
M.E.S., Numéro 125, Novembre - Décembre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 02 novembre 2022



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2022

LA R.D. CONGO, COMMENT ASSURER UNE JUSTICE SOCIALE DISTRIBUTIVE AUX AGENTS ET FONCTIONNAIRES DE L'ETAT ?

par

Fabrice OSOMBA EMONGO

*Apprenant en DES, Faculté de Sciences Sociales
Université de Kinshasa*

Résumé

Cet article démontre que la justice et l'équité en matière de rémunération sont reconnues à tous les agents de l'Etat notamment à l'article 30 de la constitution du 18 février 2006 et à l'article 89 de la loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat.

Mais également que les injustices et les inégalités sont aussi justifiées en matière des primes et des avantages sociaux. Car l'équité c'est aussi l'injustice acceptée par la société.

Ainsi pour que cette justice soit juste et équitable, elle doit obéir à des règles de la justice sociale distributive qui prône :

- *la répartition basée sur le droit de chacun, mettant l'accent sur le salaire de base par l'observance des critères fondamentaux à savoir : niveau d'études, grade, catégories référentielles et la tension salariale ;*
- *répartition selon les besoins de chacun : accès sur les avantages sociaux ;*
- *la répartition selon les mérites de chacun : accès sur la prime.*

Il démontre par conséquent que dans les deux dernières règles, l'injustice sociale est acceptée et tolérée et elle ne devient inacceptable que lorsque : les avantages sociaux sont devenus exagérés à l'intention d'une catégorie sociale au détriment des autres et la prime ne répond pas à son objectif qui consiste à motiver et stimuler ou lorsque l'Etat pêche en violation de l'article 48 de la loi précitée.

Mots-clés : *RD Congo, justice sociale distributive, agents, fonctionnaires de l'Etat*

Abstract

This article demonstrates that justice and equity in terms of remuneration are recognized for all State employees, in particular in article 30 of the constitution of February 18, 2006 and in article 89 of law n°16/013 of July 15, 2016 on the Status of Career Agents of the State Public Services.

But also that injustices and inequalities are also justified in terms of bonuses and social benefits. Because equity is also injustice accepted by society.

Thus, for this justice to be fair and equitable, it must obey the rules of distributive social justice which advocates:

- *the distribution based on the right of each, emphasizing the basic salary by observing the fundamental criteria, namely: level of studies, grade, reference categories and salary tension;*
- *distribution according to individual needs: access to social benefits;*
- *the distribution according to the merits of each: access to the bonus.*

He therefore demonstrates that in the last two rules, social injustice is accepted and tolerated and it only becomes unacceptable when: social benefits have become exaggerated for the benefit of one social category to the detriment of others and the bonus does not meet its

objective which consists in motivating and stimulating or when the State is fishing in violation of article 48 of the aforementioned law.

Keywords : DR Congo, distributive social justice, agents, civil servants of the State

INTRODUCTION

En général, de tous les agents de l'Etat, les fonctionnaires ou les agents de carrière des Services Publics de l'Etat, sont ceux qui ne véhiculent pas une image de marque, d'eux-mêmes face à l'opinion publique. Car, à l'opposé des hommes politiques, des cadres des services spécialisés ainsi que des mandataires et des employés de grandes entreprises étatiques, sont toujours perçus comme des parents pauvres.

S'il faut se poser la question pourquoi, les sont ainsi, on trouverait deux raisons principales selon Denis Wathum Jacan Wadambe à savoir⁽¹⁾ :

- la modicité du budget de l'Etat due essentiellement à la modicité du produit intérieur brut (PIB) et
- la répartition inéquitable du revenu national.

Cependant, dans le peu de ressources disponibles, la tension en matière de rémunération est si forte entre le personnel politique et le personnel administratif et technique, de même entre le personnel académique et le personnel administratif et ouvriers et que cette dernière catégorie s'appauvrit davantage, mais aussi entre le personnel administratif eux-mêmes.

Ainsi, beaucoup d'agents de carrière des services publics de l'Etat, pour survivre, sont tenus de rechercher des aumônes ou d'exercer des activités informelles souvent contraires au Statut mais aussi au code de bonne conduite.

Tout individu a droit à une vie décente et une promotion de sa personnalité. Pour ce faire, d'une manière digne et honnête, la justice sociale doit être de mise.

Il est vrai que le seuil de la pauvreté absolue se situe à un dollar par personne par jour, par conséquent, un fonctionnaire ayant contracté un mariage monogamique avec cinq enfants en charge, c'est-à-dire ayant formé un ménage de sept individus ne devrait pas percevoir mensuellement moins de $1\$ \times 7 \text{ personnes} \times 30 \text{ jours} = 210\$$. Entre temps, les autres catégories vivent dans l'opulence, l'on comprend pourquoi, l'accord dit de Mbudi préconise un salaire mensuel de 208\$ à un huissier de l'Administration Publique congolaise en respectant ainsi la tension salariale.

I. LA NECESSITE D'ASSURER UNE JUSTICE SOCIALE DISTRIBUTIVE

L'Etat congolais a l'obligation d'assurer à ses agents une rémunération équitable afin de leur permettre non seulement de lutter contre la pauvreté absolue à laquelle la majorité d'entre les fonctionnaires font l'objet mais aussi de bien s'acquitter de leurs obligations professionnelles.

Pour ce faire, sa conception doit être largement différente de celle des capitalistes, des gens sans pudeur ; une affirmation confirmée par Friedman qui estimait que : « les pauvres, le mieux que l'on puisse faire pour eux, c'est de les laisser

⁽¹⁾ WATHUM J.W., « Code de conduite des Agents Publics de l'Etat dans le cadre de la réforme de l'Administration Publique et de la Charte de la Fonction Publique en Afrique » communication à l'intention des personnels des Assemblées Provinciales : Kinshasa, Février, 2007.

tranquilles » car poursuit l'auteur, « leurs esprits sont beaucoup plus préoccupés par le mariage que par la création d'emplois »⁽¹⁾.

En effet, il est aberrant de lutter contre la pauvreté au milieu des agents publics de l'Etat sans l'amélioration de leurs conditions de vie, l'amélioration qui soulève un autre problème. Celui de la « justice sociale ». Même si d'après les définitions de nombreux auteurs, on peut noter que « la justice consiste à donner à chacun ce à quoi il a droit »⁽²⁾, où tout simplement « une volonté perpétuelle et constante d'accorder à chacun son droit ». Cela s'applique parfaitement à tout système politique congolais soit-il : qui distribue les richesses et qui doit effectuer cette distribution selon les règles bien définies et précises.

Pour les Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat, épris de justice, la distribution doit se faire selon les droits de chacun. Même si tous les hommes n'ont pas une même conception du droit, il nous semble indispensable de considérer que cette règle reste encore meilleure que toute autre même s'il y a divergence d'idées du fait que certains hommes pensent que les droits de chaque homme sont liés à ses mérites, d'autres pensent par contre que les droits de chaque homme sont liés à ses besoins. Ces deux visions des droits de l'homme sont pour la plupart du temps incompatibles. Nous pensons alors que s'il y a moyen terme à trouver, c'est à la société tout entière d'en décider.

La loi ou d'une manière générale le droit qui est là pour fixer ce qui est juste au sens de la société, est appelé à définir les règles de la distribution des richesses, l'application du droit est donc l'expression de la justice sociale, l'expression de la justice étant par essence issue de la société, elle est obligatoirement sociale comme l'a bien fait remarquer Comte Sponville : « La justice n'existe qu'autant que les hommes la veulent d'un commun accord et la font »⁽¹⁾. Toute justice est humaine et historique, ainsi le rôle de rendre cette justice sociale distributive revient pleinement à l'Etat.

Il reste que certaines lois élaborées par l'Etat en matière économique ou sociale tout comme dans d'autres matières paraissent injustes.

A ce propos, Saint Thomas disait : « Lex injustus non lex » ce qui laisse penser que la désobéissance à la loi pouvait être justifiée, ce qui peut être admis lorsque la loi est dictée par un souverain autre que le peuple. Même s'il est certainement tout aussi évident que la volonté populaire n'est pas obligatoirement juste et l'on trouvera, en démocratie, de nombreuses lois que l'on peut qualifier d'injustes. Mais c'est l'un des avantages de la démocratie, si la liberté de penser et le droit d'expression sont respectés, le débat peut toujours être ouvert et le peuple peut être éduqué jusqu'à ce qu'il comprenne que la loi injuste doit être modifiée ou abrogée. L'essentiel pour nous est que l'Etat soit stoppé dans sa dérive totalitaire, mais qu'il assume son rôle pleinement.

En outre, la justice sociale distributive permettra à l'Etat de mettre un terme aux idées folles du libéralisme défendues par certains libéraux comme Max-Stimer⁽¹⁾ pour qui l'individu mu par ses intérêts et ses passions ne peut se faire des scrupules : ni reculer devant rien (Dieu, la morale, l'humanité, la vérité, le bien...) en estimant que tous les intérêts sont légitimes pourvu qu'ils aient la force...), car dit-il : celui qui a la force (pouvoir) a le droit qui n'a pas celle-ci n'a pas celui-là. En arrivant jusqu'à

(1) www.ornito.org petit marché universel, in ornito, n°23.

(2) <http://perso.wanadoo/droitéconomique/index.html>

(1) <http://perso.wanadoo/droitéconomique/index.htm> : petit traité de grandes vertus, p.99.

(1) Le néo-libéralisme : idéologie et réalité pour une critique de la pensée unique, in mondialisation de l'économie et coopération Nord-Sud acte du colloque organisé en ULB, 1997, p.16-26.

confirmer que la seule société qui subsistera : c'est l'union des égoïstes, c'est-à-dire l'union des hommes conscients de leur égoïsme et ne se gardant de chercher dans l'association autre chose que l'accroissement de leurs satisfactions personnelles illimitées.

L'Etat congolais a un très important rôle à jouer, celui de veiller à l'édification de certaines règles relatives à la redistribution des richesses nationales et de faire en sorte que celles-ci soient respectées par tous les acteurs de la vie politique, économique et sociale.

En effet, l'on peut admettre qu'une redistribution des richesses non régulée est foncièrement non démocratique puisqu'il laisse la possibilité aux plus forts et surtout aux plus riches d'imposer leur loi.

Ainsi donc, la répartition de revenu national doit impérativement obéir à des règles de la justice sociale distributive.

II. LES REGLES DE LA JUSTICE SOCIALE DISTRIBUTIVE

Pour garantir la sécurité sociale des agents de l'Etat, les règles de la justice sociale distributive suivantes doivent être observées :

2.1. La répartition doit être opérée selon le droit de chacun

La première règle de la justice sociale distributive est basée sur le droit de chacun. Elle concerne uniquement le traitement initial communément appelé le salaire de base.

Lorsqu'on parle de salaire de base, on voit une rémunération basée sur la justice et pour qu'elle soit réellement juste, trois critères suivants doivent être observés :

2.1.1. Niveau d'études

La justice sociale distributive exige à ce que l'Etat congolais fasse en sorte que tous les agents ayant reçu même formation et ayant même niveau d'études soient traités de la même manière sans distinction de race, de couleur de peau, de religion, d'origine tribale ou ethnique moins encore de pondération ministérielle. Par exemple : tous les licenciés dans tous les ministères aient le même traitement initial. De même que tous les gradués, tous les docteurs que l'on soit en ville ou à l'intérieur, touchent le même salaire de base.

2.1.2. Le grade

Le grade doit être un élément fondamental de fixation de traitement de base. Il réunit les agents ayant soit le même niveau d'études, soit ayant bénéficié même promotion en grade ou même échelon.

Ainsi donc, les agents de l'Etat ayant le même grade ou l'équivalence doivent bénéficier de même salaire initial. Citons, pour illustrer :

- Assistant, Attaché d'Administration de première classe et les capitaines.
- Chef de travaux, chef de Bureau et le major de la police ou de l'armée.
- Professeurs Associés, Chef de Division et Colonel
- Directeur, Professeur et Général
- Directeur Chef des Services, Professeur ordinaire et général d'Armée.

Chacun dans son grade ou son équivalence doit bénéficier du même traitement initial.

2.1.3. Les catégories référentielles

Sous d'autres cieux, les gouvernements font de sorte que le salaire de base soit le même pour certaines catégories sociales des agents de l'Etat. L'objectif visé ici est d'assurer la stabilité de chaque secteur et stimuler chacun à se focaliser dans son secteur sans envier les autres. A titre illustratif, les professeurs d'université, les Ministres, les députés, les sénateurs, les secrétaires Généraux, les magistrats, les médecins devraient être traités de la même manière cela au nom de la justice sociale distributive.

En dehors de ces trois règles fondamentales de base, la redistribution sociale équitable doit tenir compte d'un autre principe fondamental : celui de la tension salariale.

2.1.4. La tension salariale

Les grades étant hiérarchisés, le traitement initial doit aussi l'être pour créer l'harmonie sociale et éviter que les moins gradés soient mieux traités que les plus gradés. Cette hiérarchisation de traitement est règlementée à l'échelle de 1 - 10.

Voilà en résumé, les quatre principes de base liés à la justice distributive qui ne devront souffrir d'aucune objection.

2.2. La répartition doit être opérée selon les besoins de chacun

Parler de la redistribution de revenu selon les besoins, c'est généralement faire allusion aux avantages sociaux destinés aux Agents Publics de l'Etat.

En effet, n'ayant pas les mêmes besoins, ces avantages varient d'un agent à un autre et tiennent compte aussi des lieux.

En outre, cette règle contient une injustice, mais une injustice socialement acceptée et tolérée par la société, étant alors acceptée par la société, elle devient « juste ».

Ces besoins dans lesquels s'opère la répartition sont très souvent regroupés en trois : le logement, le transport et la charge familiale.

2.2.1. Les besoins liés au transport

La première possibilité qui s'offre à l'Etat pouvant lui permettre d'assurer l'équité et la justice pour tous ses agents ; est de mettre à leur disposition un moyen de transport spécifique. Mais s'il faut mettre un titre de transport ou octroyer à ses agents une indemnité compensatoire mensuellement, là, l'injustice sociale tolérée bien sûr, est observable, car les lieux et les moyens à emprunter ne seront pas les mêmes notamment entre la ville et le village.

2.2.2. Le logement

La justice sociale distributive en matière de logement ne peut être possible que lorsque l'Etat décide de mettre à la disposition de ses agents le logement physique gratuit. Mais s'il faut octroyer les frais de loyer, sous forme d'indemnité liquidée mensuellement, avec le traitement, là il faut s'entendre à une injustice justifiée par la société, car le coût réel de loyer sur le marché diffère d'un endroit à un autre et d'une ville à une autre.

2.2.3. La charge familiale

La répartition axée sur les allocations familiales a toujours été injuste, mais acceptée par la société comme normale, car les agents n'ont pas toujours la même charge et le même nombre d'enfant.

2.3. La répartition selon le mérite de chacun

Cette répartition met l'accent sur la « prime ». Elle est injuste mais socialement acceptée, car elle n'a jamais été répartie d'une manière équitable entre les agents.

Etant versée en guise de récompenser pour l'accomplissement d'une tâche précise ; ou à titre exceptionnel pour un travail de qualité réalisé ; son objectif principal est d'encourager les agents qui excellent dans leurs domaines.

Ainsi donc, contrairement à l'opinion qui pense qu'au nom du principe d'égalité du traitement entre les agents de l'Etat énuméré à l'avant dernier alinéa de l'art. 48 de la loi N°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des Carrières des Services Publics de l'Etat⁽¹⁾ que la prime soit identique à tous les agents, et payer d'une manière égale, la prime doit être payée en fonction de mérite de chacun.

Les cas les plus fragants en RDC sont :

- Au Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire, on trouve entre autres : une collation nommée « prime institutionnelle » ; payée d'une manière égale selon les grades et autre appelée « prime de recherche » sensée être payée de la même manière aux personnels académiques et scientifiques, comme si c'était un traitement initial. Ce qui ne correspond pas à l'objectif même de la prime, car difficile à quantifier.

Pour que cette dernière collation réponde aux principes de la prime, elle doit être appelée soit : la prime de publication où la prime d'invention et sa valeur fixée soit selon le nombre d'ouvrages ou d'articles publiés, ou soit selon la qualité d'invention. L'on devrait en outre, parler de la prime d'encadrement et la valeur fixée selon le nombre d'étudiants, d'apprenants du 3^{ème} cycle et de doctorants encadrés chaque année.

Ainsi, les professeurs ayant les plus encadrés ne peuvent pas être primés de la même manière que ceux qui ont moins encadré ou qui n'ont rien encadré.

Du côté des Administratifs, au niveau universitaire, ou lieu de parler de prime institutionnelle difficilement quantifiable et souvent payée de la même manière selon le grade conformément au traitement initial, il devrait plutôt s'agir de prime de production dont l'indicateur aurait dû être la cotation annuelle de chaque agent et la valeur fixée selon qu'on a obtenu la mention élite, très bien et bien pour stimuler les autres à mieux s'impliquer à leurs postes d'attache.

Mais aussi la prime liée à l'ancienneté dont l'indicateur serait les échelons pour stimuler les jeunes nouvellement engagés à rester le plus longtemps possible à leurs postes d'attache.

Au Ministère de la Santé pour ne s'arrêter qu'à ce niveau, on trouve une collation appelée « prime de risque » payée à tous les médecins de la même manière à la hauteur de 1.000.000 Fc. Est-ce-que tous les médecins prennent les mêmes risques ? Alors qu'en réalité, certains sont plus exposés aux risques que d'autres.

CONCLUSION

Concrètement, la justice et l'équité en matière de rémunération sont reconnues à tous les agents de l'Etat Congolais suivant les prescrits de l'article 30 de la constitution du 18 février 2006⁽¹⁾ mais aussi selon l'article 89 de la loi N°16/013 du 15 juillet 2016

⁽¹⁾ Loi n°16/013 du 15 Juillet 2016, portant Statut des Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat.

⁽¹⁾ Constitution du 18 Février 2006 modifiée par la loi n°11/002 du 20/11/2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 Février 2006.

portant Statut des Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat⁽²⁾. Par ailleurs, les injustices et les inégalités sont aussi justifiées en matière des primes et des avantages sociaux, car l'équité c'est aussi l'injustice acceptée par la société.

Elles se posent plus au niveau du traitement initial appelé communément salaire de base où elles doivent être de stricte rigueur et l'observance de mise entre toutes les catégories sociales par le respect des critères fondamentaux de base qui sont : le grade, le niveau d'études, les catégories référentielles et la tension salariale.

Au niveau des avantages sociaux ; l'injustice est justifiée, elles ne se posent que lorsque les avantages sont exagérés à l'intention d'une catégorie sociale et au détriment des autres.

Dans le registre des primes, le problème de l'équité et de la justice distributive se pose plutôt à l'application du dernier alinéa de l'article 48 de la loi ci-haut citée qui stipule que : la prime ou la somme des primes ne peut pas dépasser les 2/3 du traitement de base.

Ce qui n'est pas le cas, car l'on compte plusieurs secteurs où la prime vaut trois fois plus que le traitement initial :

- le cas des professeurs d'université qui bénéficient de près de trois millions de francs congolais à titre de prime institutionnelle alors que leur salaire de base est moins de 196.000 ;
- même réalité chez les médecins dont la « prime de risque » est évaluée à la hauteur d'un million de francs congolais alors que leur traitement initial est moins de 500.000FC.

Voilà en conclusion, comment se pose le vrai problème de la justice sociale distributive en R.D. Congo.

BIBLIOGRAPHIE

1. DOCUMENTS OFFICIELS

- Constitution du 18 février 2006 modifiée par la loi n°11/002 du 20/11/2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 février 2006.
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016, portant Statut des Agents de Carrière des Services Publics de l'Etat.

2. ARTICLES

- Le néo-libéralisme : idéologie et réalité pour une critique de la pensée unique, in *Mondialisation de l'économie et coopération Nord-Sud*, acte du colloque organisé à l'ULB, 1997.
- WATHUM J.W., « Code de conduite des Agents Publics de l'Etat dans le cadre de la réforme de l'Administration Publique et de la Charte de la Fonction Publique en Afrique », Communication à l'intention des personnels des Assemblées Provinciales : Kinshasa, février, 2007.

3. SITES INTERNET

- <http://perso.wanadoo/droitéconomique/index.html>
- <http://perso.wanadoo/droitéconomique/index.htm> : petit traité de grandes vertus, p.99.

⁽²⁾ Loi n°16/013 du 15 Juillet 2016, op.cit.

- WWW.ornito.org.le petit marché universel, in ornito, n°23.