

STABILITÉ MONÉTAIRE ET PROTECTION SOCIALE EN RD CONGO DE 2001 À 2018

PLAIDOYER POUR LA PRÉSERVATION DU POUVOIR D'ACHAT DU FONCTIONNAIRE

Introduction

Bobo B. KABUNGU,
Doctorant en
Administration
Publique ; Chercheur
au Centre de
Recherche en Sciences
Humaines.
bobokabungu@
gmail.com

**Pascaline NTABUGI
Barakomerwa,**
Master 2 en Économie
Financière et
Monétaire, Cadre
à l'Office Congolais
de Développement
Durable.
pascalinentabugi2011@
gmail.com

La RD Congo a, depuis 2001, rompu avec la période de décroissance et d'hyperinflation qui sont à l'origine de l'accélération de la paupérisation de sa population qui a caractérisé l'économie durant la décennie 1990. Le gouffre dans lequel l'économie a plongé est si profond qu'il faudrait longtemps avant de croire en son émergence. Et, comme l'on sait, il est plus facile de couler un navire que de le remonter à la surface.

Les réformes mises en place dans plusieurs secteurs couplées au renforcement de la coordination des politiques économiques, dans un contexte de reprise de la coopération internationale ont servi, à l'aube de ce millénaire, de soubassement à la croissance et à la maîtrise de l'inflation. Ainsi, le rythme moyen de formations des prix intérieurs est passé de 1.407,8% entre 1984 et 2000 à 23,4% de 2001 à 2017. Pendant ce temps, l'activité économique est passée d'un stade négatif, avec une moyenne de -2,9% l'an, au cours de la première période, à un plateau positif situé autour de 5,6%.

Si depuis 2001, un revirement favorable s'observe en RD Congo, malgré des chocs transitoires liés soit aux effets de la crise financière internationale de 2007-2008, soit à la baisse des cours des produits d'exportation du pays, la sous-période 2012-2015 mérite d'être mise en exergue. En effet, durant ces quatre années-là, la production de la RD Congo est demeurée supérieure à la moyenne africaine, avec un taux annuel plus qu'encourageant de 8,0%, simultanément l'inflation a été maintenue à une moyenne de 1,6% et le cours du change est demeuré stable partant de 919,9 en 2012 à 926,0 francs congolais pour un dollar américain en 2015.

Hélas, ces années de préservation du pouvoir d'achat semblent s'éloigner du Congolais lambda. En 2016 et 2017, l'inflation a pris l'ascenseur pour se hisser à des niveaux successifs de 25,0 et 46,8% alors que le taux de change a continué sa dépréciation, le dollar américain s'échangeant en moyenne à 1.010,3 puis à 1.465,9 francs congolais pour ces deux années. Dans ces conditions et lorsque l'on considère le fait qu'avec la dollarisation de l'économie nationale, les prix sont soit libellés en devise américaine soit indexés, l'agent ou fonctionnaire de l'État dont le revenu essentiel est en monnaie nationale est l'un des grands perdants. C'est ici où intervient le rôle de la protection sociale en tant que « devoir de la communauté vis-à-vis de ses membres en situation pénalisante malgré leur disposition à contribuer au progrès de la société »¹.

Une alternative s'offre aux décideurs pour maintenir le pouvoir d'achat : soit procéder à des réajustements des salaires en faveur des fonctionnaires pour compenser les pertes de revenus qu'ils subissent du fait du renchérissement des biens et services et/ou de la dépréciation du franc congolais, soit soutenir les efforts de l'autorité monétaire pour garantir la stabilité du niveau général des prix. Dans les deux cas, il sied de considérer que toute augmentation des prix est un choc auquel les agents et fonctionnaires congolais, dont la rémunération en RD Congo est parmi les plus faibles du monde, ne sauront faire face. L'inflation les rend donc vulnérables et éligibles à l'intervention de l'État-Providence.

L'objectif de cette étude (qui a fait l'objet d'une conférence scientifique à l'Université de Goma en décembre 2018 en partenariat avec ICEBERG asbl²) est double : (i) montrer comment l'inflation constitue un prélèvement de force sur les revenus de cette frange de la population et (ii) argumenter pour que la stabilité monétaire soit perçue comme un des premiers instruments de protection sociale, la préservation du pouvoir d'achat du citoyen devenant ainsi un droit que peut revendiquer tout Congolais. Pour y arriver, nous nous proposons, dans un premier temps, de définir un cadre théorique avant de nous lancer dans l'analyse proprement dite. La méthodologie utilisée repose principalement sur une revue documentaire, une observation et une analyse statistique.

1. Cadre théorique

À la lumière des travaux de R. et P. Musgrave³, on reconnaît généralement trois rôles à la politique budgétaire étendue à la politique économique : (i) l'allocation des ressources ou leur affectation ; (ii) la stabilisation macroéconomique ou l'effort à garantir l'équilibre et (iii) la

1 Bobo B. KABUNGU, « Système de protection sociale, inégalités et pauvreté en France : Quels enjeux face aux nouveaux risques sociaux ? », in *Annales de l'Unigom*, Vol. VIII, n°1, juin 2018, p. 157.

2 Les auteurs remercient les organisateurs pour le cadre et les participants pour leurs remarques constructives.

3 R. MUSGRAVE et P. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 1989.

redistribution ou la modification de la répartition des revenus. S'agissant particulièrement de la stabilisation, Bénassy-Quéré, Cœuré, Jacquet et Pisani-Ferry notent qu'elle consiste à œuvrer pour la réduction des écarts par rapport à l'équilibre (prix stables, plein emploi des facteurs de production). « C'est le rôle que les économistes keynésiens attribuent usuellement aux politiques monétaires et budgétaires »⁴.

Nous entendrons donc, dans le cadre de notre travail, la stabilité macroéconomique comme une situation durable de maintien de grands équilibres économiques. Une économie est réputée stable lorsqu'elle tend à revenir au point d'équilibre après s'en être écartée momentanément face à un choc (externe et interne⁵). La quête de cette stabilité se justifie par le fait que l'instabilité macroéconomique présente des coûts importants. En effet, une inflation trop forte réduit la croissance. D'où la nécessité de s'intéresser à la monnaie, ou plutôt à la stabilité monétaire.

1.1. Rôle de la monnaie

On entend par monnaie l'ensemble des actifs nécessaires à l'acquisition de biens et services. D'après la littérature économique et monétaire, la monnaie joue trois rôles essentiels : elle est (i) un moyen d'échange car, sans monnaie comme intermédiaire, les échanges se seraient limités au troc, avec comme difficulté la détermination de la parité entre tous les biens pris deux à deux ; (ii) une unité de compte parce qu'elle est l'étalon sans lequel les prix ne peuvent être exprimés ainsi que le fondement de la comptabilité par excellence et (iii) une réserve de valeur, servant ainsi à conserver des richesses tout en les gardant liquides. Cette notion de richesses nous conduit à parler de la détermination de la valeur d'une monnaie.

1.2. Détermination de la valeur d'une monnaie

La valeur de la monnaie sur un territoire donné dépend essentiellement du pouvoir d'achat qu'elle procure⁶. Son prix exprimé en d'autres monnaies est en lien étroit avec les fluctuations du marché de l'offre et de la demande comme c'est le cas pour toute autre marchandise.

Ngonga Nzinga, Ntabugi Barakomerwa et Mbo Motema⁷ citent trois principales doctrines qui tentent d'expliquer les fondements de la valeur de la monnaie : (i) la thèse métalliste pour laquelle la valeur de la monnaie métallique est définie par son contenu or ou argent ; la thèse nominaliste

4 A. BENASSY-QUERE et al., *Politique économique*, Bruxelles, Louvain-la-Neuve (3^e édition), 2012, p. 42.

5 Les chocs internes sont généralement budgétaire, réel... Les chocs externes peuvent concerner, par exemple, la modification sensible des cours des matières premières, l'augmentation des taux d'intérêt sur le marché international, etc.

6 Sur un territoire donné, plus le coût de la vie augmente, plus la valeur de la monnaie diminue car le pouvoir d'achat qu'il procure s'amenuise.

7 V. NGONGA Nzinga, P. NTABUGI Barakomerwa et R. MBO Motema, *Introduction à l'Economie Monétaire et Financière*, Module organisé dans le cadre du Tronc Commun des Banquiers 2010-2011, BCC, Kinshasa, 2011.

qui attribue à l'institution (le prince) qui frappe la monnaie la prérogative d'en déterminer la valeur et la thèse psychologique qui affirme que la valeur réelle d'une monnaie est déterminée par le public au-delà de la valeur nominale fixée par l'État. Quoi qu'il en soit, au-delà de l'approche retenue, la valeur d'une monnaie se mesure en définitive, au plan interne, en fonction de l'inflation dans le pays concerné et sa valeur externe s'évalue par rapport aux monnaies étrangères, en fonction du marché monétaire qui détermine les cours de change.

1.3. Stabilité des prix⁸ et protection sociale

L'acception de la stabilité des prix diffère selon les pays. En général, ce sont les banques centrales qui choisissent la définition stratégique de la stabilité des prix, sur la base d'un indicateur de mesure qui permet de l'évaluer et des valeurs numériques de référence à partir desquelles l'appréciation sera faite. À titre d'exemple, la Banque Centrale Européenne (BCE) entend par stabilité des prix une progression annuelle de l'Indice des Prix à la Consommation Harmonisé (IPCH) inférieure à 2,0% à moyen terme pour la zone euro. La Banque du Canada assimile également cette notion à une hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC) ne dépassant pas 2,0%, soit le point médian d'une fourchette de maîtrise de l'inflation qui va de 1,0 à 3,0% et qui constitue la cible qui guide la politique monétaire canadienne.

S'agissant de la Banque Centrale du Congo, elle considère la stabilité des prix comme une variation de l'indice des prix à la consommation au plus égale à la cible du programme économique du Gouvernement, laquelle est fixée annuellement. Étant donné que la RD Congo participe au programme de coopération monétaire en Afrique (PCMA), la cible d'inflation fixée dans le cadre de ce dernier (taux à un chiffre) est devenue une valeur fondamentale pour évaluer la stabilité des prix.

1.3.1. Stabilité monétaire : pourquoi et comment y parvenir

Lorsqu'une monnaie n'est pas stable, on se retrouve en situation d'inflation (non maîtrisée) ou de déflation (non anticipée). L'inflation (du latin *inflare*, enfler, gongler) est définie comme une hausse continue et auto-entretenu des prix des biens et services. Elle est généralement causée par une amplification de la monnaie en circulation dont elle entraîne une dépréciation. La déflation⁹ (du latin *deflare*, ôter par le souffle, ne pas tenir compte de) est la baisse généralisée et continue des prix des biens et services. Elle est la conséquence d'un défaut d'absorption de l'offre des biens et services par la demande globale.

8 Lire V. NGONGA NZINGA, « Politique monétaire et lutte contre la volatilité de l'inflation : enjeux et perspectives pour l'économie congolaise », in (Journal) *Le Potentiel*, édition du 21 juin 2011.

9 La déflation n'est pas la désinflation. Celle-ci s'entend comme le fléchissement du rythme de formation des prix intérieurs. Plus simplement, la désinflation est la réduction du taux d'inflation sur une période donnée.

Les deux situations compromettent la vie économique. L'augmentation durable des prix couplée à leur volatilité modifie, de façon assez subtile, la valeur réelle des contrats et de l'épargne, engendrant une redistribution des revenus et un transfert des patrimoines.

En contexte de déflation, l'activité économique en pâtit. Comme pour l'inflation, la déflation conduit à une transformation de la répartition des revenus et des patrimoines, suscite l'incertitude et provoque une perte de confiance dans le chef des opérateurs économiques et sociaux. Lorsque la déflation s'installe dans la durée, l'activité ralentit et finit par se replier, via la baisse de la production, la montée du chômage à cause des licenciements du personnel, la réduction de la consommation des ménages et le recul de la demande.

De ce qui précède, nous retenons que seule la stabilité des prix offre les conditions optimales pour un développement harmonieux des activités, la création d'emplois et le maintien du pouvoir d'achat de la monnaie. En consacrant son action à la quête de l'obtention et à la sauvegarde de la stabilité monétaire, toute banque centrale remplit ainsi un rôle de premier choix pour la croissance économique et même la protection sociale, étant entendu qu'en maintenant le pouvoir d'achat de la monnaie à un niveau donné, la politique monétaire réduit fortement les risques contre la perte des revenus, notamment des salariés.

1.3.2. Inflation et « exposition » sociale

La préservation de la stabilité des prix par une banque centrale se justifie par les conséquences économiques et sociales de l'inflation, dont la plus directe est la perte du pouvoir d'achat de la monnaie ou la diminution de la quantité de biens que l'on peut acheter avec une somme donnée. L'inflation constitue un prélèvement aveugle sur les ressources des ménages, les exposant ainsi à toutes sortes de privations ; ce que nous appelons « exposition sociale », soit la réduction du degré de protection sociale.

Elle est aveugle parce qu'elle ne tient pas compte de la situation sociale des personnes qu'elle frappe. C'est sur les personnes qui perçoivent des revenus fixes¹⁰ qu'elle pèse le plus lourdement dans la mesure où il leur est impossible, ou très difficile, d'obtenir une revalorisation de leurs revenus.

Elle pèse également lourdement sur les salariés dans la mesure où les augmentations de salaires ne compensent souvent que partiellement, et toujours avec un décalage, les hausses de prix. Il en est de même des détenteurs des obligations à taux fixe.

En revanche, elle ne frappe pas les catégories sociales qui ont les moyens d'ajuster leurs revenus à la hausse des prix. Tel est généralement le cas

¹⁰ Il s'agit des pensionnés, retraités, petits rentiers dont le patrimoine est composé d'obligations ou de billets de trésorerie, etc.

des membres des professions libérales et des entrepreneurs individuels, notamment des commerçants. Dans certains cas, l'inflation leur permet même d'accroître temporairement leurs revenus réels au détriment de ceux des autres catégories sociales.

L'inflation favorise donc un transfert de revenus de certaines catégories sociales à d'autres, souvent plus favorisées. Elle a les mêmes conséquences qu'un impôt injuste qui frapperait d'autant plus fortement les citoyens qu'ils seraient placés soit en dehors du processus de production (rentiers, retraités), soit dans une position de subordination (salariés) qui ne leur permettrait pas de se prémunir que très imparfaitement contre les hausses des prix¹¹.

Dans le cas où l'inflation est couplée à un emballement du taux de change, surtout dans une économie *dollarisée* comme la RD Congo, les salariés perdent doublement, étant donné que leurs dépenses principales (loyer, frais scolaires ou académiques, transport, alimentation, etc.) sont effectuées en dollars. L'indexation de leurs revenus à la devise forte n'est malheureusement pas aisée pour des raisons de contrainte budgétaire notamment.

1.3.3. Avantages de la stabilité des prix

En œuvrant pour le maintien de la stabilité des prix, la Banque Centrale contribue donc à :

- la réduction de l'incertitude quant à l'évolution du niveau général des prix et à l'amélioration de la transparence des prix relatifs ;
- la réduction des primes de risque sur l'inflation contenues dans le taux d'intérêt et à la stimulation du crédit et de l'investissement ;
- asseoir les bases de la croissance économique et du développement ;
- l'augmentation des niveaux de vie ;
- la réduction des distorsions introduites par les systèmes fiscaux et de sécurité sociale ;
- éviter les opérations de couverture inutiles.

1.3.4. Au-delà du droit au travail

La Déclaration universelle des droits de l'homme précise, en ses articles 23 et 25, un certain nombre de droits liés au travail qu'il convient de passer en revue et de commenter par rapport à notre sujet de recherche qui concerne la garantie et la sauvegarde d'une rémunération satisfaisante dans un contexte de fluctuation des prix.

11 C'est la raison pour laquelle des organisations syndicales demandent alors une indexation des salaires sur la hausse du coût de la vie (notamment sous forme de paiement d'indemnités de vie chère), indexation ayant pour objet d'obtenir des revalorisations automatiques des salaires correspondant à la dévalorisation de la monnaie.

Tableau 1. Droits de l'homme, accès au travail et conditions d'emploi

Article et énoncé de l'alinéa	Observations
Article 23. 1 : Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage.	Ce droit intègre également celui aux conditions acceptables de travail, y compris par conséquent la hauteur de rémunération.
Article 23. 2 : Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.	La comparaison peut être aussi temporelle au risque de tomber dans une discrimination chronologique. Autrement dit, la rémunération gagnée aujourd'hui doit être également au moins égale à celle d'hier sur le plan réel.
Article 23. 3 : Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.	Un salaire doit tenir compte du nombre d'heures de prestation mais aussi de la pénibilité du travail ou de l'expertise exigée et des besoins du travailleur pour vivre décemment. C'est ainsi qu'il est utile de calculer un salaire minimum suivant le coût de la vie dans un pays et de l'imposer par la loi.
Article 25. 1 : Toute personne (...) a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.	L'État est sensé couvrir les risques de perte de revenus à un seuil donné et ce, dans le cadre de la protection sociale.

Source : Les auteurs, sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

2. Méthode de détermination du pouvoir d'achat¹²

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « le pouvoir d'achat du salaire est la quantité de biens et de services que l'on peut acheter avec une unité de salaire »¹³. Étendu à un ménage, le pouvoir d'achat correspond à la capacité d'acquisition que lui offre son revenu. C'est l'ensemble des biens et services que les ressources (régulières) dont dispose un ménage lui permettent de se procurer.

Il varie donc suivant les fluctuations des revenus et oscillations des prix. Il augmente lorsque le rythme de formation des prix intérieurs mesuré par le taux d'inflation est inférieur au taux de croissance des revenus sur une période donnée. Dans le cas inverse, il diminue.

On évalue le pouvoir d'achat par le rapport entre l'indice du revenu réel à un moment donné et le même indice à une date antérieure. Comme on l'a vu, l'indice du revenu réel intègre la variation des prix à la consommation. Dans la mesure où l'on dispose des données sur l'inflation, il est aisé d'obtenir un indice des prix à la consommation étant donné que la variation

12 Les auteurs remercient M. B. NDAGANO Mushagasha avec qui ils ont échangé sur plusieurs aspects.

13 INSEE, *Le pouvoir d'achat du salaire*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1967> consulté le 17 février 2019 à 23 : 15 heure de Kinshasa.

des prix s'obtient en rapportant les indices des prix à la consommation des deux périodes concernées, le plus récent étant au numérateur.

En cas de besoin d'informations supplémentaires, il est recommandé de consulter les sites internet des banques centrales ou des instituts nationaux chargés de la production des statistiques macroéconomiques. Il y est généralement présenté des notes méthodologiques explicites sur le sujet.

3. Niveau des prix et revenu réel du fonctionnaire de 2001 à 2018

3.1. Analyse

3.1.1. Source des données et évolution des salaires

Les informations statistiques utilisées pour notre analyse ont pour sources la Direction de la Paie du Ministère du Budget en ce qui concerne le barème salarial des agents et fonctionnaires de l'État ainsi que la Banque Centrale du Congo et l'Institut National des Statistiques s'agissant du taux d'inflation à partir duquel nous avons pu dégager l'indice des prix à la consommation. La période couverte va de 2001 à 2018 et les données exploitées sont annuelles à la différence, pour ce qui est du revenu, que les statistiques concernent le dernier mois de l'année considérée et que les informations sur le taux d'inflation sont, pour leur part, présentées en cumul annuel afin de mieux capter la perte ou le gain de revenu enregistré au cours d'un exercice.

Tableau 2. Salaires minimums et maximums des fonctionnaires de l'État en RD Congo à Kinshasa et en provinces de 2001 à 2018

Année	Sal Min Kin	Sal Max Kin	TnsKin	Sal Min Pro	Sal Max Pro	Tns Pro	INF
2001	5 105	11 090	2,17	6 650	6 650	1,00	135,10
2002	5 105	11 090	2,17	6 650	6 650	1,00	15,80
2003	5 105	11 090	2,17	6 650	6 650	1,00	4,40
2004	10 000	17 182	1,72	7 980	7 980	1,00	9,00
2005	20 500	45 423	2,22	7 798	14 980	1,92	21,50
2006	20 500	45 423	2,22	7 798	14 980	1,92	18,20
2007	35 000	61 923	1,77	20 500	26 405	1,29	9,90
2008	35 000	61 923	1,77	20 500	26 405	1,29	27,60
2009	35 000	61 923	1,77	35 000	40 905	1,17	53,40
2010	50 000	76 923	1,54	35 000	61 923	1,77	9,80
2011	55 000	81 923	1,49	40 000	66 923	1,67	15,40
2012	55 000	81 923	1,49	40 000	66 923	1,67	2,70
2013	72 000	98 923	1,37	57 000	83 923	1,47	1,07
2014	82 000	115 654	1,41	67 000	100 654	1,50	1,03

2015	92 000	132 385	1,44	77 000	117 385	1,52	1,60
2016	92 000	132 385	1,44	77 000	117 385	1,52	25,04
2017	112 000	152 385	1,36	97 000	137 385	1,42	46,83
2018	112 000	152 385	1,36	97 000	137 385	1,42	7,50

Avec :

Sal Min Kin : Salaire minimum à Kinshasa Sal Min Pro : Salaire minimum en provinces
 Sal Max Kin : Salaire maximum à Kinshasa Sal Max Pro : Salaire maximum en provinces
 TnsKin : Tension salariale à Kinshasa Tns Pro : Tension salariale en provinces

Source : Calculs des auteurs sur la base des informations obtenues de la Direction de la Paie, de la Banque Centrale du Congo et de l'Institut National des Statistiques.

Tableau 3. Pouvoir d'achat minimum et maximum des fonctionnaires de l'État en RD Congo à Kinshasa et en provinces de 2001 à 2018

	PA Min Kin	PA Max Kin	PA Min Pro	PA Max Pro
2001	100,00	100,00	100,00	100,00
2002	86,36	187,60	112,49	112,49
2003	95,79	95,79	95,79	95,79
2004	179,71	142,14	110,09	110,09
2005	168,72	217,58	80,43	154,50
2006	84,60	84,60	84,60	84,60
2007	155,35	124,04	239,21	160,39
2008	78,37	78,37	78,37	78,37
2009	65,19	65,19	111,30	100,99
2010	130,11	113,14	91,07	137,87
2011	95,32	92,29	99,03	93,65
2012	97,37	97,37	97,37	97,37
2013	129,52	119,47	140,99	124,07
2014	112,73	115,72	116,35	118,71
2015	110,43	112,66	113,12	114,79
2016	79,97	79,97	79,97	79,97
2017	82,91	78,40	85,80	79,71
2018	93,02	93,02	93,02	93,02

Source : Calculs des auteurs.

Avec :

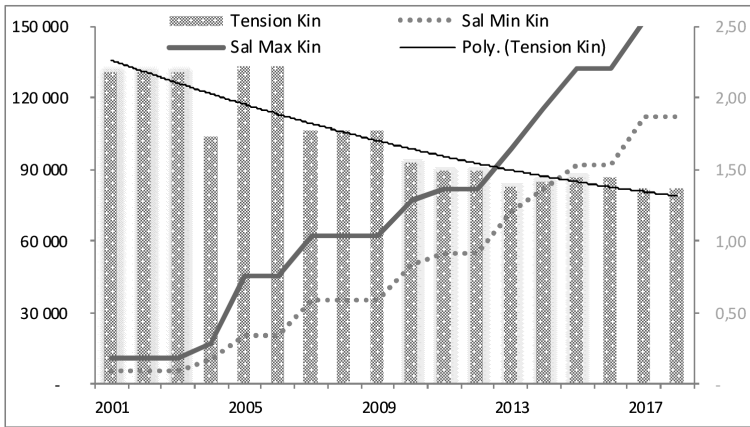
PA Min Kin : Pouvoir d'achat minimum à Kinshasa PA Min Pro : Pouvoir d'achat minimum en provinces
 PA MaxKin : Pouvoir d'achat maximum à Kinshasa PA Max Pro : Pouvoir d'achat maximum en provinces

Il ressort de l'analyse des statistiques présentées ci-avant qu'une disparité s'observe entre le salaire moyen du fonctionnaire à Kinshasa et en provinces, qu'il s'agisse de la rémunération du moins gradé (salaire minimum) ou du plus gradé (salaire maximum). Par ailleurs, si l'on considère chaque ensemble séparément, il apparaît que le salaire minimum (nominal) a été multiplié par 2,22 à Kinshasa (passant de CDF 5.105 à CDF 112.000) contre 1,92 pour le salaire maximum (passant de CDF 11.090 à CDF 152.385) au cours de la période sous revue. En revanche, en provinces, une tendance inverse s'est observée, avec un avantage accordé au plus haut gradé dont le salaire a été multiplié par 21,0 (se chiffrant à CDF 97.000 en 2018 contre CDF 6.650 en 2001), laissant derrière le moins gradé dont la rémunération a été multipliée par 15,0 (CDF 137.385 contre CDF 6.650 au cours de la même période).

En outre, la tension salariale est passée, à Kinshasa, de (1,0 à 2,17) en 2001 à (1,0 à 1,36) en 2018, contre une tension inexistante dans les entités provinciales en 2001 à une tension de (1,0 à 1,42) en 2018. Cela traduit un manque d'incitation à progresser dans le grade si l'on ne se réfère qu'au salaire au sein de la fonction publique. En effet, la norme généralement reconnue est celle d'une tension de 1,0 à 10,0 entre le moins gradé et le plus haut gradé. Il sied tout de même de souligner que, faute de ressources, l'État préfère procéder à des augmentations minimales en accordant priorité aux gagne-petit qui sont les plus vulnérables, toutes choses restant égales par ailleurs.

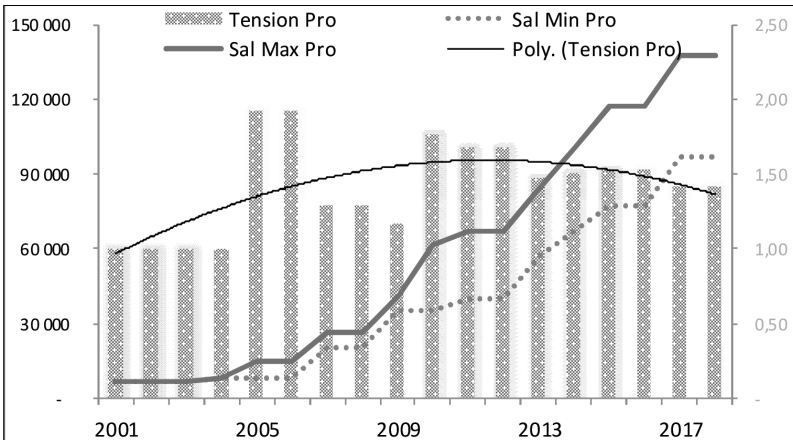
Les graphiques 1 et 2 montrent l'évolution des salaires et de la tension salariale dans les deux ensembles que représentent Kinshasa et les provinces. L'échelle de la tension des salaires est indiquée à la droite du graphique. On remarque aisément une tendance baissière de la tension salariale à Kinshasa de 2001 à 2018, malgré un relèvement noté en 2005-2006. En outre, l'analyse graphique montre une déconnection entre l'évolution des salaires minimum et maximum nominaux à partir de 2005, l'écart se creusant d'avantage au fil des ans. Il en est de même en provinces, avec un premier débranchement en 2005, suivi d'un second en 2010. Cependant, le trend de la tension salariale est globalement haussier sur la période, quoique demeurant largement en-deçà de la norme susmentionnée. La ligne « Poly » représente la courbe de tendance polynomiale d'ordre 2.

Graphique 1. Salaire et tension salariale dans la fonction publique à Kinshasa



Source : Calculs des auteurs

Graphique 2. Salaire et tension salariale dans la fonction publique en provinces



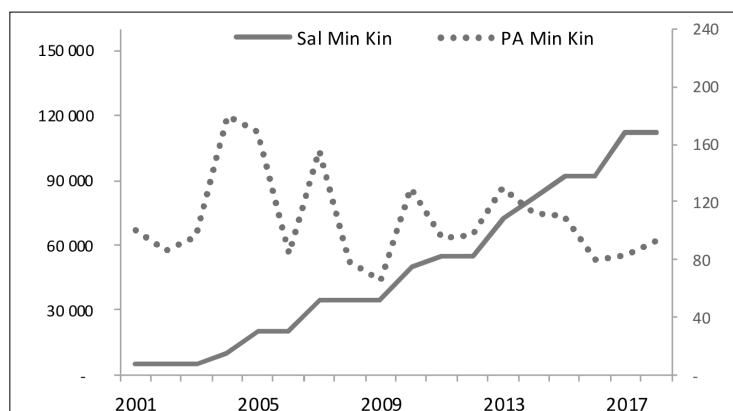
Source : Calculs des auteurs.

3.1.2. Évolution du pouvoir d'achat

Dans la première partie de notre analyse, nous avons montré comment l'État employeur a procédé à des réajustements des salaires nominaux au cours de la période sous étude. Nous nous proposons, dans ce point, de faire suite à cet examen en comparant, pour les deux ensembles (Kinshasa et provinces) et sous-ensembles (salaires minimum et maximum), l'évolution du revenu nominal et le pouvoir d'achat véritable du fonctionnaire sur la base de sa rémunération. Sur les graphiques 3 à 6, le pouvoir d'achat est représenté sur l'échelle de droite.

Nous constatons, pour ce qui est de Kinshasa, qu'alors que l'évolution du salaire minimum dessine une courbe ascendante ponctuée de plateaux durant toute la période, il s'avère que le pouvoir d'achat qu'offre ce revenu a globalement baissé sous l'effet de l'inflation, avec une accélération de la dégradation depuis 2013, malgré une timide remontée en 2017-2018.

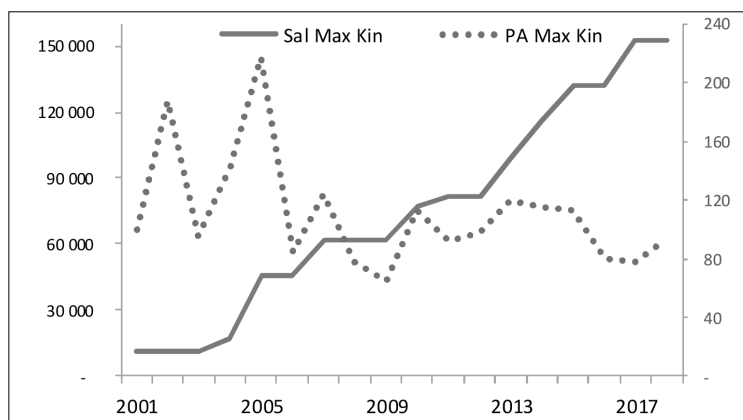
Graphique 3.
Salaire minimum et pouvoir d'achat dans la fonction publique à Kinshasa



Source : Calculs des auteurs.

Le salaire maximum et le pouvoir d'achat correspondant affichent la même tendance générale, à l'exception du fait que la déconnection complète a commencé en 2010, avant de creuser l'écart entre le revenu réel et le revenu nominal à partir de 2014.

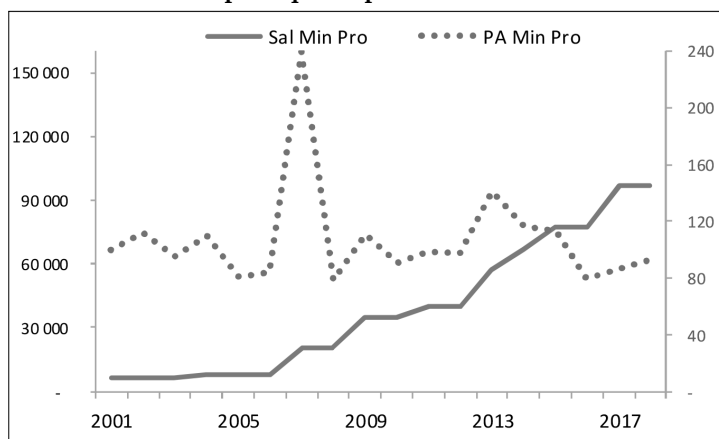
Graphique 4. Salaire maximum et pouvoir d'achat dans la fonction publique à Kinshasa



Source : Calculs des auteurs.

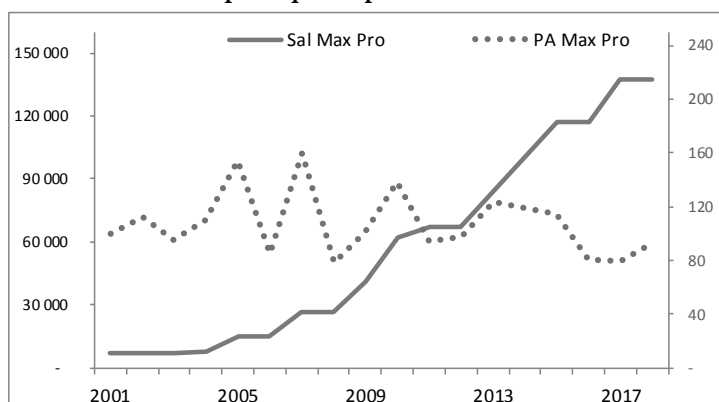
En provinces, qu'il s'agisse du salaire minimum ou du maximum, les graphiques 5 et 6 sur l'évolution du pouvoir d'achat révèlent la même structure dans le temps : une perte profonde de la valeur réelle du revenu du fonctionnaire du fait que le salaire n'a pas été en mesure de suivre le rythme de formation des prix intérieurs malgré les efforts consentis par l'État en termes d'augmentations annuelles. Il est à noter que le dernier réajustement salarial qui a permis d'ajouter CDF 20.000 à tous les fonctionnaires a eu l'avantage de réduire légèrement le gap. En sus, il sied de signaler que les pics observés en 2007 au niveau du pouvoir d'achat tiennent au fait que l'augmentation salariale de l'époque avait été de loin plus importante que le taux d'inflation enregistrée cette année-là (162,9% contre 9,9 % pour le salaire minimum).

Graphique 5. Salaire minimum et pouvoir d'achat dans la fonction publique en provinces



Source : Calculs des auteurs.

Graphique 6. Salaire maximum et pouvoir d'achat dans la fonction publique en provinces



Source : Calculs des auteurs.

3.2. Interprétation et discussion des résultats

La Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit notamment un accès équitable au travail et la garantie d'une rémunération susceptible de permettre à son bénéficiaire de mener une vie décente. La satisfaction de la vie grâce au travail ne se mesure pas par la seule comparaison de son salaire à celui d'un pair ayant le même emploi (caractère équitable) mais aussi par rapport à ses besoins comblés ou non ainsi qu'à son revenu antérieur qui peut avoir été érodé avec la variation des prix (perte du pouvoir d'achat).

Nos analyses ont démontré que les agents de la fonction publique sont exposés aux chocs que représentent la hausse des prix sur le marché des biens et services en RD Congo (Kinshasa et provinces) dans un contexte où leurs salaires ne sont pas indexés au coût de la vie. Ces agents sont donc vulnérables et nécessitent une intervention de l'État pour être à l'abri de ces fluctuations qui les privent, chaque fois, d'une partie de leurs revenus qui, déjà, sont insuffisants pour leur permettre de nouer les deux bouts du mois.

Sur la base de nos travaux, il serait possible d'étendre l'analyse à d'autres franges de l'ensemble des agents et fonctionnaires de l'État, en associant par exemple les médecins, les professeurs, les militaires, etc. afin d'avoir une vision plus précise de l'ensemble de la population. Par ailleurs, il s'agirait d'intégrer les autres composantes de la rémunération, notamment les primes, afin de refléter la réalité entière du sujet, tant il est vrai que pour un bon nombre de fonctionnaires, les primes dépassent de très loin le salaire de base, malgré, là encore, les disparités horizontales et verticales.

Conclusion

Les droits économiques et sociaux intègrent notamment l'accès au travail et la préservation du niveau de vie du citoyen. Cette préservation sous-entend la prise en charge des risques de perte de revenus qui fait partie de la protection sociale pour laquelle l'État est le premier intervenant. L'un des moyens pour y arriver que nous avons mis en exergue dans cet article c'est la stabilité monétaire. En effet, en maintenant stable le rythme de formation des prix intérieurs, un État, à travers sa banque centrale, évite, entre autres, à ses employés de voir se réduire le panier de biens et services auquel leur salaire leur donne droit. Si les prix augmentent plus vite que les salaires nominaux, l'ajustement salarial n'est plus qu'illusoire car le revenu réel diminue en réalité et le pouvoir d'achat baisse.

Dans le cadre de cette étude, nous avons montré d'une part, que l'inflation constitue un prélèvement de force sur le revenu salarial de l'agent de la fonction publique alors que ce dernier est déjà réputé insuffisant pour couvrir ses besoins et l'expose à la précarité. Pour y parvenir, nous avons

