

Place du travail dans la société congolaise

Richard NGUB'USIM Mpey Nka

Introduction

Parmi les réflexions et analyses qui méritent d'accompagner l'aspect festif du Jubilé d'Or de la RD Congo, il y a de toute évidence place pour parler de la situation du travail et de l'emploi dans ce pays. En effet, en tant que indicateur et facteur de développement, le travail ennoblit non seulement les hommes, mais aussi les États. Notre pays a connu son âge d'or d'une économie forte marquée par l'importance de ses exportations de nombreux produits agricoles et miniers qui le plaçaient dans les premières positions en Afrique et dans le monde. Le pays doit tout cela au travail des Congolais d'hier.

Aujourd'hui, grand est l'étonnement devant la réalité du recul pris par ce pays dans divers domaines. Un pays qui s'est installé dans une insécurité alimentaire et dans une économie où les principaux indicateurs sont au pourpre ; pays classé de ce fait dans le rang peu enviable des pays très pauvres d'Afrique subsaharienne.

Pourquoi, au lieu d'avancer, la RD Congo a-t-elle reculé ? Qu'est-ce qui s'est passé entre-temps ? Le Congolais d'aujourd'hui est-il moins travailleur que celui d'hier ?

Rien n'a pourtant changé des potentialités dont regorge un pays considéré de tout temps comme un «scandale agricole, hydrographique et géologique». Les réponses à ce qui serait la cause du déclin généralisé de ce pays pourraient être trouvées, à notre avis, dans l'abandon du travail.

Nous nous proposons, de ce fait, de nous livrer à une modeste analyse rétrospective et prospective du travail en RD Congo en y épinglant certains problèmes majeurs du monde du travail congolais, à la lumière de certains faits et pratiques. Un tel état des lieux ne pourrait

Professeur Ordinaire à l'Université de Kinshasa, Faculté de psychologie. Administrateur-Secrétaire Exécutif de l'ANEP.
E-mail : association_anep2@yahoo.fr

être d'un certain intérêt évaluatif que si l'on dispose d'une base de repères de comparaison et de discussion.

Ainsi, notre exposé qui s'articule en quatre points, commence par quelques repères historiques du travail au Congo. Le deuxième point examine l'organisation de la gestion et de l'administration du travail au plan institutionnel. Au troisième point, nous montrons comment le Congo, membre de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), depuis 1960, traduit et applique la vision normative de cette Organisation du système des Nations Unies sur le travail. Au quatrième point nous esquissons une évaluation globale de l'état des lieux du travail dans notre pays avant de conclure.

Quelques repères historiques du travail et de l'emploi en RD Congo

Pendant la colonisation ou même bien avant, les besoins en main-d'œuvre se sont vite fait sentir pour assurer la nourriture aux soldats et aux agents de l'administration publique et avec la mise en place des unités de production et de commercialisation ainsi que la nécessité de ravitailler la Belgique. Refusant d'offrir leurs services aux étrangers (blancs), par méfiance, les Congolais y furent amenés par contrainte, notamment par le travail forcé ou par divers autres moyens. Dans le domaine de l'agriculture, des paysannats ont été créés et le travail y fut évalué selon les mêmes méthodes répressives.

Au fur et à mesure que les méthodes s'assouplissent et que les emplois dans les centres de négoce et de production deviennent attrayants, la main-d'œuvre prend de l'importance. Elle occupe une moyenne de 30% de la population active indigène entre 1940 et 1956 ⁽¹⁾; tendance qui se maintiendra jusqu'à la veille de l'indépendance, soutenue par le plan décennal 1950-1959.

En 1960, cette main-d'œuvre demeure essentiellement agricole (80%), loin devant le secteur des mines (6,6%) et de transport (5%). Comme conséquence du départ massif du personnel expatrié en majorité belge, après l'indépendance, les emplois pour Congolais se diversifient en quantité et en qualité, bénéficiant des programmes scolaires réformés et des vacances de plusieurs postes. Ainsi, un taux de croissance économique positif à deux chiffres sera maintenu, malgré la nationalisation des sociétés en 1973.

(1) BEZY, A. cité par B A B I M B A Y, *Industrialisation autocentrée et développement économique de la RDC*, 1999, Kinshasa, CEPI, p. 55.

Mais, la zaïrianisation en 1973 a coupé cet élan et a fait baisser peu à peu à la fois le taux de croissance (tendance négative) et l'importance de la main-d'œuvre.

De 1982 à 1984, on assiste à une reprise timide en dents de scie de la croissance économique. Un tel contexte s'accompagne évidemment d'un certain relèvement des emplois formels dans le secteur tant public que paraétatique et privé. Cependant, l'Etat demeure le plus grand employeur, alors que le nombre des emplois et des entreprises dans le secteur privé tend à stagner, voire, à diminuer ⁽²⁾. Le programme d'ajustement structurel (PAS) du milieu de la décennie 1980 fait dégraisser les effectifs dans les emplois du secteur public, augmentant ainsi le nombre des chômeurs.

(2) Association Nationale des Entreprises du Zaïre (ANEZA), *Rapport*, 1987.

Les années 1990 marquées par la rupture de la coopération bi et multilatérale, les turbulences politiques, les pillages de 1991 et 1993 et par des conflits armés, renforcent un impact négatif important sur l'économie nationale et, donc, sur les emplois.

Pour les années 2000, le constat fait lors du Premier Forum national sur l'Emploi en septembre 2007 est négatif ⁽³⁾. Il indique un très faible taux d'emplois structurés et un développement anarchique du secteur informel qui occupe 32 % de la population auxquels il sied d'ajouter 41 % des travailleurs agricoles indépendants.

(3) Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Prévoyance Sociale (METPS), *Premier Forum national sur l'Emploi*, Kinshasa, 18-22 septembre 2007, Document de présentation.

La gestion et l'administration du travail

Le Ministère ayant dans ses attributions le travail ou l'emploi a toujours été maintenu dans les différents gouvernements qui se sont succédé. Parfois, il a été fusionné avec celui de la Fonction Publique. Son importance est telle qu'il est dirigé cette année 2010 par un Vice-Premier ministre.

Vision normative, pratiques et respect des normes du travail

Les engagements de la RDC au respect des Conventions ratifiées

En se référant à quelques Conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur le travail, ratifiées par notre pays (Conventions ayant une autorité supérieure à celle des lois nationales) ⁽⁴⁾, à celle du Code

(4) «Constitution de la République Démocratique du Congo», in *Journal Officiel de la RD Congo*, Kinshasa (18 février 2006), articles 213 et 215.

du Travail congolais et à ses diverses mesures d'applications, nous pouvons avoir des repères de discussion sur ce point.

Depuis l'indépendance à ce jour, en effet, la RD Congo a ratifié 37 Conventions de l'OIT sur les 194 Conventions et Protocoles de Convention en vigueur. Dans le tas, 26 Conventions (70%) ont été ratifiées en 1960; trois Conventions ratifiées en 1967 et quatre en 1969. Aucune ratification n'a été enregistrée dans la décennie 1970, ni dans la décennie 1990; deux Conventions ont été ratifiées dans la décennie 1980 et 7 Conventions en 2001.

Ainsi, pour se conformer à la vision de l'OIT, la RD Congo reconnaît à tout citoyen en âge de travailler le droit au travail dans toutes les Constitutions qu'elle a connues. Cette option est reprise par le Code du Travail de 1967 et celui plus récent de 2002, où il est stipulé que *« le travail est pour chacun un droit et un devoir; il constitue une obligation morale pour tous ceux qui n'en sont pas empêchés par l'âge ou l'inaptitude au travail constaté par un médecin »*. ⁽⁵⁾

(5) «Loi n° 015/2002 du 16 octobre, portant Code du Travail, in *Journal Officiel de la RD Congo*, Kinshasa (16 octobre 2002), articles 2.

Le même Code du Travail abolit le travail forcé (art. 2) et fixe l'âge de travailler à 16 ans (article 6), tenant compte respectivement des Conventions de l'OIT n° 105 (sur l'abolition du travail forcé) et n° 138 (sur l'âge minimum), toutes deux ratifiées par la RDC en 2001. Plusieurs autres articles du Code du Travail respectent diverses dispositions de nombreuses Conventions de l'OIT ratifiées par notre pays. C'est le cas, notamment, des articles en rapport avec l'abolition des pires formes du travail des enfants (art.3 à 5), ceux en rapport avec le mode de paiement des salaires (art. 98 à 104), etc.

Dans le travail d'élaboration du nouveau Code du Travail de 2002, notre pays a bénéficié du concours appréciable des experts du BIT, venus de Yaoundé et de Genève.

Etat des lieux des normes et de leur application

Qu'est-ce qui se fait concrètement pour appliquer les Conventions de l'OIT et le Code du Travail afin de favoriser ou de promouvoir le travail et l'emploi en RD Congo ?

A différentes époques, la volonté de promouvoir le travail a toujours été affichée. Dans le programme du gouvernement actuel depuis 2008, l'emploi figure parmi les cinq priorités, appelées « Cinq Chantiers de la République », pour affirmer l'importance du travail dans la réduction de la pauvreté.

Cependant, l'analyse du marché du travail et de l'emploi congolais montre qu'il existe un fossé entre les déclarations officielles, les prescrits des textes des lois et la réalité. De façon conjoncturelle, voire structurelle, des obstacles se dressent sur le marché de l'emploi et du travail.

Organisation du marché du travail et de l'emploi

Normes référentielles

C'est depuis juin 1969 que la RD Congo a ratifié la Convention 88 de l'OIT, sur le service de l'emploi qui stipule notamment (art.6) que « Le service de l'emploi doit être organisé de manière à assurer l'efficacité du recrutement et du placement des travailleurs; à aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à recruter des travailleurs qui conviennent aux besoins des entreprises ».

« Cela implique de pouvoir constituer de façon dynamique et renouvelée des banques des données bien détaillées concernant les demandeurs d'emploi où doivent figurer : les qualifications professionnelles de ces demandeurs, leur expérience et leurs goûts, leurs aptitudes physiques et professionnelles, etc. Les employeurs doivent, à ce sujet, fournir des informations précises sur les emplois vacants et sur les conditions que doivent remplir les travailleurs qu'ils cherchent pour occuper ces emplois... »

De même, « le service devrait prendre des mesures appropriées pour : orienter les candidats, leur assurer une formation ou une réadaptation; faciliter la mobilité géographique et les transferts professionnels ; recueillir et analyser, en collaboration, s'il y a lieu, avec d'autres autorités ainsi qu'avec les employeurs et les syndicats et divers experts, toutes les informations dont on dispose sur la situation du marché de l'emploi et son évolution probable, à la fois dans l'ensemble du pays et dans les différentes industries, professions ou régions. Ces informations seront systématiquement et rapidement mises à la disposition des autorités publiques, des organisations d'employeurs et de travailleurs intéressées ainsi que du public... »

La Recommandation 83 qui accompagne la Convention ci-dessus insiste sur le fait que pour un bon fonctionnement du service de l'emploi, ce service doit être public et gratuit; être représenté à travers le pays; être conséquemment financé; fournir régulièrement les informations sur le marché de l'emploi et sur la main-d'œuvre dans toutes ses qualifications disponibles.

Pratiques

Le marché de l'emploi congolais est régulé par l'Office National de l'Emploi (ONEM), un nouveau-né créé par la loi n° 15/2002 du 16 octobre 2002, portant Code du Travail. Avant l'ONEM, cette attribution dans le Code du Travail de 1967 revenait au Service national de l'emploi (SENEM). Mieux qu'un simple changement de dénomination, l'ONEM s'est affiché comme une entreprise publique, puis, récemment, comme un établissement public aux objectifs plus ambitieux et géographiquement plus étendus à travers le territoire national.

Mais, insuffisamment financé, l'ONEM continue sur les traces du SENEAM à assister impuissant à un marché de l'emploi fort étriqué, disproportionné et atypique, dont les règles de fonctionnement lui échappent complètement. Utilisant à peine 7 à 10 % de la population active congolaise disponible estimée entre 17 et 20 millions de personnes de deux sexes, ce marché semble être bloqué faute de véritables débouchés et de nouveaux emplois recensés ou déclarés. Les dessous de table et l'informel dominant dans les mécanismes opaques d'embauche pour de rares occasions qui s'offrent. Il s'observe ainsi un secteur informel en forte expansion qui absorbe à la fois une portion non négligeable des «sans-emplois » et, en même temps, une bonne partie de la catégorie des gagne-petit du secteur formel. ⁽⁶⁾

Ainsi, l'ONEM de moins en moins crédible est réduit à n'être qu'un office d'enregistrement des demandes d'emploi en décroissance, avec un taux de placement très négligeable (environ 0,5%). Les demandeurs d'emploi à qui l'ONEM remet la carte de chômage ironisent en qualifiant cette carte de « carte de baptême (du chômeur) ».

⁽⁶⁾ NGUB'USIM, M.N.R., *Etude sur l'emploi*, Cours destiné aux étudiants de Psychologie du Travail, FPSE, UNIKIN, 2007.

Politique de l'Emploi en RDC

Normes référentielles

La Convention 122 de l'OIT de 1964 sur la Politique de l'Emploi aide à comprendre le contenu de ce qu'il convient d'entendre par cette matière.

Dans son article 1^{er}, cette Convention stipule ce qui suit :

En vue de stimuler la croissance et le développement économiques, d'élever les niveaux de vie, de répondre

aux besoins de main-d'œuvre et de résoudre le problème du chômage et du sous-emploi, tout Membre (pays) formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi.

« Par « plein emploi » il faut entendre la politique de l'emploi qui garantit qu'il y aura du travail productif pour toutes personnes disponibles et en quête d'un travail. En même temps que chaque travailleur devrait avoir toutes les possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, sans aucune discrimination ».

Pratiques

Malgré quelques velléités affichées ça et là, la RDC n'a jamais ratifié la Convention ci-dessus et donc n'a aucune politique claire de l'emploi. Cela apparaît à la fois comme une négligence et une attitude d'auto-exclusion des mécanismes et procédures d'assistance que pourrait mettre à sa disposition l'OIT.

Le constat négatif fait lors du Premier Forum national sur l'emploi en septembre 2007 est fort éloquent à ce sujet (7). De même, le diagnostic de la situation de l'emploi, contenu dans le document du Programme du Gouvernement, donne les indications suivantes :

- Un très faible taux d'emplois structurés.
- Un développement anarchique du secteur informel non encadré, ni capitalisé économiquement par l'Etat (32 % de la population auxquels il sied d'ajouter 41 % des travailleurs agricoles qui partagent les mêmes conditions précaires).
- Des revenus faibles pour les travailleurs et agents, entraînant grèves perlées, sous-production, spoliation, corruption, concussion avec effets néfastes sur la production.
- Une absence de la culture du travail et d'un programme efficace de recyclage, ayant un impact négatif sur le rendement et la performance professionnelle.
- Une tendance conflictuelle dans les relations professionnelles, perturbant constamment la paix sociale et influençant négativement la production et la croissance en milieu d'entreprise.

(7) METPS, Premier Forum national sur l'Emploi, Kinshasa, 18-22 septembre 2007, *doc.cit.*

Ainsi, les problèmes du chômage et du sous-emploi sont bien une triste réalité. Le chômage frappe plus particulièrement les femmes et les jeunes en âge de travailler, même ceux qui disposent de diverses qualifications et qui sont par conséquent employables. La plupart des jeunes chômeurs sont d'ailleurs à la recherche inespérée d'un premier emploi.

Cette situation liquéfie la capacité des structures administratives et vitales du pays, de même qu'elle porte atteinte à la culture même du travail. La problématique de la culture du travail concerne, entre autres, toutes les fausses idées ou des idées négatives reçues au sujet de certains travaux considérés comme meilleurs que d'autres, le rôle exagéré reconnu au Gouvernement dans la création des emplois, de même que les finalités mêmes du travail. ⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ NGUB'USIM, M.N.R., «Tu mangeras à la sueur de ton front» (Gn 3,19). L'emploi et le Travail dans la 3^e République. Regards sur le Premier Forum National sur l'Emploi en RDC (Kinshasa, 18-22 septembre 2007), *Congo-Afrique* (nov. 2007) n° 419, pp. 683-700.

Politique des salaires

Normes référentielles

Deux Conventions de l'OIT ratifiées par notre pays aident à situer les normes en matière de salaires. Il s'agit de la Convention 26 sur les Méthodes de fixation des salaires minima, de 1928, ratifiée en septembre 1960, et de la Convention 95 sur la Protection des salaires, de 1949, ratifiée en juin 1969.

Prescrits essentiels de la Convention 26 :

Tout (pays) membre de l'Organisation Internationale du Travail qui ratifie la présente Convention s'engage à instituer ou à conserver des méthodes permettant de fixer des taux minima de salaires pour les travailleurs employés dans des industries (de transformation ou de commerce) ou parties d'industries (et en particulier dans les industries à domicile) où il n'existe pas de régime efficace pour la fixation des salaires par voie de contrat collectif ou autrement et où les salaires sont exceptionnellement bas.

Le membre qui ratifie la présente Convention a néanmoins la liberté de décider, après consultation des organisations patronales et ouvrières, ainsi que toutes personnes spécialement qualifiées, à quelles industries ou parties d'industries, et en particulier à quelles industries ou parties de ces industries, seront appliquées les méthodes de fixation des salaires minima, ou en déterminer

les méthodes adaptées et l'application de ces salaires en consultation des organisations des Employeurs et des Travailleurs...

Les taux minima des salaires qui auront été fixés seront portés à la connaissance des employeurs et des travailleurs et rendus obligatoires pour les employeurs et travailleurs intéressés; ils ne pourront être abaissés par eux ni par accord individuel, ni, sauf autorisation générale ou particulière de l'autorité compétente, par contrat collectif...

La Convention 95 sur la protection des salaires, précise que

le terme salaire signifie, quels qu'en soient la dénomination ou le mode de calcul, la rémunération ou les gains susceptibles d'être évalués en espèces et fixés par accord ou par la législation nationale, qui sont dus en vertu d'un contrat de louage de services, écrit ou verbal, par un employeur à un travailleur, soit pour le travail effectué ou devant être effectué, soit pour les services rendus ou devant être rendus.

L'employeur est interdit de restreindre la liberté du travailleur de disposer de son salaire, lequel constitue une créance privilégiée prioritaire. Le paiement du salaire doit s'effectuer à intervalles réguliers, les jours ouvrables et en lieu de travail. Le salaire doit être protégé contre la saisie ou la cession dans la mesure jugée nécessaire pour assurer l'entretien du travailleur et de sa famille.

Pratiques

En RD Congo, on note trois types de régimes de salaires. Il y a d'abord le régime de salaires des travailleurs et agents auxquels s'applique le Code du Travail (travailleurs du secteur privé et des entreprises publiques, y compris ceux des sociétés d'économie mixte). Il y a, ensuite, le régime de salaires des travailleurs et agents de carrière des services publics de l'Etat, y compris les fonctionnaires de carrière de l'Administration Publique (la Fonction Publique) non régis par le Code du Travail. Il y a, enfin, le régime spécial applicable spécifiquement aux divers Corps non régis par le Code du Travail ni par la Fonction Publique tels que : les magistrats, le personnel enseignant de l'ESU, les médecins, les éléments des Forces armées, de la Police Nationale et du Service National, ainsi que le personnel des Corps constitués et des Services Spécialisés ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ NGUB'USIM, M.N.R., art.cit, pp. 683-700.

Pour la première catégorie, la fixation du SMIG et des salaires, en général, se fait de façon concertée en tripartite et/ou à travers les conventions collectives intra et inter-entreprises. A ce sujet, le SMIG de 1\$ US de 2002 ⁽¹⁰⁾,⁽¹¹⁾, trop faible et rattrapé par l'hyperinflation structurelle a été remplacé par un autre SMIG de 3 \$ US en 2008 ⁽¹²⁾. Malheureusement, plusieurs entreprises, tant publiques que privées et surtout celles du secteur agropastoral, déclarent ne pas être en mesure de payer ce SMIG, pourtant payable en franc fixe et sans indexation.

Quant aux deux autres catégories, où l'Etat est directement l'employeur, les modalités de fixation de salaire empruntent diverses voies dont divers arrêtés ministériels de la Fonction Publique, de l'Enseignement et de la Santé. De ce côté-là, on n'enregistre pas de grands progrès non plus. Le salaire de Mbudi tarde à être appliqué ⁽¹³⁾.

En règle générale, d'ailleurs, et peut-être à cause du peu d'attention accordé aux salaires par l'Etat employeur, les revenus salariaux ou rémunérations sont très faibles en RD Congo. La modicité du budget national explique en partie cette situation qui donne des arguments à plusieurs employeurs privés qui refusent d'accéder aux revendications de leurs travailleurs lorsque ceux-ci réclament des augmentations des salaires. La faible productivité de la plupart des rares entreprises existantes est à la fois cause et effet de la précarité des salaires dans divers secteurs, notamment ceux du commerce et des PME congolaises, en particulier.

Cette situation a comme conséquences, notamment de nombreuses tensions sociales et des grèves par les travailleurs et agents, l'oisiveté en lieux de travail, le non-respect des heures effectives de travail (8 heures au travail plutôt que 8 heures de travail), la sous-production, la spoliation du patrimoine des entreprises, la corruption et le monnayage des services, la concussion avec effets néfastes sur la production.

Les zones salariales ou la différenciation des taux de salaires selon les provinces et les zones géo-économiques ont été en principe supprimées depuis 1980 ⁽¹⁴⁾. Cependant, les agents de la Fonction Publique et des

⁽¹⁰⁾ Décret Présidentiel n° 08/2002 du 3 juillet 2002, portant fixation du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG), Allocations familiales minima et la contre-valeur du logement.

⁽¹¹⁾ Arrêté ministériel n° 12/CAB/MINTPS/ark/059 du 27 septembre 2002, déterminant les mesures d'exécution du Décret n° 080/2002 du 3 juillet 2002.

⁽¹²⁾ Ordonnance n° 08/40 du 30 avril 2008, portant fixation du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG), Allocations familiales minima et la contre-valeur du logement.

⁽¹³⁾ NGUB'USIM, M.N.R., art.cit, p. 669.

⁽¹⁴⁾ KIKASSA, M., F., «Nouveaux barèmes des salaires au Zaïre à partir d'octobre», in *Zaïre-Afrique* (novembre 1983), n° 179, pp. 535-542.

services sociaux tels que l'Enseignement et la Santé des provinces, ont une rémunération moins importante que ceux de Kinshasa et de Lubumbashi à cause de la hauteur de certaines allocations et indemnités dont ces derniers bénéficient, comme le transport et le logement.

Travail des enfants

Normes référentielles

Tant du côté de l'UNICEF que de l'OIT, il existe une panoplie des Conventions portant protection et sauvegarde de l'enfant par rapport à l'accès dans le monde du travail. Concernant l'OIT, et dans la situation où, malgré tout, certains enfants sont contraints de travailler, la Convention 182 de 1999, ratifiée par la RD Congo en juin 2001, engage une lutte pour l'abolition des pires formes du travail des enfants.

Selon cette Convention, l'expression «pires formes du travail des enfants» comprend :

- a) toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, telles que la vente et la traite des enfants, la servitude pour dettes et le servage ainsi que le travail forcé ou obligatoire, y compris le recrutement forcé ou obligatoire des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés;
- b) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution, la production du matériel pornographique ou de spectacles pornographiques;
- c) l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant aux fins d'activités illicites, notamment pour la production et le trafic de stupéfiants, tels que les définissent les Conventions internationales pertinentes;
- d) les travaux qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils s'exercent, sont susceptibles de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant.

La Recommandation 199 qui accompagne la Convention 182 donne des orientations aux pays pour l'éradication des pires formes du travail des enfants.

Pratiques

Malgré les diverses campagnes de l'OIT et de l'Unicef interdisant le travail des enfants, de nombreux enfants travaillent de façon régulière ou irrégulière en RD Congo. Des enfants sont constamment enrôlés aux côtés des belligérants lors de divers conflits armés récurrents. Plusieurs autres enfants orphelins (notamment du Sida) contraints de devenir précocement responsables de leurs

(¹⁵) Les études menées à la Faculté de Psychologie de l'Unikin ont aidé à mettre à jour quelques formes du travail des enfants les plus courantes à Kinshasa, notamment : les enfants casseurs des pierres; enfants extracteurs de sable; enfants meuniers; enfants accompagnateurs des personnes handicapées ; enfants porteurs de grosses charges aux marchés; enfants danseurs dans des orchestres; enfants victimes du prosélytisme et de la prostitution.

frères et sœurs, se livrent à toutes formes des pires travaux (¹⁵) à la suite du décès de leurs (deux) parents. Des enfants accusés de sorcellerie même par leurs propres familles sont traités comme des esclaves et subissent des sévices chez le pasteur exorciste. Le travail des enfants, surtout les pires formes du travail des enfants se portent bien. Le bémol serait une passagère diminution sensible du nombre des enfants dans les mines du Kasaï et du Katanga suite à la chute des prix du diamant, du cuivre et du cobalt depuis la crise financière internationale de 2008.

Liberté syndicale et défense des travailleurs

Normes référentielles

La Convention 87 ratifiée par la RD Congo, oriente les Etats quant à la liberté syndicale et au droit syndical et stipule que «Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières» (art 2).

« Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. Ces organisations ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative. Elles ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs...

Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

Pratiques

La libéralisation politique dans notre pays depuis avril 1990 a été saluée et accueillie avec grande joie dans le monde syndical congolais des travailleurs. En effet, l'UNTZA, syndicat unique imposé par le pouvoir suite à la fusion de plusieurs syndicats en 1967 (¹⁶), devait désormais faire face à diverses revendications des autres syndicats avalés et longtemps mis en veilleuse pendant toute la période du Parti unique Mouvement Populaire de la Révolution (MPR).

Le Ministère du Travail a dû reconnaître et régulariser la situation. Aujourd'hui, l'Intersyndicale du Congo signale plus de 350 organisations syndicales des travailleurs, dont les 12 ci-après sont les plus représentatives en ordre d'importance : Confédération Syndicale du Congo (CSC), Union Nationale des Travailleurs du Congo (UNTC), Organisation des Travailleurs Unis du Congo (OTUC), Confédération Démocratique du Travail (CDT), Syndicat SOLIDARITÉ, Conscience des Travailleurs et Paysans (CTP), Force Syndicale du Congo (FOSYCO), Syndicat de Solidarité Ouvrière et Paysanne (SOPA), Nouvelle Dynamique Syndicale (NDS), Syndicat ACTIONS, Fédération Générale des Travailleurs du Kongo (FGTK) et Alliance des Travailleurs du Congo (ATC).

(16) G E R A D -
LIBOIS et B.
VERHAEGEN
et all., *Congo*
1967, Bruxelles,
Les Dossiers

Côté Employeurs, le mouvement vers le pluralisme ne fut guère encouragé par le Gouvernement qui redoutait davantage tout libéralisme du patronat durant la transition de 1990. C'est le pouvoir de l'AFDL qui a autorisé le pluralisme au niveau du patronat. Depuis lors jusqu'à ce jour, il existe quatre organisations patronales ayant pignon sur rue dont trois du secteur privé : la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), la Confédération de Petites et Moyennes Entreprises du Congo (COPEMECO) et la Fédération Nationale des Petites et Moyennes Entreprises du Congo (FENAP-PEC), et un du secteur public, en l'occurrence, l'Association Nationale des Entreprises du Portefeuille (ANEP).

Sécurité sociale

Qu'est-ce qui est prévu pour protéger le travailleur en activité, à la retraite ou décédé et sa famille nucléaire? Ce sont des questions qui concernent la sécurité sociale des travailleurs.

Normes référentielles

La Convention 102 de l'OIT de 1952, concerne la sécurité sociale (norme minimum). Cette Convention que la RDC n'a pas encore ratifiée, prévoit 9 types de prestations ou régimes en faveur des travailleurs en activité, en cessation temporaire ou définitive d'activités, décédés, et pour leur famille restreinte. Il s'agit des régimes ci-après :

- indemnité de maladie ;
- prestations de chômage ;
- de vieillesse (pension de retraite) ;
- indemnité en cas d'accident de travail ;
- prestations aux familles (allocation familiale) ;

- indemnité de maternité ;
- indemnité d'invalidité et
- indemnité des survivants (rente de survie).

La Convention reconnaît aux membres la latitude de choisir les régimes à appliquer compte tenu des ressources nationales et du degré de développement du pays (art. 3 et 4).

Pratiques

La sécurité sociale qui est, comme on le sait, un corollaire important de l'emploi et du travail est régie par l'Institut National de Sécurité Sociale (INSS) depuis 1961. L'INSS est issu de la fusion de plusieurs caisses de solidarité ayant existé durant la période coloniale. Sur les 9 régimes de couverture prévus par la Convention 102, la RD Congo, n'organise que trois régimes : pension de retraite, invalidité et allocations familiales (ce dernier régime est organisé seulement au Katanga). Mais, la gestion et le fonctionnement de l'INSS posent problème. Son statut d'entreprise publique qui a prévalu jusque très récemment encore, sa dépendance du Ministère de tutelle (METPS) et l'interférence du politique dans la désignation des comités de gestion, ont longtemps affecté et affectent toujours la qualité et l'efficacité des services de l'INSS.

Les prestataires se plaignent de la modestie des prestations sociales aussi bien que de l'irrégularité, voire, de l'incertitude de paiement. L'importance accrue des charges administratives sur les aspects techniques et du paiement des prestations sociales, a considérablement diminué la crédibilité de l'INSS face aux prestataires et aux partenaires sociaux (employeurs et travailleurs), exclus du contrôle du fonctionnement et de la gestion de cet Institut.

(17) «Loin.016/2002 du 16 octobre 2002, portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux du Travail», in *Journal Officiel de la RDC*, numéro spécial du 25 octobre 2005, pp. 81-88.

Tribunaux du Travail et Tribunaux de Commerce

Les Tribunaux du Travail (TDT). ont été créés depuis 2002 ⁽¹⁷⁾ et devaient fonctionner dans le ressort de chaque Tribunal de Grande Instance en vue de connaître des litiges individuels de travail et des conflits collectifs survenus entre employeurs et un groupe de travailleurs, souvent improprement jugés ou tranchés par les juridictions traditionnelles tant pour le travailleur que pour l'employeur.

Jusqu'à ce jour, ces juridictions spéciales n'ont jamais vu le jour.

Quant aux Tribunaux de Commerce, ils sont opérationnels à Kinshasa depuis août 2005 à titre expérimental au niveau de ressorts de deux Cours d'Appel, à raison d'un Tribunal par ressort.

Evaluation globale des pratiques et de la réalité du travail en RD Congo

En matière d'application et de respect des normes du travail, la RD Congo ne figure pas parmi les meilleurs élèves de l'OIT. A chaque session annuelle de la CIT, notre pays est toujours interpellé pour violation des normes et pour non-communication des rapports au sujet de l'application des Conventions ratifiées.

Le monde du travail congolais semble être gangrené par quelques pathologies sociales en matière de travail qui ont vu émerger des phénomènes particuliers tels que : la perte du goût ou du souci du travail bien fait, l'oisiveté en lieux de travail, la permanence du travail des enfants et surtout les pires formes du travail des enfants; la grande débrouille des mères de famille comme alternative au chômage chronique des maris ; l'importance écrasante du secteur informel (sur le formel), l'informel étant devenu un grand pourvoyeur d'emplois, mais, des emplois atypiques, précaires, nourrissant une économie souterraine.

L'organisation du marché du travail et de l'emploi par l'ONEM tout en reposant sur des structures apparemment bien articulées, souffre du déficit des moyens et de la faiblesse de mobilisation et de canalisation des employeurs réels et virtuels. Il ne pouvait en être d'ailleurs autrement étant donné que la crise des emplois favorise la clandestinité des offres d'emplois là où la demande est exagérément forte. Aucun employeur n'échappe à cette règle du déséquilibre entre l'offre faible et la demande très abondante. Même les services publics ou étatiques n'arrivent pas à offrir de manière transparente des emplois aux nombreux jeunes en chômage chronique.

Sans véritable politique de l'emploi ni des salaires, le pays ne peut pas efficacement lever les divers défis liés à la réduction de la pauvreté et à la croissance. Tout a pourtant été prévu et dit, notamment à travers diverses recommandations du Premier Forum sur l'emploi ⁽¹⁸⁾, le Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) et le Programme-cadre de création des emplois

⁽¹⁸⁾ NGUB'USIM, M.N.R., Loc.cit., .

(¹⁹) NGUB'USIM, M.N.R., «Salaires et emploi en RD Congo : A propos des assises du Conseil National du Travail, Kin. 25 mars-5 avril 2008) », in *Congo-Afrique*, (mai 2007), n° 425, pp. 341-353.

(²⁰) RD CONGO, PRIMATURE, Décret n° 09/13 du 24 Avril 2009, portant dissolution et liquidation de quelques Entreprises Publiques, in *Journal Officiel* (30 Avril 2009), n° spécial, pp. 19-21. .

et des revenus (PROCER) (¹⁹). Mais, le budget de l'Etat lui-même fort modeste, demeure souvent muet sur les rubriques concernant la création de nouveaux emplois.

Par ailleurs, alors que plus de 60% des Congolais vivent des activités agricoles, on constate paradoxalement que les emplois agricoles formels sont plutôt en nette diminution. Plusieurs entreprises agropastorales ont tendance à fermer et n'arrivent pas à soutenir le rythme de croissance souhaité. Dans le Décret du Premier ministre n° 09/13 du 24 avril 2009 (²⁰), qui dissout six entreprises publiques, cinq sont du secteur agricole.

C'est tout le contraire en Asie où 45 à 65% des actifs ruraux ont un emploi agricole salarié. En RD Congo, l'activité agricole est surtout exercée pour compte propre et dans l'informel. La création et le soutien des emplois dans les milieux ruraux pourraient pourtant constituer une solution durable à l'épineux problème du chômage urbain et rural.

Le travail permanent des enfants et surtout celui des enfants contraints d'exécuter des pires formes de travail constituent une plaie sociale dont la solution réside dans une politique rationnelle de l'emploi au niveau national, provincial et local, consistant à fournir du travail aux parents et adultes.

La liberté syndicale et la défense des travailleurs sont tout de même encouragés. Cependant, la tendance dans la création et l'agrément des syndicats des travailleurs frise quelque peu l'anarchie caractéristique du contexte de corruption ou de complaisance. Il convient aussi de déplorer de fréquentes ruptures du dialogue social entre travailleurs et employeurs et, cela, malgré la présence du nouvel organe ad hoc, le Cadre Permanent du Dialogue Social (CPDS) qui semble être en dessous des espoirs qui l'ont fait créer.

Quant au système de sécurité sociale pour les deux régimes essentiels en vigueur en RD Congo, il est peu rassurant; d'abord à cause de la précarité même du marché de l'emploi congolais, dans lequel le petit nombre des entreprises affiliées et le montant des cotisations occasionnent peu d'entrées, réduisant de ce fait la hauteur générale des prestations sociales payées aux retraités en nombre croissant. En second lieu, divers arrangements concertés entre travailleurs et employeurs consistant à minorer les salaires déclarés en vue d'échapper à la pression fiscale sur les salaires, sont de nature à réduire également la hauteur

des cotisations versées à l'INSS en faveur des travailleurs actifs. Cela a un impact sur les futures prestations.

On ne saurait taire les faiblesses imputables à la gestion même de l'INSS qui est demeuré depuis longtemps une entreprise publique. A la mauvaise gestion des comités de gestion nommés sur base des critères souvent politiques en dehors des partenaires sociaux attitrés (travailleurs et employeurs), s'ajoutent les ingérences et la cupidité de différents Ministres de tutelle. Il reste à souhaiter que le fonctionnement et la gestion de l'INSS transformé en établissement public deviennent effectivement tripartites, avec l'implication et la participation des partenaires sociaux.

Quant aux Tribunaux du Travail, ceux-ci devraient être rendus opérationnels à l'instar des Tribunaux de Commerce. En effet, ces types de juridictions contribueraient à réduire le nombre de jugements « iniques » avec des dommages et intérêts exorbitants dont les entreprises sont souvent victimes à la suite du mal jugé découlant des jugements des chambres du Travail et de Commerce de droit commun. Le mode de fonctionnement de ces Tribunaux spéciaux qui utilisent des juges assesses émanant des organisations professionnelles des parties litigantes (Employeurs et Travailleurs) et la justice qu'ils offrent sont souhaités. La sentence de ces juridictions tripartites repose bien sur l'équité recherchée dans le cadre de l'amélioration du climat des affaires. Malheureusement, la clochardisation de l'inspecteur du travail censé être l'œil du Ministère dans l'application des règles du travail, a réduit l'influence de cet agent de l'Etat auprès tant des travailleurs que des employeurs.

Il convient de dire un mot, pour terminer, concernant les aspects de formation technique et professionnelle et le rapport entre les milieux de formation et le monde du travail. En règle générale, le monde du travail congolais est assez éloigné de celui de l'enseignement et vice-versa ⁽²¹⁾. De sorte que l'adéquation formation – emploi tant souhaitée et garante d'une certaine préparation des jeunes à leur insertion dans la sphère du travail n'est guère assurée.

D'autre part, l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP) sont organisés par des institutions appartenant à plusieurs ministères (EPSP, Affaires sociales, Jeunesse et Sports, METPS, Fonction Publique, etc.). L'Institut National de Préparation Professionnelle (INPP) est reconnu par le Code du Travail comme une structure d'appoint en la matière. Mais, pour pallier aux insuffisances

(21) NGUB'USIM
M . N . R .
«Enseignement
congolais et
monde du
travail = deux
convergences
parallèles», in
Congo-Afrique
(octobre 2004), n°
388, pp. 461-478.

de l'INPP sur le terrain existent plusieurs organisations non-gouvernementales, avec des programmes hétérogènes et spécifiques par rapport aux objectifs et aux secteurs formel, informel, industriel.

Les entreprises et les utilisateurs de la main-d'œuvre formée, sont souvent absents ou ignorés dans la conception et l'élaboration des programmes de formation, la mise en œuvre du cursus de formation, l'évaluation pédagogique et la certification des apprenants.

Conclusion

Y-a-t-il un problème de manque de vision et/ou de mauvaise culture du travail en RD Congo ?

Le tableau mi-figue, mi-raisin du monde du travail congolais et le marasme économique du pays pousseraient à penser que le congolais moyen n'aime pas travailler ou que les autorités du pays ignorent l'importance de l'emploi et du travail. En bref, on peut penser que la culture du travail est absente des mentalités du congolais d'aujourd'hui.

Si effectivement dans la pratique des négligences coupables existent de la part des gouvernés et des gouvernants, la tendance au gain facile et à l'enrichissement à moindre effort ne pourraient remettre en cause la culture du travail qui se vit chez le congolais moyen. Les vertus du travail sont vantées dans nos dictons aussi bien que dans le traitement que la communauté réserve aux paresseux et parasites. « Mosala ézali tata, mosala ézali mama » (le travail est mon père, il est ma mère nourricière), entend-on souvent dire. « Oyo alonaki ndé akolia » (seul celui qui a cultivé ou semé, mangera).

Au niveau des dirigeants, on ne manque ni de bonnes intentions, ni de promesses, ni encore de programmes concernant le travail et l'emploi. L'emploi figure, comme on le sait, parmi les Cinq Chantiers de la République et est toujours déclaré « priorité des priorités ». Mais, les intentions seules ne suffisent pas. Il y a manque d'une véritable politique cohérente de l'emploi. Cette dernière devrait s'accompagner des décisions et des actions qui devraient mettre en place des mécanismes incitatifs de création des emplois et des auto-emplois, assurer l'amélioration réelle du climat des affaires, le financement des initiatives privées par un système de crédits substantiels à accorder aux fermiers avec des mécanismes allégés de remboursement, l'installation et l'accompagnement de jeunes diplômés de l'enseignement technique et professionnel dans des auto-ateliers générateurs de revenus et d'emplois.

Si on ne se préoccupe pas de la problématique du travail et si on néglige l'épineux problème du chômage des jeunes et de la population active, en général, on renforce les inégalités sociales et la pauvreté. C'est jouer avec le feu et créer les « kuluna » et les jeunes kamikazes prêts à se donner la mort et à immoler toute la communauté. Personne n'y a intérêt, bien au contraire, tout le monde y perdrait.

Richard NGUB'USIM Mpey Nka