99Association%20internationale%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20sociale%20%28AISS%29%20est,agences%20publiques%20en%20carge%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20sociale> ; Afrique, 2021, consulté le 14 septembre 2024 12h05'
6. République démocratique du Congo : <https://www.leganet.cd/Legislation/DroitSocial/Secu/AM.137.8.11.2018.html>.