

ANALYSE JURIDIQUE SUR LA BANCARISATION DES SALAIRES DES AGENTS ET FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT SANS BANQUE EN MILIEU RURAL EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Alain-Alexis MUSENGIE KAMANDA OMOY

*Doctorant en Droit Économique et Social
Faculté de Droit/Université de Kinshasa
Fonctionnaire à la Banque Centrale du Congo*

RÉSUMÉ

La bancarisation des salaires pratiquée en RDC amène les banques à se déplacer régulièrement de leurs installations pour effectuer le paiement des salaires à leurs clients en milieux ruraux dépourvus des banques. Ce déplacement ne s'accorde pas avec la réglementation bancaire en vigueur en RDC, dans la mesure où tout déplacement de la banque est subordonné à une autorisation préalable de l'autorité de régulation, et les déplacements des fonds de la banque sont subordonnés à l'autorisation de l'autorité prudentielle. Il faut ajouter les déplacements massifs et réguliers des agents et fonctionnaires de l'Etat qui paralysent l'exécution du travail.

La bancarisation dans les milieux où les banques ne sont pas implantées est une violation de la réglementation qui régit les établissements de crédit en RDC. La bancarisation des masses dans les milieux privés du système bancaire classique réside dans la création des institutions de microfinance adaptées au niveau économique du milieu. Il est nécessaire de procéder à une réforme de ce système pour se conformer aux textes qui régissent ce secteur si important.

Mots-clés : *Bancarisation, implantation de la banque, exécution de dépenses publiques, réglementation bancaire, microfinance, accès au compte, droit au compte, secret bancaire, obligation de loyauté, déplacement de banque.*

ABSTRACT

The banking of salaries practiced in the DRC leads banks to regularly move from their facilities to make salary payments to their clients in rural areas where there are no banks. This displacement does not comply with the banking regulations in force in the DRC, insofar as any displacement of the bank is subject to prior authorization from the regulatory authority, and the displacement of the bank's funds is subject to authorization from the prudential authority. In addition, there is the massive and regular displacement of government officials and civil servants, which paralyzes the execution of work.

The introduction of banking services in areas where banks are not established is a violation of the regulations governing credit institutions in the DRC. The banking of

the masses in areas deprived of the traditional banking system lies in the creation of microfinance institutions adapted to the economic level of the area. It is necessary to proceed to a reform of this system to conform to the texts that govern this important sector.

Keywords: *Banking, bank implementation, public expenditure execution, banking regulation, microfinance, access to the account, right to the account, bank secrecy, obligation of loyalty, bank movement.*

INTRODUCTION

Le travail est un droit et un devoir sacré pour chaque Congolais. L'Etat garantit le droit au travail, la protection contre le chômage et une rémunération équitable et satisfaisante assurant au travailleur ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine¹.

La loi garantit aux agents et fonctionnaires de carrière, le droit à une rémunération. Celle-ci est payée mensuellement². Aussi, la charge de la protection de l'agent contre les menaces, injures ou diffamation dont il peut être l'objet dans l'exercice de ses fonctions incombe à l'Etat³.

A ce sujet, le code du travail détermine les conditions dans lesquelles les salaires du personnel régit par le code du travail doivent être payés. A cet effet, le paiement des salaires du personnel sous le régime du code du travail ne peut avoir lieu que pendant les heures de travail, au temps et au lieu convenu⁴.

Au cours de la législature de 2011 à 2016, le gouvernement congolais s'était résolu de procéder à une réforme de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat par la bancarisation des salaires. Ce système de paiement a une incidence selon qu'on est dans le milieu urbain où les banques sont effectivement implantées, ou selon qu'on est dans le milieu rural où les banques n'existent pas. Le milieu urbain pourvu des banques ne pose aucun problème ; seul le milieu rural où les banques peinent à s'implanter.

En tout état de cause, les déplacements réguliers des agents des banques pour assurer le paiement des salaires pose un sérieux problème d'adaptation aux exigences légales et réglementaires du domaine bancaire en vigueur en RDC. La création comme l'implantation, ou tout aussi le déplacement d'une banque sont soumises à une autorisation préalable de la Banque Centrale du Congo.

¹ Article 36, Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que Modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006

² Article 38, Loi 81-003 du 17 juillet 1981, portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.

³ Article 55, Loi 81-003 du 17 juillet 1981, Idem.

⁴ Article 79 al 2-3, Loi 016/010 du 15 juillet 2016 portant code du travail.

Si la bancarisation est à comprendre comme un système par lequel les agents et fonctionnaires de l'Etat sont payés par voie bancaire, il est difficile de parler de la bancarisation des salaires dans le milieu rural où il n'existe pas de banque commerciale et que les banques se trouvent obligées de se déplacer de plusieurs centaines de kilomètre chaque mois pour effectuer le paiement des salaires.

I. LA REFORME DU SYSTÈME DE PAIEMENT DES SALAIRES

A. Nécessité d'une réforme financière

Traditionnellement, l'exécution des dépenses publiques est soumise à une diversité de procédures, selon qu'il s'agit des dépenses de fonctionnement ou des dépenses du personnel. Les dépenses du personnel sont soumises à procédure de la chaîne des dépenses publiques, qui passe par l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Ce système de paiement des salaires implique le service utilisateur du personnel, le Ministère du Budget ainsi que le Ministère des Finances et enfin la Banque Centrale en ce qui concerne l'étape du paiement pour compte du Trésor publique.

La rémunération du personnel actif de l'Etat comprend d'une part, la rémunération des membres des institutions politiques et coutumières (traitement du Chef de l'Etat, des membres du gouvernement, du parlement, des cabinets, des commissaires généraux, des gouvernorats, des hauts magistrats, des chefs coutumiers) et d'autre part, le traitement de base des fonctionnaires du régime général, traitement du personnel contractuel relevant des organismes auxiliaires (budget annexes), traitement des enseignants de l'EPSP, ATG, des professionnels de la santé, des professionnels de l'agriculture et du développement rural, des militaires (salaires du personnel militaire, fonctionnaire de l'Etat, prévus par la loi sur le budget avec assignation spécifique, des policiers, du personnel diplomatique, rémunération du corps diplomatique et consulaire accrédité à l'extérieur, traitement des magistrats civils et militaires (non compris les hauts magistrats), des dépenses des services de sécurité.⁵

La pluralité des procédures est principalement inhérente à la diversité de la nature des dépenses auxquelles le public doit constamment faire face et se manifeste plus particulièrement au stade de l'engagement et de la liquidation.⁶

Depuis toujours, dans l'exécution de la dépense publique, cette étape du paiement s'exécutait par le canal de l'Ordonnateur délégué qui recevait en paiement les fonds du compte du Trésor public et les mettait à la disposition du comptable public pour paiement auprès des services bénéficiaires.

⁵ G. BAKANDEJA WA MPUNGU, *Les finances publiques*, éd. Larcier, Bruxelles, 2006, pp. 48-49.

⁶ R. UMBA-DI-NDANGI, *Finances publiques*, éd. B.E.C.I.F, Kinshasa, 2006, p.85.

Au fil du temps, ce système s'est révélé être un maelström des derniers publics où des milliers des fictifs étaient payés par l'État, du moment que les vrais bénéficiaires subissaient des retenus injustifiés opérés à tous les niveaux ; comptable public, gestionnaire ainsi que les agents payeurs.

En réaction contre ces défaillances de l'ancien système, le gouvernement de la République Démocratique du Congo s'était assigné d'entreprendre une réforme courageuse vers les années 2011, celle de changer le mode de paiement des salaires des agents et fonctionnaires de l'État qui étaient effectué par les comptables publics, qui étaient les seuls reconnus dans le circuit des dépenses publiques, pour confier cette tâche aux institutions bancaires et non bancaires.

Ce faisant, le gouvernement congolais a lancé une véritable réforme sociétale en août 2011, il s'agit d'un défi à relever dans un pays de plus de 2, 3 millions de Km², encore peu couvert par les réseaux bancaires.⁷

La bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État est un vaste projet qui s'inscrit dans le cadre des réformes institutionnelles prônées par le gouvernement de la République en vue de renforcer l'efficacité de l'État.⁸

Par ce processus de la bancarisation, l'État s'est assigné certains objectifs à atteindre, entre autres :

- Empêcher les détournements et les paiements des fictifs ;
- Donner accès au service bancaire classique aux agents et fonctionnaires de l'État ;
- Atteindre individuellement les bénéficiaires des salaires.

B. Contraintes de la bancarisation dans le milieu rural

En réalité, la bancarisation des salaires dans le milieu sans banque a rencontré plusieurs difficultés, parmi lesquelles nous pouvons citer :

- L'absence de banque implantée dans le milieu;
- Le déplacement massif et régulier des travailleurs ;
- L'absence de bâtiment approprié pour effectuer les opérations de banque.

1. L'absence de banque implantée dans le milieu rural

Le défi majeur a consisté en l'approvisionnement des territoires les plus reculés du réseau de la banque, certaines villes étant situées en dehors des principaux axes de communication.⁹ Cette réforme se trouve butée à une certaine difficulté due à la faible couverture des banques sur toute l'étendue de

⁷ TRUST MERCHANT BANK, Rapport annuel, exercice 2013, p.12.

⁸ COMITE DE SUIVI DE LA PAIE, *Bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat, Foires aux questions*, Kinshasa, octobre 2012, p.2.

⁹ TRUST MERCHANT BANK, *Op. cit*, p.18.

la République et de la vétusté du réseau routier qui relie les différents coins du pays.

Pour prévenir tout blocage éventuel, au début de ce processus, il a été convenu que la bancarisation dans les entités où les banques ne se sont pas encore installées, le Gouvernement, tout en maintenant provisoirement le système des (comptables publics, ONG expérimentées et crédibles) veillerait au respect du calendrier de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat qui s'y trouvent¹⁰. Mais curieusement, après cette étape, la bancarisation a été généralisée sur toute l'étendue de la République.

La présence des agents d'une banque en déplacement dans une localité avec l'argent de cette dernière, ne fait pas de ce convoi une banque. La banque qui a été caractérisée par la recherche de la sécurité des fonds sous sa garde depuis des longues années s'expose aux cotés de la multitude des risques qu'elle court, à un nouveau risque d'insécurité dû au déplacement à des longues distances avec des grandes masses d'argent, occasionnant plusieurs cas de cambriolage, et des pertes en vies humaines de leurs agents attaqués.

Tenant compte des objectifs lui assignés au départ, dans le milieu rural, l'absence d'une banque permanente rend la bancarisation difficile, pour ne pas dire impossible. Si la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat apportent des changements dans les habitudes des agents et fonctionnaires de la RDC, elle ne pouvait être pratiquée au même moment dans tous les coins et recoins du pays. Après la ville de Kinshasa, les banques pouvaient poursuivre le processus dans les grandes villes où elles disposent des agences, avant d'embrasser les milieux ruraux. La bancarisation du milieu rural a été une réforme brutale, comme dans beaucoup de réforme entreprise par le Congo.

2. Le déplacement massif et régulier des travailleurs

Les distances effectuées par ces bénéficiaires pour rencontrer les agents des banques avec leur guichet mobile constituent une des plus grandes difficultés de la bancarisation rencontrées dans plusieurs coins du pays. La banque est une activité qui s'exerce dans un rayon d'action bien défini.

Après son lancement, « le gros travail de logistique » n'a pas totalement accompagné cette décision politique. Conséquence, les agents et fonctionnaires de l'Etat et les enseignants sont obligés aujourd'hui de parcourir des longues distances allant de 100 à 200 Km de leurs lieux de travail pour toucher leurs salaires, et les enseignants abandonnant derrière eux, les élèves à leur triste sort, pire encore, ces longs voyages s'effectuent (à pied, vélo, moto). Comme conséquences ; les attroupements dans des longues files d'attentes sans

¹⁰ COMITE DE SUIVI DE LA PAIE, *Op. cit*, p.4.

condition d'accueil appropriée ; tous les travailleurs se rendent au même moment au lieu de la paie et ferment leurs activités.

Les salaires payés dans ces conditions précaires, réveillent des maladies et mettent en danger des personnes censées toucher leurs salaires dans leurs lieux de travail.

Il sied de noter que le Congo n'a pas un bon réseau routier pouvant assurer facilement le transport en commun ; le transport idéal reste la moto. Alors que celle-ci n'est pas accessible à toutes les bourses.

Vu la modicité des salaires des agents de carrière, ceux-ci prennent les vélos, pirogues ou ils font les pieds aller-retour et cela chaque mois. Quel que soit l'état de santé, l'âge ou la grossesse, l'agent est ainsi obligé de rejoindre personnellement sans intermédiaire les agents de la banque pour toucher son salaire. A l'absence d'une bonne politique de la retraite, les personnes de 3^e âge qui continuent à travailler effectuent de longues distances pour toucher leurs salaires.

3. L'absence de cadre approprié pour effectuer les opérations de banque

L'activité bancaire s'identifie à ses opérations de banque qui constituent un monopole conformément aux dispositions légales en matière bancaire ; aussi, elle s'identifie des installations de par les exigences de sa création. La sécurité et le confort sont les deux qualités indispensables à la banque. La banque est un établissement stable et sécurisé de par son origine.

L'existence des banques ne date pas d'hier. Les traces des activités bancaires relèvent de la Mésopotamie, 3000 ans avant notre ère. Dans l'antique ville d'Ur, précisément, c'est le Temple qui jouait le rôle de banque et les prêtres et prêtresses celui de banquier¹¹.

Selon l'histoire, le mot « banque » serait apparu au Moyen âge. Il dérivait de l'italien banca qui désigne un banc en bois sur lequel les changeurs exerçaient leur activité. Les premiers banquiers de cette époque, sont comme ceux de la Grèce des « changeurs »¹². C'est cette table trapèze qui a donné son nom à l'activité.

Pour respecter cette tradition, toutes les banques construisent un comptoir qui sépare de part et d'autre le banquier de ses clients. Dans certains cas, le comptoir est vitré pour assurer une bonne sécurité des activités.

¹¹ G. PAUGET, *Faut-il brûler le banquier ?* Éd. JC Lattès, Paris, 2009, p.30.

¹² *Ibidem*, p.31.

Partant de cette conception de la fixité de la banque, il y a lieu d'affirmer que la banque est une installation fixe et stable qui ne peut sortir de ses installations pour aller à la recherche de la clientèle.

A cet effet, la banque qui sort de son cadre sécurisé conformément aux dispositions légales et réglementaires pour se déplacer avec des grandes masses d'argent d'un lieu à un autre cesse d'être elle-même une banque. De ce fait, on peut tenter d'affirmer que la banque se **débançarise** elle-même en cherchant à bançariser les clients en dehors de son champs de couverture.

En ce qui concerne les conditions de la paie, les milieux de paie censés, être réservés aux seuls bénéficiaires des salaires, sont transformés en marchés occasionnels où tout le monde expose sa marchandise (restaurant de fortune, habits, boissons alcoolisées...), étant donné que le site de la paie devient un lieu de rencontre populaire. En outre, ces lieux constituent des places privilégiées pour le recouvrement des créances, où tous les créanciers se présentent, parfois accompagnés des éléments de la police pour traquer leurs débiteurs insolubles lors de la paie des salaires.

Dans l'ancien système tant décrié, la paie des salaires des agents et fonctionnaires passait inaperçu dans les services, mais aujourd'hui elle est devenue ouverte et publique car, s'effectuant dans des endroits publics inappropriés.

Les conditions d'accueil des travailleurs venus en masse toucher leurs salaires sont vraiment précaires ; débout pendant des longues heures sous les intempéries en entente de paiement de leurs salaires car, un petit retard peut entraîner la perte du salaire du mois en cours pour absence au lieu de la paie. En cas d'absence sur le site de la paie, le travailleur rate son salaire et doit attendre le mois suivant pour réclamer son arriéré, à condition que les agents de la banque reconnaissent cet impaiement, il se pose un problème de preuve, du moment que certains salaires impayés sont déclarés payés au détriment du travailleurs. Le salarié qui réclame son salaire impayé ne dispose d'aucune preuve à confronter aux agents payeurs de la banque ; une grande difficulté rencontrée par les agents et fonctionnaires en cas d'absence au site de paie.

II. LA BANCARISATION DES SALAIRES FACE LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE

A. La bancarisation et les opérations de banque

1. *Opérations principales*

L'activité bancaire ne s'exerce dans l'anarchie. Les banques doivent s'adapter à des contraintes réglementaires de plus en plus fortes.¹³ L'exercice de l'activité bancaire est strictement réglementé.¹⁴

La réglementation bancaire trouve son fondement essentiel dans sa mission d'assurer la stabilité du secteur bancaire par la prévention du risque systémique¹⁵. Les établissements de crédit sont des rouages importants de la croissance économique et de la politique monétaire. Ils jouent un rôle fondamental dans le fonctionnement des systèmes de paiement.¹⁶ L'identification du secteur bancaire a permis de tracer les frontières d'un métier qui bénéficie d'un statut particulier. Les acteurs de la profession bancaire exercent leur activité dans un monopole.¹⁷

De ce fait, les banques sont les seuls Etablissements de crédit habilités à la fois et d'une façon générale, à recevoir du public des fonds à vue, à terme fixe ou avec préavis et à effectuer toutes les autres opérations de banque.¹⁸ Ces opérations sont : la réception et la collecte des fonds du public ; les opérations de crédit ; les opérations de paiement ainsi que la gestion des moyens de paiement.¹⁹

Le monopole des établissements de crédit s'énonce en termes d'interdiction à l'égard de toute une série de personnes ou d'entreprises. Le monopole permet ainsi, de centraliser la collecte des fonds à la banque et de contrôler la distribution des crédits.²⁰ Le caractère vital de l'activité bancaire pour l'économie d'un pays justifie à lui seul qu'elle s'exerce sous la forme d'un monopole garanti par la loi.²¹

¹³ P. KROLL, *Les métiers de la banque, de la finance et de l'assurance*, éd. de l'étudiant, 15^e éd., Paris, 2017, p. 62

¹⁴ S. PIEDELIEVRE, *Droit bancaire*, éd. PUF, Paris, 2003, p.89.

¹⁵ *Ibidem*, p.36.

¹⁶ *Ibidem*, p.89.

¹⁷ P. NEAU-LEDUC, *Droit bancaire*, éd. Dalloz, Paris, 2015, p.77.

¹⁸ Article 3 al. 1, Loi 003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

¹⁹ Article 1, Loi 003/2002, *idem*

²⁰ P. NEAU-LEDUC, *Op. cit.*, p.79.

²¹ G. DECOCQ, Y. GERARD et J. MOREL, *Droit bancaire*, éd. Revue banque, Paris, 2014, p.14.

2. *Operations connexes*

Les activités non constitutives d'opérations de banque peuvent être définies comme celles qui ne sont pas soumises au monopole bancaire.²² Les banques sont libres de déterminer les caractéristiques de la plupart de leurs opérations. Toutefois, pour des motifs relevant de la politique économique, de la clarification des relations de la banque avec la clientèle ou d'une approche prudentielle, plusieurs d'entre elles sont réglementées.²³ Les Etablissements de crédit peuvent effectuer conformément à la loi les opérations connexes prévues à l'article 9 de Loi n° 003/2002 du 02/02/2002, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

En dehors de ces opérations réglementées, le dynamisme économique des banques les a poussés à étendre leurs domaines d'intervention avec la bénédiction du législateur.²⁴ Les banques font face à un environnement économique fort concurrentiel. En plus, l'évolution technologique impose des moyens colossaux pour assurer le fonctionnement de la banque. Ainsi, pour faire face à toutes leurs charges de fonctionnement, les banques accroissent leur rentabilité par la multiplication de leurs gammes de produits. Aujourd'hui, les produits offerts par les banques sont divers et elles ne cessent d'innover au jour le jour pour élargir leurs gammes de produits en vue de conserver, d'attirer leur clientèle, de faire face à la concurrence sur le marché et enfin d'étendre leurs portefeuilles.

3. *Le paiement des salaires par voie bancaire*

La banque est devenu aujourd'hui un ensemble complexe dont le pourtour va très loin au-delà de l'activité traditionnelle de mutualisation de la collecte de l'épargne et du financement sous formes de prêts ; intermédiation, accès au marché d'agents non financiers, développement considérable à l'intention de ces derniers de divers services à caractère financier.²⁵ La banque devient aujourd'hui une entité qui assure une variété de services dans les domaines les plus divers de l'activité économique²⁶.

Dans le contexte congolais, la bancarisation n'est pas une activité normale de banque qui entre en ligne de compte des opérations de banque. La banque perçoit une rétribution pour l'exécution de la paie bancarisée, ce qui n'est pas le cas pour les opérations d'autres clients de la banque. Il s'agit concrètement

²² T. BONNEAU, *Droit bancaire*, éd. Montchrestien, Paris, 2007, p. 6.

²³ S. DECOUSSERGUE, *Gestion de la Banque, du diagnostic à la stratégie*, éd. DUNOD, 5^e éd., Paris, 2007, p. 48.

²⁴ G. DECOCQ, Y. GERARD, J. MOREL, *Op. cit.*, p.14.

²⁵ P. OLIVIER, ET CONSORTS, *La nouvelle économie bancaire*, éd. Economica, Paris, 2005, p.12.

²⁶ D. SAÏDANE, *La nouvelle banque et métiers et stratégies*, éd. Revue banque, Paris, 2006, p.77.

d'une sous-traitance dans l'exécution des dépenses publiques jadis, exécutées par les comptables publics.

B. Contraintes légales et réglementaires bancaires

L'absence d'un cadre légal approprié pour encadrer cette réforme financière de la paie bancarisée est à la base de son dysfonctionnement. La mauvaise exécution de la paie, les retards dans le déploiement des banques et de paiement ne sont sanctionnés par aucune disposition légale particulière. L'absence des textes légaux ou réglementaires soumettent d'office la bancarisation aux textes existants en matière bancaire. Cette forme de bancarisation révèle plusieurs déviations de la réglementation en la matière dont :

- L'absence de choix du banquier ;
- Non-respect de l'échéance de paiement des salaires ;
- Le déplacement des banques et des fonds ;
- Bancarisation et opérations de banque ;
- Responsabilité pénale et civile ;
- Obligations de discrétion et de loyauté.

1. Absence de choix du banquier

Comme tout contrat, la convention de compte suppose une rencontre de volonté entre un banquier et un client.²⁷

Bien que l'ouverture du compte soit un contrat d'adhésion, le client a droit de se choisir le banquier de son choix. De même, le banquier a le droit de refuser ses services à un client qu'il juge dangereux pour la banque.

Les établissements de crédit sont tenus de s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients avant d'ouvrir un compte ou livret, de prendre en garde des titres, valeurs ou bons, d'attribuer un coffre ou d'établir toutes autres relations d'affaires. Cette vérification d'identité pour la personne physique est opérée par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris copie, il en est également du contrôle de l'adresse qui est effectuée par la présentation de tout document de nature à en faire preuve.²⁸

L'entrée en relation constitue un moment privilégié que la banque, tant pour sa sécurité que pour celle des tiers à l'égard desquels elle est susceptible d'engager sa responsabilité, ne doit pas être négligée. Entrer en relation avec un client, c'est accepter un risque qu'il faut s'efforcer de cerner²⁹.

²⁷ S. PIEDELIEVRE, *Op. cit.*, p.153.

²⁸ Article 8, Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

²⁹ P. BOUTEILLER et F. RIBAY, *L'exploitation de banque et de droit*, éd. Banque Editeur, Paris, 2000, p.13.

La banque doit suspecter toute demande d'ouverture de compte présentée par une personne sans résidence ni activité professionnelle dans le secteur de l'agence³⁰. La banque ne traite pas avec un client qui n'est pas résident dans son rayon d'action. La bancarisation de salaire dans le milieu rural viole le caractère contractuel de la relation entre le banquier et le client.

2. Non-respect de l'échéance de paiement des salaires

Dans les milieux urbains, les salaires sont payés à partir du 15^{ème} jusqu'au 25^{ème} jour du mois en cours, dans le milieu rural par contre, la date de paie n'est pas certaine, dépendant des caprices des banques qui peinent à se déployer.

Par sa mission de la garde des fonds publics, la banque n'est pas tenue de chercher les clients pour leur payer les salaires, mais l'opération de paiement de salaire à l'avance lui exige de payer les salaires dans un temps raisonnable.

Il est vrai que la banque ne peut être tenue pour responsable du délai d'exécution de la paie en tenant compte de sa mission essentielle qui est la collecte de l'épargne, l'octroi de crédit et la gestion des moyens de paiement. Le caractère vital du salaire impose son paiement dans un délai raisonnable. Cette vision de la banque selon sa mission traditionnelle ne rime pas avec le paiement des salaires par voie bancaire dans le milieu rural dépourvu de banque, et que cette dernière a des clients à payer. Les attentes de tout travailleur se situent à trois niveaux de couverture des besoins fondamentaux ; consommer, épargner, protéger sa santé et pour ses vieux jours.³¹

Les conditions exceptionnelles dans lesquelles les banques évoluent ne leur donne pas le droit de garder les salaires des personnes qui n'habitent pas au lieu de son agence sous couvert de son rôle de la garde des fonds publics.

La paie bancarisée s'exécute au gré des banques et non en raison d'une contrainte légale ou réglementaire. Le respect du délai de la paie des salaires est une obligation pour les banques comme c'est fut le cas pour les comptables publics. Le salaire a un caractère vital, son paiement doit être immédiat pour ce faire, la loi sur le comptable public limitait les abus de l'exécution de la paie notamment, le temps de rétention des fonds destinés à la paie après le retrait du compte du Trésor public. Le comptable public ne pouvait garder les fonds au-delà de 48h sans exécuter la paie, dépasser ce délai lui impartit, le comptable s'exposait aux poursuites judiciaires pour détournement.

3. Le déplacement des banques et des fonds

Sans préjudice des conditions rigoureuses qui caractérisent sa création notamment, par l'obligation d'un agrément préalable, l'implantation d'une

³⁰ P. BOUTEILLER ET F. RIBAY, *Op. cit.*, p.16.

³¹ B. MARTORY, *Contrôle de gestion sociale*, éd. Salaires, Paris, 2005, p.37.

banque dans un lieu autre que son siège prévu dans ses statuts est subordonnée à une autorisation de la Banque Centrale³².

Si l'implantation de la banque dans un lieu autre que son siège est soumise à une autorisation préalable conformément à loi n°003/2002, le déplacement régulier de la banque d'une localité à une autre sans y fixer son point d'exploitation n'est prévu par aucun texte légal ou réglementaire.

En outre, le déplacement des fonds de la banque d'une localité à une autre est subordonné à une autorisation préalable de la Banque Centrale du Congo conformément au règlement n°003/2018 du 14 décembre 2018.

A cette rencontre entre banque et travailleurs, les salaires sont payés en espèce aux agents et fonctionnaires qui sont obligés de toucher l'intégralité de leurs salaires. S'il s'agissait de la bancarisation au vrai sens du mot avec une banque implantée sur place, certains agents pouvaient épargner à partir de leurs comptes où laisser passer un mois de salaire en compte en cas d'indisponibilité ou de déplacement.

L'existence des guichets mobiles des banques s'oppose aux exigences légales et réglementaires de notre pays. Dès lors, la création comme l'implantation d'une banque dans un autre lieu sont soumises à une autorisation préalable de la Banque Centrale du Congo.

4. La bancarisation et les opérations de banque

Les banques devaient se conformer ou s'adapter aux exigences légales des opérations existantes pour assimiler la bancarisation aux opérations de banque. A défaut, les banques devaient innover au-delà des opérations de banque prévues par la loi.

Toutefois, il existe aujourd'hui des opérations de banque à distance. Les opérations de banque à distance sont une innovation de la nouvelle technologie. Un client peut effectuer un versement ou un virement de son compte à distance.

La bancarisation suppose l'idée de l'épargne et éventuellement de l'octroi du crédit en cas de besoin exprimé par le travailleur. Le système de la bancarisation des salaires des agents de carrière ne permet pas aux travailleurs d'épargner, car ils ne gèrent pas leurs comptes au sens de la pratique bancaire, mais ils répondent aux listings de paie qui reprennent leurs noms.

³² Article 29 de la Loi 003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

5. La responsabilité pénale et civile

La détention des fonds publics rend la personne responsable de tout désagrément ou toute désaffectation des fonds mise à sa disposition. L'agent ou fonctionnaire de l'Etat qui dispose les fonds publics à ses fins propres sans réaliser l'objectif visé par l'Etat, est rendu de ce fait, auteur de l'infraction du détournement. C'est un détournement en fonction des attributions conférées à l'agent ou fonctionnaire de l'Etat ; il peut aussi se réaliser en raison de la détention des fonds publics. Ce qui revient à assimiler le banquier au fonctionnaire public dans sa mission de paie des agents et fonctionnaires de l'Etat.

Il est vrai que l'infraction du détournement est subordonnée à la qualité du fonctionnaire public à qui sont remis les fonds publics en raison de ses fonctions. La responsabilité pénale est retenue à la charge de l'agent qui détourne les fonds destinés à la paie. La coopération entre l'Etat et la banque commerciale qui est au départ une personne morale, engage la responsabilité civile de celle-ci pour les fautes commises de ses agents.

En cas de perte ou de disposition autre que celle destinée par l'Etat, la banque commerciale engage sa responsabilité civile envers l'Etat qui lui confie les fonds pour paiement.

6. Obligation de discrétion et de loyauté

La banque exécute ses opérations dans une discrétion totale conformément à l'article 73 de la loi 003/2002, de manière à ne pas exposer la clientèle. Le paiement des salaires en public et dans un milieu inapproprié viole le caractère secret des opérations de banque qui doivent se dérouler dans la discrétion.

Les salaires sont payés dans le milieu public dans un attroupement encombrant. Le débordement des sites de paie des salaires par voie bancaire prive à ces clients occasionnels du traitement digne réservé à un client d'une banque qui est caractérisé par le respect de la clientèle.

Si le gouvernement se félicite de la réussite de la bancarisation, par contre les travailleurs en milieu rural sans banques, eux, continuent à se plaindre des conditions d'accueil difficiles et inappropriées pour une banque ; le manque de considération de la part des agents des banques contrairement à l'obligation de loyauté qui les incombe, et la maltraitance de la part des agents de l'ordre commis à la garde des opérations de la paie.

De ce fait, le respect de la dignité des travailleurs est mis en mal. Le paiement des salaires crée un attroupement des travailleurs en public dans le milieu à la fois non professionnel et non bancaire entraînant des bousculades entre ces derniers plus gradés au moins gradés.

C. La microfinance et la bancarisation dans les milieux sans banque

Si par principe, la bancarisation des salaires doit être assurée par une institution qui donne accès à l'ouverture des comptes, celle du milieu rural sans banque doit être assurée par une institution qui donne accès à l'ouverture des comptes et à leur gestion locale, permettant aux travailleurs de toucher leurs salaires quand ils le souhaitent. Ces derniers doivent avoir accès direct au système bancaire pour se conformer aux principes de la bancarisation, ce qui donnerait aux travailleurs du milieu rural accès au crédit. La bancarisation suppose un accès total aux services bancaires, notamment le dépôt, le retrait et le crédit, selon le choix du client.

Cette bancarisation à distance n'offre pas le service bancaire attendu au sens strict de la loi bancaire, mais plutôt une subrogation des agents des banques aux comptables publics.

La bancarisation en soi n'est pas mauvaise ; mais la seule et grande difficulté est l'absence des structures financières devant s'occuper de la paie sur toute l'étendue de la République³³.

Depuis quelques années, la plupart des banques d'Etat qui pouvaient contrebalancer ce déficit ont fermé leurs portes. Tel est le cas de la banque du commerce extérieur, et la Nouvelle Banque de Kinshasa. La loi 003/2002 ne reconnaît pas la forme d'une banque commerciale relevant de l'Etat, mais elle donne plutôt à la banque la forme d'une société commerciale.

La réforme du système financier par la bancarisation des salaires dépasse le cadre de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat dans le sens qu'elle vise l'instauration d'un système financier et bancaire sur toute l'étendue de la République, de restaurer le tissu économique et de canaliser les opérations financières entre l'Etat et ses démembrements.

Le débat reste ouvert quant à la considération de la bancarisation comme une opération de banque au sens de l'article 1^{er} de la loi 003/2002. Si les agents payés sont considérés comme des clients de la banque, le salaire ne serait pas payé par les institutions non bancaires et même non financières telle que la CARITAS. Si elle est considérée comme une opération connexe, l'établissement qui la pratique doit être une institution financière avec l'autorisation de passer cette opération.

Pour pallier à cette carence de banque, dans le système bancaire congolais, il est prévu un accès aux micro-finances pour la population pauvre exclue du système bancaire classique. Le déplacement de la banque d'une localité à l'autre pour couvrir les milieux dépourvus des banques n'est pas reconnu jusqu'à ce jour dans la loi bancaire congolaise.

³³ TRUST MERCHANT BANK, *Op. cit.*, p.14.

A cet effet, les Institutions de microfinance prévues par la réglementation congolaise sont : la coopérative d'épargne et de crédit et l'Institution de microfinance.

La microfinance est une offre, à titre habituel, de services financiers incluant des personnes n'ayant pas accès au système bancaire classique³⁴. En outre, les coopératives d'épargne et de crédit effectuent des opérations de microfinance.³⁵ Le législateur protège rigoureusement la coopérative par les principes fondamentaux d'une réglementation prudentielle en vue de garantir une saine gestion et une bonne solidité financière de ces établissements de crédit, qui constituent une alternative offerte à l'autorité monétaire pour la bancarisation des couches de la population non encore desservies par les banques³⁶.

Aux côtés de ces deux institutions, nous avons la Caisse d'Épargne et de Crédit du Congo (CADECO) qui est une Institution publique. La Caisse d'Épargne et de Crédit est une institution financière relevant du Ministère de Finances. Elle a pour missions de promouvoir l'épargne et l'octroi des microcrédits aux personnes à faible revenu privées du système bancaire classique.

Le milieu rural serait mieux servi dans la bancarisation par la CADECO, les COOPEC et autres Institutions de Microfinance qui ont pour vocation de s'installer dans tous les milieux même reculés.

La réhabilitation de la CADECO, à travers toute la République offre l'avantage à l'Etat non seulement de faciliter l'exécution de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat en toute sécurité, mais aussi de percevoir les recettes de l'Etat à travers toute la République dans les milieux où la Banque Centrale n'est pas représentée. Bref, sa réhabilitation dans tout le pays pourrait relever le défi du système financier en général, et de la bancarisation en particulier.

³⁴ Article 5 point 10, Loi n°11/020 du 15 septembre 2011, fixant les règles relatives à l'activité de la microfinance en République Démocratique du Congo.

³⁵ Article 3 al. 1, Loi n°11/020 du 15 septembre 2011, *idem*.

³⁶ Loi n°002 du 02 février 2002, portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit, exposé des motifs.

CONCLUSION

La bancarisation de la paie est une réforme financière qui apporte une solution aux problèmes de paiement des fictifs, des retenus irréguliers et des détournements.

Toutefois, il faut noter, l'absence des textes appropriés pouvant assurer son encadrement en définissant les droits et les obligations des parties.

A première vue, on penserait que la paie des agents et fonctionnaires de l'État soit assimilée aux opérations de banque au sens de l'article 1^{er} ; ce qui n'est pas vrai, par le fait que les circonstances exceptionnelles dans lesquelles s'exécute la paie ne se conforment pas à la loi 003/2002.

Le déplacement des banques à des milliers des kilomètres pour effectuer la paie ne répond à aucune disposition légale, mais expose par conséquent les banques aux risques de plus en plus croissants et les bénéficiaires aux tracasseries et aux pertes de temps.

Si le niveau économique réduit du milieu rural n'encourage pas les banques commerciales à s'y implanter ; par contre, la bancarisation dans le milieu urbain est une tâche rationnelle et idéale car, les banques commerciales y sont effectivement implantées, chaque agent ou fonctionnaire possède un compte ouvert dans une banque. Contrairement, les travailleurs en milieu rural sont obligés de se présenter au passage de la banque, bravant ainsi toute sorte d'intempéries, à des très longues distances pour certains au risque de trouver la délégation de la banque déjà partie.

Face à toutes ces difficultés, seule la microfinance reste la réponse au déficit institutionnel de la bancarisation dans le milieu rural dépourvu de banque conformément à l'esprit de la loi bancaire.

La réglementation de ce nouveau système de paiement s'impose pour établir les droits et les obligations entre les parties qui sont les banques d'une part, et les agents et fonctionnaires d'autre part.

La bancarisation devait être contextualisée aux réalités congolaises, au lieu de copier le modèle standardisé des pays développés.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES LÉGAUX ET RÉGLEMENTAIRES

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
- Loi 016/010 du 15 juillet 2016 portant code du travail.
- Loi 81-003 du 17 juillet 1981, portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.
- Loi n°003/2002 du 02 février 2002 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.
- Loi n°002 du 02 février 2002 portant dispositions applicables aux coopératives d'épargne et de crédit.
- Loi n°04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.
- Loi n°11/020 du 15 septembre 2011, fixant les règles relatives à l'activité de la microfinance en République Démocratique du Congo.

II. OUVRAGES

- BAKANDEJA WA MPUNGU, G., *Les finances publiques*, éd. Larcier, Bruxelles, 2006.
- BONNEAU, T., *Droit bancaire*, éd. Montchrestien, 7^e éd, Paris, 2007.
- BOUTEILLER, P. ET RIBAY, F., *L'exploitation de banque et de droit*, éd. Banque éditeur, Paris, 2000.
- DE COUSSERGUE, S., *Gestion de la Banque, du diagnostic à la stratégie*, éd. DUNOD, 5^e éd. Paris, 2007.
- DECOCQ, G., GERARD, Y., MOREL, J., *Droit bancaire*, Revue banque 2^e éd., Paris, 2014.
- KROLL, P., *Les métiers de la banque, de la finance et de l'assurance*, éd. de l'étudiant, Paris, 2017.
- MARTORY, B., *Contrôle de gestion sociale*, éd. Salaires, 5^e éd., Paris, 2005.
- NEAU-LEDUC, P., *Droit bancaire*, éd. Dalloz, Paris, 2015.
- OLIVIER, P., et ali., *La nouvelle économie bancaire*, édition Economica, Paris, 2005.
- PAUGET, G., *Faut-il bruler le banquier ?* Éd. JC Lattès, Paris, 2009.
- PIEDELIEVRE, S., *Droit bancaire*, éd. PUF, Paris, 2003.
- SAÏDANE, S., *La nouvelle banque et métiers et stratégies*, éd. Revue banque, Paris, 2006.
- UMBA-DI-NDANGI, R., *Finances publiques*, éd. B.E.C.I.F, Kinshasa, 2006.

- VAN GREUNING, H., BRAJOVIC BRATANOVIC, S., *Analyse et gestion du risque, (Risque bancaire)*, éd. ESKA, 1^{ère} éd., Paris, 2004.

III. AUTRES DOCUMENTS

- COMITE DE SUIVI DE LA PAIE, *Bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'Etat, Foires aux questions*, Kinshasa, octobre 2012.
- TRUST MERCHANT BANK, *Rapport annuel, exercice 2013*.