

L'ACTION SYNDICALE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO TÉMOIGNAGE DE TERRAIN

Exposé et validation de l'analyse : Fidèle Kiyangi

Président de l'Intersyndicale nationale de l'administration publique de la RD Congo

Rédaction : Julien Tondeur (historien, CARHOP asbl)

Toute personne attentive à l'action syndicale en République Démocratique du Congo (RD Congo) sait qu'en effectuer un exposé n'est pas chose aisée. En effet, le flux non quantifiable des données et des informations provenant du terrain autour de l'action syndicale repose principalement sur deux facteurs inhérents à cette activité : le caractère dynamique de la vie syndicale ainsi que les enjeux qui l'entourent d'une part, et les comportements des acteurs et actrices, d'autre part. Employeurs et employeuses, travailleurs et travailleuses, délégué.e.s et permanent.e.s syndicaux ainsi que l'ensemble des interlocuteurs possèdent des intérêts potentiellement divergents sur différents éléments concernant la vie syndicale.

Cette contribution se présente en trois parties distinctes. Dans un premier temps, nous abordons le cadre légal dans lequel l'exercice de la liberté syndicale s'établit en RD Congo, des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) aux articles de la Constitution congolaise. Poser ce cadre légal et juridique permet ensuite de développer, dans un second temps, l'état de la question. Nous retraçons brièvement les grandes périodes de la vie syndicale du pays, ainsi que les grands secteurs qui chapeautent celle-ci. Enfin, nous terminons par effectuer un état des lieux de l'action syndicale de terrain aujourd'hui à travers quelques exemples.

**TRAVAIL
ET CONDITIONS
DE TRAVAIL EN
RD CONGO HIER
ET AUJOURD'HUI**

**Revue n^{os} 15 – 16
Octobre 2021**

MOTS - CLÉS

- Action syndicale
- Témoignage
- Élections sociales

COMITÉ DE LECTURE

**Dresse Renée
Georis Pierre
Jacoby Josiane
Tondeur Julien
Welter François**

CONTACTS

Éditeur responsable :
François Welter

**Coordinateur
n^{os} 15 – 16 :**
Julien Tondeur
Julien.tondeur@carhop.be

Support technique :
Neil Bouchat
neil.bouchat@carhop.be

www.carhop.be

**Tél : 067/48.58.61
02/514.15.30**

LE CADRE LÉGAL

Le cadre légal régissant l'exercice de l'action syndicale en RD Congo est, de manière schématique, basé sur un modèle importé de l'époque coloniale, avec cependant des évolutions enregistrées de manière progressive depuis l'indépendance du pays en 1960. Aborder le cadre légal de la législation relative à l'action syndicale, c'est néanmoins d'abord évoquer les règles internationales. La RD Congo a en effet ratifié la Déclaration universelle des droits de l'homme et son article 23 (alinéa 4), qui reconnaît notamment « le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts »¹. Les conventions numéros 87 (sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948)² et 98 (sur le droit d'organisation et de négociations collectives, 1949)³ de l'OIT sont elles aussi reconnues par la législation nationale.

Extraits des textes légaux internationaux

Article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948

- Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables.
- Tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal.
- 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.
- Toute personne a le droit de fonder, avec d'autres, des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

Convention n° 87 de l'OIT

Article 2 : 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.

Convention n° 98 de l'OIT

Article 1 : Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

À côté de ces réglementations internationales vient la Constitution de la RD Congo du 18 février 2006 qui garantit la liberté syndicale. Les articles n° 37, n° 38 et n° 39 reconnaissent et garantissent successivement la liberté d'association, la liberté syndicale, ainsi que le droit de grève.⁴ En renfort de ces articles, il est nécessaire de citer le Code du travail congolais, qui s'applique de manière générale à l'ensemble des travailleurs, travailleuses ainsi qu'au monde patronal, qu'il s'agisse d'entreprises privées, paraétatiques, semi-publiques, etc., régies par le Droit du travail

¹ Déclaration universelle des droits de l'homme, s.l., Nations Unies, décembre 1948, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/frn.pdf, page consultée le 20 août 2021.

² Convention ratifiée par la RD Congo en 2001 - Organisation internationale du travail, Co87 – Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (Entrée en vigueur : 04 juillet 1950), Adoption : San Francisco, 31^{ème} session de la CIT- Conférence internationale du travail du 9 juillet 1948. https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232, page consultée le 15 août 2021.

³ Convention ratifiée par la RD Congo en 1969 - Organisation internationale du travail, Co98 - Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociations collectives, 1949 (Entrée en vigueur : 18 juillet 1951), Adoption : Genève, 32^{ème} session de la CIT du 1^{er} juillet 1949. https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C098, page consultée le 15 août 2021.

⁴ RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, Assemblée nationale, Constitution de la République démocratique du Congo, Kinshasa, février 2006. <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/30fc959de50075fb86d6f23e93148d2f48056a21.pdf>, page consultée le 22 août 2021.

Extraits de la Constitution de la RD Congo

Article 38 : La liberté syndicale est reconnue et garantie. Tous les Congolais ont le droit de fonder des syndicats ou de s'y affilier librement, dans les conditions fixées par la loi.

Article 39 : Le droit de grève est reconnu et garanti. Il s'exerce dans les conditions fixées par la Loi qui peut en interdire ou en limiter l'exercice dans les domaines de la défense nationale et de la sécurité ou pour toute activité ou tout service public d'intérêt vital pour la Nation.

Certaines catégories de travailleurs et travailleuses, comme les agents de carrière et fonctionnaires régis par le statut général et par des statuts particuliers, sont exclus du champ d'application de ce Code. Ils bénéficient alors de la « Loi portant statut des agents de carrière des services publics de l'État », et dépendent du droit administratif. Enfin, il existe différents textes réglementaires ainsi que les lois et accords particuliers, qui enrichissent l'arsenal juridique du cadre légal dans lequel l'activité syndicale s'exerce.⁵

Comme nous l'avons montré, l'arsenal juridique, quoique incomplet, permet, sur papier, une activité syndicale « normale » en RD Congo. Le problème principal concernant le cadre légal découle du fait que les lois qui garantissent cette activité syndicale sont peu respectées.

Pour les secteurs relevant du Code du travail, les activités syndicales se déroulent de manière acceptable. Les avantages pour les travailleurs et travailleuses prévus dans le Code sont minimes, mais les « lois des parties », c'est-à-dire les conventions collectives, les protocoles d'accord, etc., les améliorent. Néanmoins, même si certains employeurs jouent le jeu et appliquent le Code, beaucoup respectent les lois selon le fait qu'elles leur conviennent ou non. Les employeurs choisissent dans le Code du travail les dispositions qui leur sont favorables, mais pour ce qui est des dispositions qui donnent des avantages aux travailleurs et travailleuses, ils ne les respectent pas. C'est un des problèmes que connaît l'action syndicale dans notre pays.

Dans le secteur de l'administration publique, l'action syndicale est encore balbutiante car elle est vue comme un trouble de l'ordre public, surtout quand il s'agit de revendications d'envergure. Le gouvernement adopte une attitude similaire à celle des employeurs qui n'appliquent pas la loi. Car les agents des services publics de l'État ont, comme employeur, le Gouvernement congolais. Le Président de la République, qui promulgue les lois, est à ce titre le premier recruteur des agents fonctionnaires de l'État. Malheureusement, le statut de ces fonctionnaires n'est pas respecté par ceux-là même qui l'ont promulgué.

Quelques exemples illustrent nos propos. Si on s'intéresse à la loi que nous appelons « Loi portant statut des agents de carrière de services publics de l'État », elle prévoit que le gouvernement offre un salaire aux agents et des avantages sociaux, notamment des indemnités de logement, des indemnités

⁵ Pour en savoir plus sur la question du cadre juridique, mais aussi sur les liens qui existent entre le syndicalisme congolais et le syndicalisme belge, voir l'article d'Agathe Smyth publié dans ce numéro de *Dynamiques* : SMYTH S., « Travail décent en RD Congo : quels rôles pour les syndicats et la coopération internationale? », *Dynamiques. Histoire sociale en revue*, n°15-16 : Travail et conditions de travail en RD Congo hier et aujourd'hui, octobre 2021, mis en ligne le 18 octobre 2021. URL : www.carhop.be.

de transport, les allocations familiales, les soins de santé, les frais funéraires, les indemnités de fin de carrière. Malheureusement, ce type de législation, surtout dans le domaine de l'administration publique, n'est pas respecté et personne ne s'en préoccupe.

Un autre exemple concerne les soins médicaux qui ne sont pas octroyés par l'employeur, dans ce cas d'espèce, le gouvernement, alors que la loi prévoit que les soins médicaux soient à sa charge.

Denier exemple : le salaire des agents de l'État. Par rapport à ce statut et au cadre légal qui réglementent la vie des fonctionnaires, il est aujourd'hui de 95 dollars des États-Unis (USD) par mois, pour un huissier. Mais faut-il appeler cela « salaire » ? Faut-il appeler cela « indemnités de logement » ? Faut-il appeler cela « indemnités de transport » ou « allocations familiales », ou encore « soins de santé » ? Personne ne peut répondre à cette question, car le travailleur ne reçoit pas de précisions sur ce que représente exactement ce montant, donc cela pose problème. Ceci pousse les agents, à travers leurs représentants que sont les syndicats, à revendiquer la mise en place d'une véritable politique salariale.

Des revendications sont transformées en lois et règles, mais elles n'aboutissent malheureusement à aucun changement concret dans les actes. Le Gouvernement congolais ne respecte pas toujours ses engagements pris lors des différents protocoles d'accord entre bancs gouvernemental et syndical. Les protocoles d'accord étant des lois des parties, ils devraient être respectés de bonne foi par les concernés, mais malheureusement le gouvernement signe simplement ces accords pour « distraire » les travailleurs et travailleuses.

Il est également possible de parler de la question du cadre juridique international. Par exemple, la convention n° 151 de l'OIT sur les relations de travail dans la fonction publique, qui doit réglementer la fonction syndicale au niveau de la République, n'a jamais été ratifiée par le gouvernement jusqu'à ce jour.⁶ Donc, en résumé, les lois et normes existent bel et bien, le problème réside dans leur non-application. C'est une source de conflits récurrents en RD Congo. Cette situation ne rend pas l'action syndicale aisée, parce qu'il est compliqué de trouver une stratégie de riposte, d'établir une action syndicale, de la faire aboutir par des changements réels.

LA QUESTION SYNDICALE, TOUR D'HORIZON RAPIDE HIER ET AUJOURD'HUI

Si nous ne les détaillons pas, il est cependant utile de préciser qu'on peut séparer en quatre grandes périodes chronologiques les différentes tendances de la vie syndicale du pays.

La période coloniale, à partir de 1946, voit l'apparition du premier « Syndicat pour travailleurs indigènes congolais spécialisés », qui connaît un essor rapide.⁷

⁶ ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, Co151 – Convention (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique (Entrée en vigueur : 25 février 1981), Adoption : Genève, 64^{ème} session de la CIT du 27 juin 1978. https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C151, page consultée le 05 octobre 2021.

⁷ Voir notamment FAFCHAMPS J., *L'action syndicale et l'indépendance du Congo belge. Sources personnelles pour l'histoire collective d'une période*, Bruxelles, CARHOP, mis en ligne en 2010, https://www.carhop.be/images/congo_belge_j.fafchamps_2010.pdf, page consultée le 05 juillet 2021.

La période suivante, nommée post-coloniale, va de 1960 à 1967. En 1960, trois syndicats principaux existent, l'Union des travailleurs au Congo (UTC), ancienne Confédération des syndicats chrétiens du Congo (CSCC, construite avec l'appui de la CSC), la Fédération générale des travailleurs du Kongo (FGTK, construite avec l'appui de la FGTB) ainsi que la Centrale générale du travail du Congo (CGTC, construite avec l'appui du Parti communiste de Belgique, le PCB).

Vient ensuite le régime de Mobutu Sesse-Seko (1965-1997), caractérisé par le parti et le syndicat uniques. Tous les syndicats existants fusionnent de manière forcée dans l'Union nationale des travailleurs du Zaïre (UNTZA), qui devient un organe de support au gouvernement et à sa politique.

Finalement, cette période mono-syndicale s'achève après le 24 avril 1990, date à laquelle le maréchal Mobutu Sesse-Seko annonce une relative démocratisation du pays et de la vie politique, avec, comme conséquence, le retour du pluralisme syndical. Mobutu Sesse-Seko reste cependant au pouvoir jusqu'en 1997.

Aujourd'hui, le constat qu'on peut tirer est que, ce qui devait être une bonne chose pour la « concurrence » saine entre syndicats, s'avère être un fiasco. De nos jours, on ne peut plus parler de pluralisme mais bien de pluralité syndicale. La RD Congo compte plus de 1 000 syndicats professionnels et interprofessionnels. Cette multitude d'organisations qui fleurissent rend l'action syndicale difficile, voire impossible. Sur ces 1 000 syndicats, trois, quatre, voire cinq d'entre eux peuvent réellement être considérés comme des organisations de défense des agents et fonctionnaires. Les autres existent uniquement par conséquence de la crise et de la pauvreté. Car les syndicalistes qui se rendent en réunion avec l'employeur, touchent, au terme de cette réunion, une rémunération en jetons de présence ; par ailleurs, les membres affilié.e.s payent des cotisations syndicales. Ces deux raisons font qu'en RD Congo, on a transformé le fait syndical en gagne-pain. Et demain, si une réunion est programmée, le délégué syndical va y participer parce qu'il aura un jeton de présence qui lui permettra de gagner l'équivalent d'un petit salaire.

Ces éléments rendent le travail syndical complexe. Quand des personnes viennent dans le syndicat avec l'intention de rechercher « comment vivre », elles sont vite achetées par l'autre côté, le côté patronal, qui a les moyens. En tant que membre d'une organisation syndicale, si vous avez l'intention de prendre à bras-le-corps les revendications et les problèmes des agents, vous vous retrouvez en minorité. Et ces mêmes agents, que font-ils ? Si vous souhaitez les défendre, ils ne sont plus derrière vous, parce que vous n'allez rien leur donner à la fin de la journée, alors que celui qui est du côté de l'employeur, que nous appelons dans notre jargon le « syndicaliste jaune », il sait que l'employeur va lui fournir un ticket, ou quelque chose dans ce style, et ses enfants auront de quoi manger demain. Voilà la réalité que nous vivons aujourd'hui.

PHOTOGRAPHIE DE L'ACTION SYNDICALE DE TERRAIN

Cela nécessite beaucoup d'insistance pour que nous puissions mener à bon port l'action syndicale, la situation étant pour le moins incommode. En voici un nouvel exemple de terrain. Nous avons en RD Congo une entreprise, appelée à l'époque coloniale l'Office des transports coloniaux (OTRACO), nommée aujourd'hui Société commerciale des transports et des ports (SCTP). Dans cette société, suite aux élections syndicales, des délégué.e.s représentant 32 syndicats sont élu.e.s. Sur ces 32 syndicats, 27 sont en fait créés par le directeur de cette même entreprise.⁸ Si bien que lorsque vous décidez de faire aboutir une revendication des agents, et que vous n'obtenez pas de résultat, vous êtes obligé d'avoir recours à la pression par la grève. Mais cette même grève ne peut être couronnée de succès, car les 27 syndicats « employeurs » s'y opposent, rendant l'action difficile.

Quant aux tribunaux du travail, il faut reconnaître qu'ils fonctionnent. Mais la question, c'est de savoir comment fonctionnent-ils ? Comment voulez-vous que le juge principal du tribunal du travail puisse effectuer correctement son métier, dès lors qu'il est lui-même payé en « monnaie de singe » ?⁹ Que va-t-il faire ? C'est là le grand problème que nous avons dans notre pays. Car il en va de même aujourd'hui, pour l'ensemble du personnel de l'administration publique, dont les agents ne sont pratiquement pas payés. Ils reçoivent un « salaire brut » sans aucune précision (voir *supra*).

De tous ces éléments découle une difficulté inhérente à l'action syndicale en RD Congo : pour effectuer une action de terrain, vous devez posséder de l'argent pour assurer une certaine participation. Car, dans notre pays, les agents et fonctionnaires de l'État ainsi que les travailleurs et travailleuses du secteur privé exigent de la part des organisations syndicales, de l'argent pour y adhérer ou pour voter en sa faveur. Avec, comme conséquence, l'affaiblissement du mouvement syndical et la « récupération » par les employeurs des syndicalistes qui sont « faibles d'esprit » et qui se font corrompre afin de récupérer ce qu'ils ont dépensé (pour la campagne ou l'action).

Prochainement, des élections syndicales sont prévues. Ces élections, conformément aux lois et textes réglementaires, sont organisées par les employeurs, qu'il s'agisse du secteur privé ou public. Dans le secteur de l'administration publique, nous attendons l'organisation de nouvelles élections depuis 2016. Dans le secteur privé, ces élections sont prévues en 2021. Malheureusement, rien ne garantit l'organisation de ces élections cette année, et cela pour l'ensemble des secteurs.

Néanmoins, si ces élections sont organisées, que se passera-t-il ? Les agents de l'administration publique, tout comme les travailleurs et travailleuses, demandent des petits cadeaux à celles/ceux qui doivent aller les défendre. Ces cadeaux peuvent être des pagnes, de l'argent, etc. Si elles reçoivent un cadeau, ces personnes vous donneront leur voix. Vous devenez donc les représentant.e.s de ces personnes à qui vous avez offert un avantage, que vous avez corrompues, disons-le comme ça. Mais maintenant, l'agent qui devient délégué.e, dès qu'il a le mandat des travailleurs et travailleuses ou des fonctionnaires, quelle est

⁸Via la technique mentionnée précédemment, en promettant des avantages aux salarié.e.s.

⁹Expression qui signifie : payer dans une monnaie d'échange non convertible en argent, voire « ne pas payer », mal payer ou escroquer un créancier.

sa mission ? En premier lieu, c'est de récupérer l'argent qu'il a dépensé. Par conséquent, il va se mettre du côté de l'employeur qui a les moyens, il ne peut matériellement pas se mettre du côté des travailleurs et travailleuses ou des fonctionnaires, ce qui engendre de grandes difficultés dans l'action syndicale sur le terrain. Travailleurs, travailleuses et fonctionnaires sont complices de ce type de pratiques.

Parfois, il peut arriver que, dans une société ou une entreprise publique, vous revendiquez quelque chose afin d'améliorer la situation sur le terrain. Mais en fait, alors que l'action syndicale est décidée en commun, au moment de l'effectuer, les équipes se rangent du côté patronal. Autre possibilité, vous décidez, par exemple, d'une action de grève, vous votez cela en assemblée générale des travailleurs et travailleuses, mais tout le monde est au courant au bureau. Vous avez 15 ou 30 agents avec vous, facilement identifiables et donc sanctionnables. Évidemment, les équipes peuvent avoir peur des représailles. Dans ce cas, elles délaissent l'action.

CONCLUSION

Aujourd'hui, le problème principal et fondamental en RD Congo est la pauvreté de la population. De là découlent toutes les difficultés auxquelles nous sommes confrontés. C'est parce qu'on est pauvre et qu'on n'a pas de salaire que chacun.e se jette à l'eau en essayant de trouver ce qu'il peut. Et si mes enfants peuvent manger aujourd'hui, se dit le travailleur ou la travailleuse, alors demain n'est pas mon problème. À la Confédération syndicale du Congo, j'ai une expérience de pratiquement 25 ans aujourd'hui et je suis délégué syndical depuis 1993. Le constat est que vous pouvez avoir de la bonne volonté et une bonne formation, mais si vous êtes devant un marché où la majorité n'a pas la formation, la majorité n'est pas avec vous, la majorité doit d'abord manger, alors que peut-on faire, sans force de persuasion ? Cependant, nous ne nous fatiguons pas, nous nous battons.

Dans le secteur privé, les élections sociales s'organisent tous les trois ans. Par contre, dans l'administration publique congolaise, nous avons pu organiser les élections sociales en 2013 pour la première fois depuis le pluralisme syndical instauré le 24 avril 1990. Après cela, trois accords ont été signés en 2015, 2018 et 2020 avec le Gouvernement congolais, mais malheureusement, aucun de ces accords n'est appliqué. La difficulté de l'action syndicale en RD Congo aujourd'hui tient donc à plusieurs facteurs. Outre la pauvreté, les problèmes que nous rencontrons résident dans le fait que, pour les travailleurs et travailleuses qui dépendent du Code du travail, les employeurs ne respectent pas la loi et appliquent les règles qu'ils veulent bien appliquer. En ce qui concerne l'administration publique, c'est l'absence de volonté politique du Gouvernement congolais pour trouver des réponses aux difficultés des agents et des fonctionnaires de l'État qui pose problème. Aujourd'hui dans l'administration, plus ou moins 400 000 travailleurs et travailleuses « retraitables » ne peuvent pas partir parce que le gouvernement n'a pas les moyens de payer leur retraite. Que doit-on faire devant cette situation ?

L'action syndicale est encore dans une phase embryonnaire dans notre pays. Beaucoup d'efforts sont nécessaires afin que nous puissions quitter la situation dans laquelle nous sommes pour aller vers des améliorations et obtenir des avancées afin que les travailleurs, les travailleuses et les fonctionnaires congolais puissent trouver des réponses à leurs problèmes.

Une solution serait sans doute la réduction du nombre de syndicats, afin que nous puissions parler le même langage. C'est tout ce que nous pouvons dire de façon synthétique, parce que s'il faut parler de l'action syndicale en RD Congo, avec des témoignages de terrain, nous n'aurions pas assez d'une journée entière afin de démontrer ce qui ne fonctionne pas.

POUR CITER CET ARTICLE

KIYANGI F., « L'action syndicale en République Démocratique du Congo. Témoignage de terrain », *Dynamiques. Histoire sociale en revue*, n°15-16 : Travail et conditions de travail en RD Congo hier et aujourd'hui, octobre 2021, mis en ligne le 18 octobre 2021. URL : www.carhop.be.