

RDC

Stratégie extension protection sociale aux travailleurs migrants

Aly Cisse

octobre 2024



International
Labour
Organization



Funded by the
European Union

République Démocratique du Congo

Stratégie extension protection sociale aux travailleurs migrants aux Comores

1. Introduction

La sécurité sociale est un droit humain fondamental inscrit dans les principaux instruments internationaux tels que la Déclaration de Philadelphie (1944), qui fait partie intégrante de la Constitution de l'Organisation internationale du travail, la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille (1990).

La mise en place de systèmes et mesures de protection sociale pour tous est également la cible des objectifs de développement durable (ODD) mais aussi du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières sous son objectif 22 : « Mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis »

Ce chapitre consacré à la situation de la protection sociale, notamment des travailleurs migrants en RD Congo et congolais à l'étranger, tente d'explorer les lacunes et difficultés de l'accès à la protection sociale et d'apporter des solutions en vue d'une plus grande inclusion de cette catégorie de travailleurs.

Il analyse d'abord le contexte national du pays, la situation de la protection sociale de manière plus explicite dans un second temps, avant d'explorer des actions susceptibles d'être mises en œuvre afin d'améliorer la situation actuelle.

Contexte

La République démocratique du Congo (RDC), a une superficie de 2 345 409 km². C'est le plus grand pays d'Afrique subsaharienne et le deuxième pays le plus vaste en Afrique après l'Algérie¹.

Malgré la dotation du pays en ressources naturelles (cobalt, cuivre, etc.) la RDC est l'une des nations les plus pauvres du monde. En 2022, environ 62 % de la population du pays (qui compte plus de 90 millions d'habitants) vivait avec moins de 2,15 dollars par jour.

La RDC se classe au 164e rang sur 174 pays selon l'**indice de capital humain 2020**, conséquence de décennies de conflits, de fragilité et de développement contrarié. L'indice de capital humain de la RDC s'établit à 0,37, au-dessous de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (0,40)²

La RDC fait partie de trois Communautés Economiques Régionales, à savoir la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté des Etats de l'Afrique Australe (SADC) et la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est (EAC). Elle est aussi membre fondateur de la Communauté Economique des pays des Grands Lacs qui a regroupé le Zaïre, le Burundi et le Rwanda.

Situation de la protection sociale en RDC

La RDC a élaboré en 2017 une politique nationale de protection sociale. La politique reconnaît le rôle de la protection sociale pour permettre aux individus de faire face aux risques et de leur garantir un revenu minimum permettant leur intégration dans la

¹ Banquemondiale.org : République démocratique du Congo - Vue d'ensemble

² Banquemondiale.org : RDC, vue d'ensemble

société. Par ailleurs, la RDC a ratifié un certain nombre d'accords internationaux relatifs à la protection sociale, notamment la Convention 102 de l'OIT sur la sécurité sociale (les parties V : Prestations vieillesse, VII : Prestations Familles, IX : Prestations d'Invalidité et X : Prestations de Survivants) , la Convention 118 (uniquement en ce qui concerne l'invalidité, la vieillesse, les accidents du travail et les prestations familiales) et le Pacte international relatif aux droits économiques, droits sociaux et culturels. De plus, en adoptant la recommandation de l'OIT sur les socles nationaux de protection sociale (R 202), le pays s'est engagé dans la mise en place d'un socle national de protection sociale pour tous ses résidents dans le but de construire une protection sociale nationale complète et fondée sur les droits de l'homme.

Cependant, malgré tous ces efforts, l'accès à la protection sociale au niveau du pays reste faible, plus particulièrement pour ce qui concerne l'assurance sociale.

La loi actuellement en vigueur, (Loi No. 16/009 du 15 juillet 2016), sur la sécurité sociale) établit un régime d'assurance sociale. C'est l'Article 3 de la loi N°16/009 du 15 juillet 2016 qui fixe les règles relatives au régime général de sécurité sociale en RDC.

Selon les dispositions de cette loi, est assujetti au régime général de la sécurité sociale pour toutes les branches, tout travailleur soumis aux dispositions du code du travail, sans aucune distinction de race, de nationalité, de sexe, d'état civil, de religion, d'opinion politique et d'origine, lorsqu'ils exercent, à titre principal, une activité professionnelle sur le territoire national pour le compte d'un ou de plusieurs employeurs, nonobstant la nature, la forme, la validité du contrat et le montant de la rémunération

La loi inclut aussi le travailleur congolais occupé par une entreprise située en République Démocratique du Congo, et qui, pour le compte de cette entreprise, reste sur le territoire d'un autre pays afin d'effectuer un travail pour une durée n'excédant pas 06 mois.

Plus intéressant, cette loi n'est pas discriminatoire à l'égard des travailleurs étrangers. Ainsi, le travailleur étranger occupé par une entreprise située à l'étranger et qui, pour le compte de cette entreprise, exerce sur le territoire congolais afin d'effectuer un travail pour une durée excédant 06 mois est couvert par la loi.

L'Article 33 de la loi N°16/009 du 15 juillet 2016 fixant les règles relatives au régime général de sécurité sociale, précise qu'aucune personne de nationalité étrangère ne peut être immatriculée si elle n'est pas en situation régulière au regard de la législation sur le séjour et le travail des étrangers en République Démocratique du Congo. Pour ce faire, l'établissement public vérifie, lors de chaque immatriculation, la régularité du séjour de l'étranger visé à l'alinéa précédent.

L'Article 113 de la loi fixe aussi les règles relatives au régime général de sécurité sociale. Ainsi, le droit aux prestations est suspendu lorsque le titulaire ne réside pas sur le territoire national, sauf dans les cas couverts par les accords de réciprocité ou les conventions internationales régulièrement conclues.

Le pays a aussi ratifié la Convention multilatérale de sécurité sociale de la Conférence Interafricaine de Prévoyance sociale (CIPRES) qui regroupe 17 pays³.

³ Les 17 pays membres de la CIPRES sont : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République Centrafricaine, Comores, Congo, Cote d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Guinée Bissau, Madagascar, Mali, Niger, République Démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

A son lancement, la CIPRES s'était fixé comme objectifs, de fixer les règles communes de gestion, d'instituer un contrôle de la gestion des Organismes de Prévoyance Sociale (OPS) en vue de rationaliser leur fonctionnement pour mieux garantir les intérêts des assurés sociaux y compris ceux des travailleurs migrants, réaliser des études et élaborer des propositions tendant à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes et aux régimes de prévoyance sociale et de faciliter la mise en œuvre, par des actions spécifiques au niveau régional, d'une politique de formation initiale et permanent des cadres et techniciens des organismes de prévoyance sociale dans les Etats membres.

La Convention est ratifiée par plusieurs autres pays, à savoir le Bénin, la RCA, le Sénégal, le Cameroun, ce qui entraîne automatiquement son application entre les pays l'ayant ratifié. Cependant elle n'est pas encore mise en œuvre du fait de l'absence au niveau de la CIPRES de mécanisme de liaison entre les caisses des Etats membres, mais aussi à l'absence d'initiatives de la part des Etats membres eux-mêmes, surtout entre ceux qui ont ratifié la Convention.

La RDC est membre de la Convention générale de sécurité sociale entre le Burundi, le Rwanda et le Zaïre. Cette convention a été signée le 18 septembre 1978.

Convention générale de sécurité sociale entre le Burundi, le Rwanda et la République du Zaïre (10 sept 1978)

Les trois pays, membres de la Communauté Economique des pays des Grands Lacs, ayant constaté que la libre circulation des personnes ouvre aux travailleurs de chacun des trois pays la possibilité de contribuer au développement de chacun des Etats, (ce qui implique la suppression des dispositions discriminatoires des différentes législations) se sont mis d'accord pour développer une convention sur la sécurité sociale.

La convention repose sur les principes de l'égalité de traitement, la législation applicable, le maintien des droits acquis et des droits en cours d'acquisition.

Elle couvre les travailleurs salariés ou assimilés selon la législation des parties contractantes, les travailleurs frontaliers et les membres de leurs familles.

Elle s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, mais aussi les prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

En plus de la Convention, il y a un arrangement administratif en date du 10 septembre 1978 relatif à l'application de la convention générale de sécurité sociale entre la République du Burundi, la République Rwandaise et la République du Zaïre.

Cependant, il est difficile d'évaluer la mise en œuvre de la convention, du fait de l'absence de données au niveau des institutions de sécurité sociale des pays concernés.

Au plan bilatéral, il y'a l'accord de sécurité sociale entre la Belgique et la RDC qui date d'août 1971.

La convention belgo-congolaise de sécurité sociale ne vise que les personnes qui travaillent ou ont travaillé comme marin à bord ou au service d'un navire de la marine marchande immatriculé et battant pavillon en Belgique et/ou au Congo (RD).

Si vous allez travailler sur un navire battant pavillon congolais ou belge, c'est la législation de sécurité sociale du pays de votre résidence qui vous sera appliquée.

Les prestations visées par cet accord sont :

- les indemnités de maladie (y compris de maternité et de paternité)
- les prestations d'invalidité
- les prestations d'accidents du travail
- les prestations de maladies professionnelles
- les allocations familiales
- les prestations de vacances annuelles
- les pensions de retraite
- les pensions de survie

Cependant, comme pour la Convention CIPRES ou la Convention entre le Zaïre, le Burundi et le Rwanda, il n'y a pas d'informations disponibles sur sa mise en œuvre. En plus, la portée limitée de cet accord (couverture uniquement des marins à bord ou au service d'un navire de la marine marchande constitue un défi pour les centaines de milliers de travailleurs migrants de la RDC établis en Belgique.

C'est dans ce contexte que le projet OIT de gestion des migrations en Afrique australe (SAMM) soutient le secrétariat de la SADC dans le cadre de l'application des directives de la SADC sur la portabilité des prestations de sécurité sociale.

Un premier cours d'apprentissage en ligne a eu lieu du 21 juin au 16 juillet 2021 en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT (ITC/ILO). Le cours a réuni 36 participants du Botswana, des Comores, de la République démocratique du Congo, d'Eswatini, du Lesotho, de Madagascar, du Malawi, de Maurice, des Seychelles, d'Afrique du Sud, de la République-Unie de Tanzanie et du Zimbabwe.

Suite au cours d'apprentissage en ligne sur le "pilote des directives de la SADC sur la transférabilité des prestations de sécurité sociale", le projet de gestion des migrations en Afrique australe a soutenu tous les pays participants dans l'élaboration de plans d'action pour la mise en œuvre des directives. Les plans d'action guident la mise en œuvre des lignes directrices de la SADC dans chacun des pays participants de la SADC, en particulier dans 5 pays (Eswatini, Lesotho, Malawi, Afrique du Sud et Zimbabwe), qui se sont portés volontaires pour piloter la mise en œuvre des lignes directrices. D'autres pays dont la République Démocratique du Congo (RDC) ont également manifesté leur intérêt à faire des travaux dans ce domaine.

A cet effet, un plan d'actions a été élaboré par les autorités de la RDC. Parmi les activités identifiées dans le plan d'actions de la RDC, la réduction des obstacles juridiques à l'accès des migrants aux services de protection sociale, l'extension de la couverture de la protection sociale aux travailleurs migrants du secteur informel et la négociation d'accords bilatéraux avec les principaux pays d'origine ou de destination des travailleurs migrants congolais.

Actions à entreprendre

Sur la base du diagnostic établi et des échanges avec les autorités du pays, notamment le ministère en charge du Travail, les partenaires sociaux, la Caisse de sécurité sociale et d'autres parties prenantes concernées, il est suggéré de mener les activités suivantes à court et moyen terme :

1. Évaluer les difficultés de la mise en œuvre effective de la Convention CIPRES, notamment les raisons de l'absence d'un mécanisme de liaison entre les caisses pour assurer l'effectivité de la Convention. L'absence de réactivité des Etats membres ayant ratifié la Convention pour sa mise œuvre et le manque d'informations de la part des travailleurs concernés constituent également des aspects sur lesquels l'évaluation doit porter. Cette évaluation fournira des orientations sur les voies à suivre et sur les actions à entreprendre pour une mise en œuvre effective de la convention.
2. Pour ce qui concerne l'accord bilatéral avec la Belgique, étant donné l'importance des relations entre les deux pays et le flux migratoire existant, initier des discussions avec la partie belge en vue de son élargissement à tous les travailleurs migrants. Cela améliorera la mobilité entre les deux pays tout en garantissant la portabilité des droits en matière de sécurité sociale pour les travailleurs migrants congolais établis en Belgique.
3. Etant membre de la SADC et de la Communauté des Etats de l'Afrique Centrale, toutes les deux communautés ayant développé des instruments sur la portabilité des droits en matière de sécurité sociale, à savoir les lignes directrices pour la coordination des systèmes de sécurité sociale au niveau de

la SADC et le projet d'annexe au protocole de *l'East African Community* sur la portabilité des droits en matière de sécurité sociale, la RDC peut tirer profit de l'application de ces instruments. Aussi, compte tenu de son poids économique et démographique, la RDC doit pouvoir jouer un rôle de leadership pour la mise en œuvre de ces deux instruments. Combinés à l'application de la Convention multilatérale de sécurité sociale de la CIPRES et la renégociation et l'élargissement de la convention bilatérale de sécurité sociale avec la Belgique, ces instruments permettront d'élargir les possibilités d'accès à la sécurité sociale aux travailleurs migrants et à la portabilité de leurs droits en matière de sécurité sociale.

4. Etant donné l'importance de l'économie informelle dans l'économie de la RDC, y compris auprès des travailleurs migrants, il serait important de réformer le cadre législatif, notamment le code du travail et la loi sur la sécurité sociale afin de prendre en compte tous les travailleurs, qu'ils soient salariés, indépendants dont ceux opérant de manière informelle. Cela permettrait d'élargir la base de l'extension de la protection sociale dans le pays et d'intégrer les travailleurs migrants dont la majorité sont dans l'économie informelle. L'examen du cadre législatif régissant la protection sociale pourrait également formuler de recommandations nécessaires pour aligner la loi sur les principes clés concernant la transférabilité des droits et avantages en matière de sécurité sociale et ainsi supprimer le droit de résidence.
5. En plus des conventions multilatérales de sécurité sociale, la RDC ambitionne aussi de négocier des accords bilatéraux de sécurité sociale avec certains pays de destination des travailleurs congolais, mais aussi avec des pays d'origine de travailleurs migrants établis sur son sol. La plupart des

migrants originaires de la République démocratique du Congo se rendent dans les pays voisins. Par contre, la migration vers l'Afrique du Sud depuis la République démocratique du Congo a également crû au cours des dernières décennies ([UN DESA, 2020](#)). A cet effet, un accord bilatéral de sécurité sociale avec l'Afrique du Sud permettrait d'assurer l'accès à la protection sociale aux travailleurs congolais établis dans ce pays, mais aussi de garantir la portabilité des droits à la sécurité sociale. Des initiatives doivent être prises allant dans le sens de discussions bilatérales entre les deux pays ou au sein de la SADC. Cependant, on peut se demander si l'Afrique du Sud (membre de la SADC au même titre que la RDC) est engagée à développer un accord bilatéral de sécurité sociale avec la RDC.

6. Élaboration et mise en œuvre d'une politique de migration de main-d'œuvre avec l'appui de l'OIT qui incorpore un axe sur la protection sociale des travailleurs migrants.