

**RÉPONSE DE LA DIRECTION DE LA BANQUE À LA DEMANDE D'EXAMEN
DU PANEL D'INSPECTION DU PROJET COMPÉTITIVITÉ ET
DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ DE LA RÉPUBLIQUE
DÉMOCRATIQUE DU CONGO (Crédit n° 3815-RDC)**

La Direction a examiné la demande d'inspection du Projet compétitivité et développement du secteur privé de la République démocratique du Congo (Crédit n° 3815-RDC), reçue par le Panel d'inspection le 15 décembre 2009 et enregistrée le 7 janvier 2010 (RQ10/01). La Direction a rédigé la réponse suivante.

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	iv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
I. INTRODUCTION.....	6
II. CONTEXTE DU PROJET.....	7
III. PROBLÈMES PARTICULIERS LIÉS À LA DEMANDE	12
IV. POINT SUR LE PLAN D’ACTION DE LA GÉCAMINES.....	21
V. ENSEIGNEMENTS TIRÉS.....	26
VI. RÉPONSE DE LA DIRECTION	28

Annexes

- Annexe 1. Réclamations et réponses
- Annexe 2. Étapes importantes

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BCA	Banque de crédit agricole
BCCE	Banque congolaise du commerce extérieur
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CCLB	Comité de coordination des opérations de liquidation des banques
COPIREP	Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État
CRE	Crédit de redressement économique
ECOREC	Commission économie et reconstruction
FIGEPAR	Fiduciaire de gestion et de participation
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
Gécamines	Générale des carrières et des mines
IDA	Association internationale de développement
INSS	Institut national de la sécurité sociale
KPMG	Cabinet d'audit international
Mém. opér.	Mémorandum opérationnel
NBK	Nouvelle Banque de Kinshasa
ONG	Organisation non gouvernementale
OCPT	Office congolais des postes et des télécommunications
OD	Directive opérationnelle
PB	Procédures de la Banque
PDV	Programme de départs volontaires
PI	Panel d'inspection
PIB	Produit intérieur brut
PO	Politique opérationnelle
PSDC	Projet compétitivité et développement du secteur privé
RDC	République démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de distribution d'eau
RH	Ressources humaines
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SNCC	Société nationale des chemins de fer du Congo
TSS	Stratégie d'appui transitoire
UNTZA	Union nationale des travailleurs zaïrois

Unité monétaire (au 10 février 2010)

1 USD = 895,4 CDF

1 CDF = 0,00108 USD

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. ***Demandes d'inspection.*** Le 12 mars 2009, le Panel d'inspection a reçu et enregistré deux demandes d'inspection concernant la République démocratique du Congo (RDC) : le Projet compétitivité et développement du secteur privé (PSDC), financé par l'Association internationale de développement. Les deux demandes d'inspection portaient sur des réclamations concernant une des sous-composantes du projet, notamment le Programme de départs volontaires, qui s'est traduit par le départ de plus de 10 000 salariés de l'entreprise publique « Générale des carrières et des mines » (Gécamines). Dans son Rapport d'éligibilité, le Panel d'inspection a pris note de la réponse de la Direction et a recommandé au Conseil des Administrateurs d'approuver sa proposition : i) de s'abstenir de formuler à ce stade toute recommandation sur le point de savoir si une enquête était justifiée et ii) d'attendre de voir comment allait évoluer la situation concernant les questions soulevées dans la demande d'inspection. Le 11 juin 2009, le Conseil a approuvé la recommandation du Panel.

2. Le 7 janvier 2010, le Panel d'inspection a enregistré une troisième demande d'inspection, objet de la présente réponse. Cette troisième demande a été présentée par deux personnes, ci-après dénommées les « requérants », au nom d'un groupe représentant d'anciens salariés de trois banques publiques, à savoir la Banque de crédit agricole (BCA), la Banque congolaise du commerce extérieur (BCCE) et la Nouvelle Banque de Kinshasa (NBK).

3. Les requérants indiquent que la Banque centrale de la RDC a liquidé les trois banques susmentionnées, conduisant au licenciement de 3 480 salariés. Ils font part de leurs préoccupations sur les conditions afférentes aux indemnités de licenciement, sur le calcul et les montants des indemnités qui leur étaient dues, sur les conséquences sociales pour les ex-salariés concernés, sur les problèmes de réinsertion professionnelle des salariés licenciés et sur le non-respect des articles applicables du Code du travail congolais, et se disent insatisfaits de leurs échanges avec la Banque mondiale sur les questions du projet.

4. ***Dans sa réponse aux deux premières demandes, la Direction a décrit la situation d'instabilité politique et de conflit dont sortait la RDC en 2001-2002, ainsi que la situation financière catastrophique de l'époque.*** Voyant une occasion unique de paix, la Banque mondiale et la communauté internationale ont décidé de reprendre leur collaboration avec la RDC en 2001. La première stratégie d'appui transitoire de la RDC, avalisée par le Conseil le 31 juillet 2001, visait à soutenir la transition vers la paix et la stabilité tant en RDC que dans la sous-région en aidant le Gouvernement à : a) répondre aux besoins de base et urgents ; b) rebâtir des politiques et des institutions publiques efficaces ; c) relancer l'activité économique ; et d) reconstruire la capacité de mise en œuvre. Il s'en est suivi plusieurs opérations de prêts pour financer la mise en œuvre de cette stratégie.

5. ***Reconnaissant que le redressement du secteur financier était essentiel à la stabilité ainsi qu'à la reprise et la croissance du secteur privé, le Gouvernement a proposé***

une imposante restructuration du secteur bancaire et sollicité une aide urgente de la part du FMI et de la Banque mondiale. En mai 2002, les banques privées ont été mises en liquidation et, en septembre 2002, le Gouvernement a souhaité qu'il en soit de même pour les trois banques du secteur public identifiées comme non viables (BCA, NBK et BCCE). Toutefois, la mise en œuvre de ce plan de restructuration ne pouvait se faire sans au préalable régler la question des indemnités de licenciement à verser aux salariés des banques à mettre en liquidation, et la Banque a été sollicitée pour aider le Gouvernement à résoudre ce point.

6. **Projet compétitivité et développement du secteur privé (PSDC).** Le PSDC, d'un montant de 120 millions de dollars, a été approuvé le 29 juillet 2003 et est entré en vigueur le 2 décembre 2003. L'objectif de développement du projet était d'améliorer la compétitivité de l'économie, et ainsi de contribuer à la croissance économique. Le projet devait contribuer à atténuer le coût social de la réforme, en aidant le Gouvernement à financer le paiement des indemnités de licenciement aux salariés de la Gécamines, des trois banques publiques mises en liquidation (BCA, NBK et BCCE) et de l'Office congolais des postes et des télécommunications (OCPT). Dans la conception et l'élaboration du projet, la Banque s'est inspirée de plusieurs politiques et mémorandums applicables, étayés par une étude économique et sectorielle du pays et une évaluation de la pauvreté dans le secteur minier.

7. **La mise en œuvre du projet a été réalisée par le COPIREP,** le Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État. En février 2010, les fonds du projet étaient décaissés à 80 % et engagés à 90 %. Compte tenu du caractère central des réformes du climat de l'investissement pour générer de la croissance, et de la nécessité de restructurer d'autres entreprises parapubliques, un financement supplémentaire du projet, à hauteur de 60 millions de dollars, a été approuvé en avril 2008, et il est proposé de prolonger le projet jusqu'au 31 décembre 2012. L'examen à mi-parcours de juin 2007 faisait état de l'avancement du projet dans un environnement très difficile.

8. **Calcul des indemnités de licenciement** Le calcul des indemnités de licenciement a été rendu extrêmement complexe par la situation des banques (qui n'avaient pas enregistré d'opérations depuis 1995, ou très peu), caractérisée par : a) des données non fiables ou limitées sur les ressources humaines (RH), s'expliquant par la destruction des archives des banques durant les troubles civils et la guerre civile (1991 – 2001) ; b) l'absence de conventions collectives contraignantes entre les banques et les syndicats ; c) la difficulté à déterminer les salaires devant servir de base au calcul du montant des indemnités de licenciement ; et d) le montant des arriérés à prendre en compte.

9. **Utilisation d'un barème simplifié pour les paiements.** Le consultant était conscient que, dans le cas de licenciements, les indemnités individuelles devaient être calculées d'après les informations spécifiques concernant chaque salarié. Compte tenu du manque de données fiables sur les RH, le consultant a recommandé en 2004 l'utilisation d'un barème pour deux raisons majeures : a) cette méthode rendait les calculs plus transparents, était impartiale et réduisait les risques d'irrégularités, préoccupation majeure ; et b) elle évitait des calculs complexes et potentiellement erronés, basés sur des informations incorrectes.

9. **Difficulté à parvenir à un consensus national sur l'approche à adopter concernant les indemnités de licenciement.** Plusieurs facteurs ont compliqué l'obtention d'un consensus au niveau national sur la question des indemnités de licenciement, notamment : l'absence d'accord des syndicats sur la grille de paiements proposée, des calculs divergents entre le consultant et l'Inspection du travail (11,5 millions de dollars pour le premier, contre 60 millions de dollars pour la deuxième), des ajustements supplémentaires aux montants proposés, des avis opposés quant à savoir si les indemnités financées par la Banque constituaient ou non une avance, enfin un débat au sein du Gouvernement pour savoir si les dettes envers les anciens salariés devaient être réglées avec le produit de la liquidation des banques, ou bien imputées sur le budget ou d'autres sources de financement. L'absence de consensus au sein du Gouvernement de la RDC sur cette question sensible est un problème critique.

10. À l'issue des échanges entre la Banque mondiale et d'anciens salariés des banques mises en liquidation entre avril et novembre 2009, le COPIREP a adressé une lettre à la Banque mondiale, en y joignant un exemplaire des derniers courriers à ce sujet échangés entre le Premier ministre, le ministère des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale, informant la Banque mondiale que cette question sensible était une question interne qui serait réglée par le Gouvernement de la RDC. À ce jour, cette question n'a pas été résolue au sein du Gouvernement et la Banque mondiale n'a pas pris position à ce sujet. Elle s'est cependant déclarée prête à continuer d'appuyer les efforts déployés par le Gouvernement pour restructurer le secteur parapublic, notamment en recherchant des solutions pour faire face aux coûts sociaux correspondants d'une manière qui prenne en compte la situation budgétaire du pays et des considérations d'économie politique.

11. **Plans d'action initial et supplémentaire concernant la Gécamines.** Suite à la demande d'inspection de la part d'anciens salariés de la Gécamines (partants volontaires), la Direction a proposé un plan d'action, qui comprenait une étude sur les partants volontaires, ainsi que l'octroi d'une assistance au Gouvernement pour l'aider à résoudre la question des coûts sociaux de la réforme. Suite à l'étude, la Direction a proposé au Gouvernement des mesures supplémentaires de suivi du projet, lesquelles mesures consistent notamment à : favoriser l'accès des partants volontaires aux services de santé et d'éducation, ainsi qu'aux prestations au titre du régime national de retraite ; fournir une assistance technique pour réformer le régime national de retraite ; aider le Gouvernement à formuler une stratégie couvrant la dimension sociale de la réforme en cours des entreprises publiques ; enfin, épauler le Gouvernement dans la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends à l'intention des anciens salariés de la Gécamines en vue de traiter toute réclamation encore en suspens.

12. Un consultant a été recruté en octobre 2009 par le COPIREP, dans le cadre du PSDC, pour aider le Gouvernement à approfondir la question centrale du coût social de la réforme des entreprises publiques. Une présentation a été faite, le 19 décembre 2009, auprès de l'ECOREC (Commission économie et reconstruction du Gouvernement) sur la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques. Cette présentation soulignait combien il était urgent de s'attaquer au problème et de définir une stratégie potentielle à cet effet. En octobre 2009, les dettes sociales des six principales entreprises publiques

s'élevaient à 607 millions de dollars et le coût de compression d'effectifs (en réponse au problème de sureffectif) oscillerait entre 85 et 175 millions de dollars. Si l'on inclut toutes les entreprises publiques dans les calculs, le coût social dépasse le milliard de dollars. La stratégie proposée – examinée à l'ECOREC et à soumettre au Conseil des Ministres – serait complétée par des stratégies adaptées en fonction des entreprises. Cette stratégie reposerait sur les piliers suivants :

- Apurement des dettes sociales ;
- Gestion saine des programmes de licenciements ; et
- Examen du cadre juridique et réglementaire régissant la gestion des ressources humaines.

13. **Enseignements tirés.** La Banque mondiale a tiré de grands enseignements des programmes de compression d'effectifs entrepris au sein de la Gécamines, des trois banques mises en liquidation et de l'OCPT et les a intégrés dans la conception de nouvelles opérations relatives à la réforme des entreprises publiques. Ces principaux enseignements sont notamment la nécessité :

- d'organiser un débat et de dégager un consensus au niveau national sur les moyens d'apurer les coûts sociaux de la réforme des entreprises publiques, en vue de parvenir à un consensus national sur la stratégie la plus appropriée et budgétairement viable ;
- de veiller à ce que l'on dispose de compétences de haut niveau en droit du travail et négociations avec les partenaires sociaux à la fois durant la phase de conception d'un projet et tout au long de la mise en œuvre d'un programme de compression d'effectifs ;
- d'admettre le besoin de soutenir un processus de négociation potentiellement long et difficile, et de prendre en compte le délai nécessaire pour dégager un consensus ;
- de prendre en compte le système de sécurité sociale existant, et de veiller à l'éligibilité des salariés partants aux prestations de sécurité sociale ;
- les équipes de supervision des projets traitant de programmes de compression d'effectifs doivent inclure un spécialiste du développement social pour suivre les résultats obtenus dans ce domaine (et veiller ainsi à ce que des études initiales et de suivi soient effectivement réalisées).

14. **Plan d'action.** La Direction propose le plan d'action spécifique suivant pour les anciens salariés des trois banques mises en liquidation, en sus du plan d'action élaboré suite à la demande d'inspection des anciens salariés de la Gécamines.

Action	Calendrier
<p>Entreprendre une analyse détaillée, avec le concours d'un consultant spécialisé, pour rendre pleinement compte des différences entre les calculs du consultant et ceux de l'Inspection du travail.</p>	<p>Avant fin avril 2010</p>
<p>Continuer d'aider le Gouvernement à formuler une stratégie complète en vue de régler les dettes sociales des entreprises publiques (d'après le plan d'action supplémentaire de la Gécamines).</p> <p>Il est proposé qu'un deuxième financement complémentaire apporté au PSDC finance l'étude de faisabilité et la mise en œuvre d'une structure de défaisance pour la dette des entreprises publiques envers les salariés, d'une façon responsable du point de vue budgétaire.</p>	<p>Octobre 2009 - Juin 2010</p> <p>Second financement supplémentaire à présenter au Conseil avant fin juin 2010</p>
<p>Fournir une assistance technique aux anciens salariés des banques mises en liquidation pour les aider à accéder au régime national de retraite (INSS) – parallèlement au soutien à la réforme de l'INSS (selon le plan d'action complémentaire de la Gécamines)</p>	<p>Mars – Décembre 2010</p>
<p>La Direction va également recommander au Gouvernement une étude qualitative sur les anciens salariés des banques afin de mieux comprendre leur situation actuelle, et aider à sa réalisation.</p>	<p>Avant fin 2010</p>

I. INTRODUCTION

1. Le 12 mars 2009, le Panel d'inspection a reçu et enregistré deux demandes d'inspection (RQ09/02 et RQ09/03) concernant le Projet compétitivité et développement du secteur privé (PSDC) de la République démocratique du Congo (RDC), financé par l'Association internationale de développement (crédit de l'IDA n° 3815-RDC). La Direction a présenté sa réponse le 27 avril 2009 et le Rapport d'éligibilité du Panel d'inspection a été soumis aux Administrateurs le 27 mai 2009 (INSP/R2009-0002).

2. Les deux demandes d'inspection portaient sur des réclamations concernant une des sous-composantes du projet, « aide en vue du coût social de la réforme », et, plus particulièrement, le Programme de départs volontaires, conduisant au départ de plus de 10 000 salariés de l'entreprise publique « Générale des carrières et des mines » (Gécamines). Ces demandes ont été enregistrées, respectivement, par deux habitants de Likasi, Katanga, RDC, anciens salariés de la Gécamines, et par le Président du « Collectif des Ex-agents Gécamines ODV ». Dans son Rapport d'éligibilité, le Panel d'inspection prenait note de la réponse de la Direction et recommandait au Conseil des Administrateurs d'approuver la proposition du Panel : i) de s'abstenir de formuler à ce stade toute recommandation sur le point de savoir si une enquête était justifiée et ii) d'attendre de voir comment allait évoluer la situation concernant les questions soulevées dans la demande d'inspection. Le 11 juin 2009, le Conseil a approuvé la recommandation du Panel.

3. Le 7 janvier 2010, le Panel d'inspection a enregistré une troisième demande d'inspection, référencée « demande du PI RQ10/01 » (ci-après « la demande »), concernant le PSDC, objet de la présente réponse.

4. Cette troisième demande d'inspection a été présentée par MM. Freddy Kituba Kimbwel et Timothée Lobe Bangudu, pour le compte de l'« Intersyndicale », qui représente d'anciens salariés de trois banques publiques – la Banque de crédit agricole (BCA), la Banque congolaise du commerce extérieur (BCCE) et la Nouvelle Banque de Kinshasa (NBK) –, ci-après dénommés les « requérants ». Trente-deux annexes sont jointes à la demande, notamment une correspondance, des comptes rendus de séance et divers rapports à l'appui de la demande.

5. En résumé, les requérants affirment que la Banque centrale de la RDC a liquidé les trois banques susmentionnées, conduisant au licenciement de 3 480 salariés. Ils font part de leurs préoccupations sur les conditions afférentes aux indemnités de licenciement, le calcul et les montants des indemnités qui leur étaient dues, les conséquences sociales pour les ex-salariés concernés, les problèmes de réinsertion professionnelle des salariés licenciés et le non-respect des articles applicables du Code du travail congolais, et se disent insatisfaits de leurs échanges avec la Banque mondiale sur les questions du projet.

6. La troisième demande contient des réclamations dont le Panel a indiqué qu'elles sont susceptibles de constituer des violations, de la part de la Banque, de diverses dispositions de ses politiques et procédures, notamment les suivantes :

- DO 4.15 Réduction de la pauvreté
- PO/PB 6.00 Financements de la Banque
- Mémo opér. Financement des indemnités de licenciement dans le cadre des opérations de réforme du secteur public
- PO/PB 13. 05 Supervision de projet

7. La troisième demande concerne la même sous-composante du projet du PSDC, « appui pour le coût social de la réforme » et insiste sur les indemnités de licenciement versées aux anciens salariés des trois banques publiques, la BCA, la NBK et la BCCE. La réponse précédente de la Direction comportait une présentation détaillée du contexte économique et des opérations de la Banque mondiale dans la réforme des entreprises publiques. Par conséquent, la présente réponse de la Direction est axée sur des questions spécifiques soulevées dans la nouvelle demande. Elle offre également une mise à jour des mesures prises par la Direction concernant les points soulevés dans les demandes initiales. Le Panel a informé la Direction qu'il rendrait son Rapport d'éligibilité sur les trois demandes une fois soumise la réponse de la Direction à la troisième demande.

8. **Structure du texte.** Le document se compose des sections suivantes : la section II présente le contexte du projet ; la section III examine les questions particulières liées à la demande ; la section IV dresse le bilan du plan d'action concernant la Gécamines ; la section V détaille les enseignements tirés et la section VI comprend la réponse de la Direction. L'annexe 1 présente les réclamations des requérants, ainsi que les réponses détaillées de la Direction, sous forme tabulaire, et l'annexe 2 expose les grandes étapes du projet concernant la demande.

II. CONTEXTE DU PROJET

A. Contexte économique

10. **Dans sa réponse aux deux premières demandes, la Direction a décrit la situation d'instabilité politique et de conflit dont émergeait la RDC en 2001-2002.** Au moment où la Banque mondiale a de nouveau été engagée en RDC (mi-2001), le pays connaissait une profonde crise économique : dette élevée, effondrement de l'infrastructure matérielle et sociale et grave précarité économique des citoyens. Le montant total de la dette extérieure de la RDC fin 2001 était estimé à 12,9 milliards de dollars. Les pertes humaines entre 1997 et 2001 associées à l'effondrement de l'infrastructure matérielle et sociale du fait du conflit ont été évaluées à 1,5 million de personnes. Selon les calculs de la FAO, un tiers de la population souffrait de la faim ou de malnutrition, tandis que l'UNICEF estimait que la majorité des habitants disposaient seulement de 20 cents de dollar pour vivre par jour. Les ressources publiques ont été ramenées à une fourchette de 5-7 % du PIB. Ces ressources étaient en grande partie affectées à l'armée pour financer l'effort de guerre, au détriment des secteurs sociaux, tandis que la grille des salaires mensuels de la fonction publique était tombée à 0,40-4,00 dollars environ.

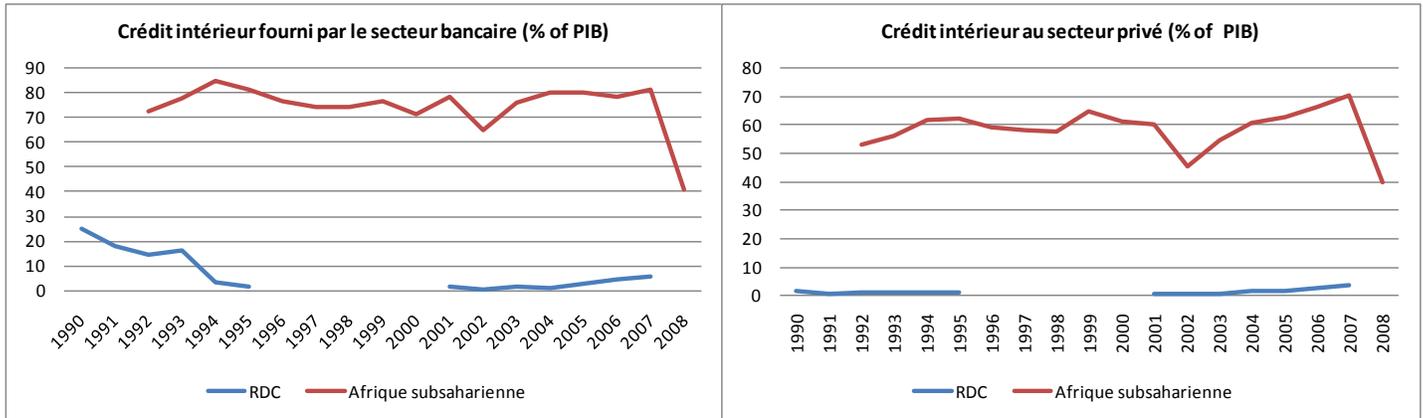
11. Voulant mettre à profit cette occasion unique de paix, la Banque mondiale et la communauté internationale ont décidé de reprendre leur collaboration avec la RDC. La première stratégie d'appui transitoire (TSS) de la RDC a été approuvée par le Conseil le 31 juillet 2001. Cette stratégie visait à soutenir la transition vers la paix et la stabilité à la fois en RDC et dans la sous-région en aidant le Gouvernement à : a) répondre aux besoins de base et urgents ; b) rebâtir des politiques et des institutions publiques efficaces ; c) relancer l'activité économique ; enfin, d) reconstruire la capacité de mise en œuvre. Il s'en est suivi plusieurs opérations de prêts visant à appuyer la mise en œuvre de cette stratégie via : i) l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption afin de promouvoir le développement du secteur privé et accroître l'offre de services publics ; ii) l'assainissement de la gestion financière du secteur public ainsi que la réforme et la restructuration des entreprises publiques ; iii) le lancement de la réforme du secteur financier, en particulier la restructuration des banques commerciales ; iv) l'appui aux mesures des pouvoirs publics dans le secteur forestier ; et v) l'appui aux mesures d'urgence spécifiques dans le secteur minier pour en favoriser la restructuration.

12. ***Les entreprises publiques se sont avérées un obstacle majeur à la reprise économique.*** Lorsque le projet était à l'étude, le Gouvernement a reconnu que la piètre performance des entreprises publiques était (et demeure) un frein majeur au développement du secteur privé et à la croissance économique. Les entreprises dominaient le secteur minier et contrôlaient les secteurs du transport (aéroports, chemins de fer et ports), de l'eau et de l'énergie, représentant près de 80 % des emplois formels recensés dans le pays. Les monopoles publics qu'elles constituaient n'ont pas été dûment réglementés ou contrôlés pendant de nombreuses décennies, donnant lieu à d'importantes pertes pour le pays du fait d'investissements mal orientés, de charges d'utilisation élevées, de déperditions de recettes, etc. Alors que la viabilité de ces entreprises était remise en cause, le rétablissement des principaux services d'infrastructure apparaissait comme indispensable pour stimuler la croissance dans les domaines les plus susceptibles d'attirer les investissements et de générer des recettes dans un avenir prévisible (par exemple l'énergie, les industries extractives et le transport). Réformer les entreprises publiques est ainsi devenu un objectif central de la stratégie de la Banque mondiale en RDC. Dans ce contexte général, comme décrit ci-après, lors du réengagement de la Banque mondiale en RDC, trois banques publiques étaient en faillite et devaient être liquidées pour permettre le redressement du secteur financier dans le pays.

13. ***Des mesures pour stabiliser et réformer le secteur public étaient indispensables.*** Le secteur financier était au bord de l'effondrement. Un rapport du Fonds monétaire international (FMI) de juin 2001 signalait que, au 31 décembre 2000, seules huit des quatorze banques agréées étaient en activité. Les six autres, dont trois publiques, avaient cessé leurs activités. Le document de programme du crédit de redressement économique (CRE), daté de mai 2002, décrit la situation du secteur financier. En 2001, les dépôts bancaires représentaient à peine 2 % de la masse monétaire au sens large (M2), et le crédit intérieur fourni par le secteur bancaire représentait 1,9 % du PIB contre 78,6 % pour l'Afrique subsaharienne. Le crédit intérieur au secteur privé se situait à 0,7 % du PIB contre 60 % pour l'Afrique subsaharienne. Comme le montrent les chiffres ci-dessous, aucune donnée sur le crédit intérieur en RDC n'est disponible entre 1996 et 2000. La confiance dans le système était faible : de nombreux déposants avaient perdu leurs dépôts, ou

ne pouvaient y avoir accès, dépôts que l'hyperinflation avait gravement entamés. Un audit de quatre banques a constaté qu'elles étaient sous-capitalisées, en manque de liquidités et insolvables, plus de 60 % de leurs portefeuilles étant composés d'actifs non productifs. La rentabilité était faible ou négative, et les normes prudentielles non respectées.

Figure 1 : Crédit intérieur fourni par le secteur bancaire et crédit intérieur au secteur privé (en % du PIB)



Source : Plateforme de données de la Banque mondiale sur le développement

14. **Reconnaissant que le redressement du secteur financier était essentiel à la stabilité ainsi qu'à la reprise et à la croissance du secteur privé, le Gouvernement a proposé une restructuration majeure du secteur bancaire et a sollicité une aide urgente auprès du FMI et de la Banque mondiale.** Le Gouvernement a identifié cinq banques privées et trois banques publiques non viables. En mai 2002, les banques privées ont été mises en liquidation et, en septembre 2002, le Gouvernement a souhaité qu'il en soit de même des trois banques du secteur public (BCA, NBK et BCCE). Toutefois, comme l'indique clairement le CRE, la mise en œuvre de ce plan de restructuration passait par le règlement préalable de la question des indemnités de licenciement à verser aux salariés des banques à mettre en liquidation.

B. Opérations de la Banque mondiale en faveur de la restructuration du secteur bancaire

15. Deux opérations de la Banque mondiale visaient à soutenir l'objectif du Gouvernement de restructurer d'urgence le secteur bancaire : le CRE (une opération de soutien budgétaire) et le PSDC.

16. **Crédit de redressement économique.** Cette opération d'appui budgétaire, d'un montant de 450 millions de dollars (P057293, Cr. 3660-RDC) a été approuvée le 13 juin 2002. Le CRE s'est achevé le 30 juin 2003. Il avait pour objectif d'aider à faire avancer les objectifs de la TSS d'aide à la stabilisation économique et aux réformes structurelles, et a jeté les bases de la reprise économique présentées dans le document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Gouvernement. Plus précisément, le CRE s'est appuyé sur les multiples réformes déjà entreprises dans l'idée de soutenir les efforts

du Gouvernement visant à poursuivre l'aménagement des politiques et les réformes structurelles nécessaires pour : a) améliorer la gouvernance et réduire la corruption afin de promouvoir le développement du secteur privé et d'accroître la fourniture de services publics ; b) améliorer la gestion financière du secteur public, notamment en matière de dépenses ; c) approfondir sa réforme et sa restructuration des entreprises du secteur public ; d) *commencer la réforme du secteur financier, et notamment la restructuration des banques commerciales* ; e) soutenir les actions politiques dans le secteur forestier en anticipant la mise en œuvre de nouvelles réglementations ; et f) fournir une aide aux mesures spéciales d'urgence au sein du secteur minier pour en favoriser la restructuration. Ces réformes entendaient favoriser les perspectives de transition d'une économie inefficace et fortement étatique vers une économie de marché, plus à même de fournir des services et de réduire les niveaux extraordinaires de pauvreté en RDC.

17. ***Projet compétitivité et développement du secteur privé.*** Le PSDC, d'un montant de 120 millions de dollars, a été approuvé le 29 juillet 2003 et est entré en vigueur le 2 décembre 2003. L'objectif de développement du projet était d'améliorer la compétitivité de l'économie et de contribuer ainsi à la croissance économique. Le projet prévoyait d'atteindre ces objectifs via les actions suivantes : a) rendre le climat plus propice aux investissements; b) *appuyer la réforme des entreprises publiques dans les secteurs des mines, des télécommunications, des finances, des transports et de l'énergie* ; et c) stimuler la diversification et le développement économiques dans le Katanga selon des approches communautaires du développement et en facilitant la réinsertion des salariés licenciés dans l'économie locale via l'aide à la formation, aux services de développement des entreprises et aux services financiers.

18. ***Composantes du projet.*** Le projet comptait les composantes suivantes :

- Composante 1 : Amélioration du climat de l'investissement (36,10 millions de dollars). Cette composante a été conçue pour aider à renforcer le système judiciaire et améliorer l'environnement juridique et fiscal.
- Composante 2 : Mise en œuvre de la réforme des entreprises publiques (71,69 millions de dollars). Cette composante entendait aider à renforcer les autorités de réglementation dans les secteurs des télécommunications, du transport et de l'énergie, ainsi qu'à faciliter le désengagement des entreprises publiques, notamment des banques.
- Composante 3 : Initiatives pour le développement économique dans la région du Katanga (7,41 millions de dollars). Cette composante soutenait des mesures d'amélioration de la compétitivité de l'économie du Katanga.

19. Le projet devait aider à atténuer le coût social de la réforme, en aidant le Gouvernement à financer les paiements des indemnités aux salariés de la Gécamines, des trois banques publiques mises en liquidation (BCA, NBK et BCCE) et de l'Office congolais des postes et des télécommunications (OCPT). Dans sa conception et sa mise en œuvre du projet, la Banque était guidée par les politiques applicables, y compris la DO 4.15

(*Réduction de la pauvreté*)¹, étayées par une étude économique et sectorielle du pays et par une évaluation de la pauvreté, ainsi que par le Mémoire opérationnel sur le financement des indemnités de licenciement pour les opérations de réforme du secteur public.²

20. **État d'avancement du projet.** La mise en œuvre a été réalisée par le COPIREP, le Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État. Le COPIREP est l'organisme gouvernemental chargé de préparer et d'entreprendre la restructuration des entreprises publiques en RDC. La supervision de projet a été intensive, avec trois missions par an jusqu'à l'examen à mi-parcours (juin 2007). Le Chargé de projet est installé à demeure en RDC depuis septembre 2007.

21. Le projet est décaissé à 80 % et engagé à 90 %. Compte tenu du caractère central des réformes du climat de l'investissement pour générer de la croissance, et de la nécessité de restructurer d'autres entreprises parapubliques, un financement supplémentaire du projet de 60 millions de dollars a été approuvé en avril 2008, le projet ayant alors été prolongé jusqu'au 31 décembre 2012. Le but de ce financement supplémentaire était de soutenir les activités de réforme du climat de l'investissement et de relancer la réforme de la SNCC (les chemins de fer publics) tandis qu'un projet d'appui au secteur des transports financé par la Banque mondiale était en cours de préparation. L'examen à mi-parcours de juin 2007 faisait état de l'avancement du projet dans un environnement très difficile.

III. PROBLÈMES PARTICULIERS LIÉS À LA DEMANDE

22. **La NBK, la BCCE et la BCA se sont effondrées au milieu des années 1990.** La NBK avait cessé ses activités en 1995 ; elle n'a cependant pas résilié ou officiellement suspendu les contrats de travail avec ses salariés. La BCCE a été fermée entre août 1996 et avril 1997. Elle a rouvert en 1997 sans toutefois être dotée d'aucune structure de gouvernance. Durant cette période de « réouverture », elle n'a procédé à aucune opération bancaire. Puis, en 2000, elle a été placée sous administration provisoire de la Banque centrale. Elle a alors progressivement renoué avec les opérations bancaires bien qu'étant toujours insolvable, comme l'indique le document de programme du CRE. La BCA a également cessé de fonctionner en tant que banque en 1995 après son exclusion de la chambre de compensation par la Banque centrale. Toutefois, le Gouvernement a continué de recourir à la BCA sporadiquement pour payer les fonctionnaires, sa seule activité. La BCA employait de petites « équipes de paiement » qu'elle rémunérait sur la base d'indemnités journalières.

¹ La DO 4.15 a été archivée en août 2004 et remplacée par la PO 1.00 (*Réduction de la pauvreté*) en août 2004.

² « *Financing Severance Pay in Public Sector Reform Operations* », publié le 5 avril 2002 et archivé en avril 2007. Pour les pays dotés de paramètres de financement approuvés, la PO 6.00 (*Financements de la Banque*), publiée en avril 2004, est la politique opérationnelle applicable.

23. L'effondrement des trois banques a rendu prioritaire de mener à bien leur liquidation dans le contexte de la négociation du CRE et d'un programme de Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI en 2002. Le Comité de coordination des opérations de liquidation des banques (CCLB) a été créé le 16 novembre 2002 par le Gouverneur de la Banque centrale avec pour mission de superviser le processus de liquidation.

24. La liquidation des trois banques a été annoncée officiellement le 10 mars 2003. Les contrats de travail des salariés de ces banques ont été résiliés officiellement le 30 avril 2003 pour la BCCE, le 5 mai 2003 pour la NBK et le 20 juin 2003 pour la BCA. Le Gouvernement a demandé que la Banque mondiale aide à la liquidation de ces banques publiques : a) en finançant les liquidateurs ; et b) en soutenant le financement des indemnités de licenciement à leurs salariés. Le PSDC a été présenté au Conseil en juillet 2003 juste après l'annonce de la liquidation des trois banques. L'annexe 2 fournit un calendrier des indemnités de licenciement pour les salariés des trois banques, en signalant les grandes étapes, examinées de façon plus détaillée dans les paragraphes suivants.

25. **Conception de l'opération d'indemnités de licenciement.** Comme indiqué précédemment, la question du coût social de la liquidation apparaissait comme une priorité pour le Gouvernement et constituait un élément central du soutien de la Banque. Toutefois, le calcul des indemnités de licenciement a été rendu extrêmement compliqué par la situation des banques à l'époque, et ce, pour les raisons suivantes : a) données non fiables ou limitées sur les ressources humaines (RH) du fait de la destruction des archives des banques durant les troubles et la guerre civile; b) absence de conventions collectives contraignantes entre les banques et les syndicats ; c) difficulté à déterminer les salaires, servant de base au calcul du montant des indemnités de licenciement ; et d) montant des arriérés à prendre en compte.

26. **La première grande difficulté était le manque de données RH fiables.** Les données RH concernant les banques n'étaient pas fiables du fait de leurs fermetures, ou de leurs faibles activités et de la perte d'archives due au conflit. Un consultant international³ a été engagé par le BCECO⁴ avec un financement de la Banque pour analyser la situation d'après les données disponibles et proposer une grille d'indemnités pour les anciens salariés des banques publiques en liquidation.

27. L'analyse des RH menée par le consultant a montré que la **BCA** comptait 195 agents, dont 129 (soit 66 %) à Kinshasa. La **BCA** recensait en outre 93 agents « inactifs » qu'il fallait également indemniser (ces agents avaient été licenciés, avaient démissionné ou étaient décédés avant que leur contrat ne prenne officiellement fin). La **NBK** comptait 1 049 agents (61 % à Kinshasa), dont 197 agents « inactifs ». La **BCCE** recensait 1 358

³ Jacques Catry (aujourd'hui décédé) a également conçu le PDV de la Gécamines, ainsi que le PDV de l'entreprise publique des postes et télécommunications (OCPT), qui font également partie du projet.

⁴ Le Bureau central de coordination (BCECO) a mis en œuvre le PSDC jusqu'à ce que le COPIREP devienne une unité d'exécution du projet entièrement opérationnelle en 2005. Le BCECO a été mis en place pour gérer et mettre en œuvre des projets financés par des partenaires au développement, tels que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

agents, dont 843 avaient été *dispensés de prester*⁵. Ainsi, 52 % des effectifs de la BCCE à Kinshasa étaient dispensés de prester. Le tableau ci-dessous indique la répartition par provinces des effectifs des banques (y compris les effectifs « inactifs »). L'analyse du consultant montre que l'âge moyen des salariés était de 51 ans, qu'un quart des effectifs « actifs » avait plus de 55 ans, et que 10 % avaient plus de 60 ans. Les femmes représentaient 21 % des effectifs.

Tableau 2 : Répartition par provinces des salariés des banques

Kinshasa	Katanga	Bas Congo	Nord Kivu	Orientale	Équateur	Kasaï Oriental	Bandundu	Kasaï Occidental	Sud Kivu	Maniema
60 %	12 %	6 %	5 %	4 %	4 %	4 %	2 %	1 %	1 %	1 %

28. Lors de son évaluation des données disponibles, le consultant a constaté un certain nombre d'irrégularités dans les données concernant les grades du personnel au sein de la BCCE et de la BCA. Dans le cas de la BCCE, un certain nombre de promotions avaient été, semble-t-il, décidées durant les semaines précédant la liquidation. Quant à la BCA, le consultant a fait observer qu'un certain nombre de postes se sont avérés avoir fait l'objet d'une classification incorrecte (se voyant attribués des échelons supérieurs à celui qui leur correspond réellement).

29. **La deuxième difficulté résidait dans l'absence de conventions collectives en vigueur.** En 1989, les conventions collectives du secteur bancaire avaient été dénoncées par l'Union nationale des travailleurs zaïrois (UNTZA), unique syndicat dans le pays représentant tous les salariés. Les banques commerciales avaient dû négocier chacune avec l'UNTZA au travers de conventions collectives. Lorsqu'en 1990 le pluralisme a été établi au Zaïre (aujourd'hui RDC), l'UNTZA a été dissoute. En 1995, les banques commerciales appartenant à l'Association des banques zaïroises (dont la NBK, la BCA et la BCCE) ont chacune dénoncé leurs conventions collectives au ministère du Travail étant donné que l'UNTZA avait été dissoute et qu'aucun des nouveaux syndicats n'avait officiellement adhéré à ces conventions. Cette dénonciation a été acceptée et officialisée par le ministre du Travail et l'Inspecteur général du travail. Confronté à ces difficultés, le consultant a analysé les principales dispositions des conventions collectives qui avaient été dénoncées et a observé qu'elles constituaient une orientation utile, compatible avec les conventions collectives conclues dans d'autres régions d'Afrique subsaharienne. Dans le cadre de son travail, le consultant a cherché à prendre en compte les clauses du Code du travail, ainsi que celles des conventions collectives (bien qu'elles soient non contraignantes).⁶

30. **Le troisième point problématique concernait les grilles de salaires.** En calculant les indemnités de licenciement pour la BCA et la NBK, le consultant a été confronté à une

⁵ Comme indiqué plus haut, la banque commerciale avait fermé puis réouvert tout en étant insolvable, ses activités bancaires étaient très limitées et elle n'avait pas besoin de tout son personnel. Elle a ainsi dispensé un certain nombre de salariés de l'obligation de prester.

⁶ Rapport du consultant, daté du 24 novembre 2003.

difficulté majeure en cela qu'il était impossible de trouver la grille de salaires officielle de la BCA ou de la NBK, du fait des dégâts subis par les archives des banques durant les pillages du début des années 1990 et la guerre civile qui a suivi.

31. La BCCE présentait des problèmes similaires en raison de l'inexistence d'une grille officielle de traitements entre 1997 et 2003. Les salariés de la BCCE qui travaillaient entre 2000 et 2003 (38 % des effectifs) recevaient une petite indemnité dans l'attente de la reprise des opérations bancaires et de l'adoption d'une grille officielle. Le 9 mars 2003, la direction de la BCCE et les syndicats se sont finalement accordés sur une nouvelle grille. Toutefois, le consultant a soulevé la question de la validité d'une nouvelle grille de salaires approuvée la veille de la liquidation de la banque insolvable (le 10 mars 2003).

32. Ces incertitudes sur les salaires, imputables à des informations non fiables relatives aux grilles de rémunération dans les trois banques ont conduit le consultant à proposer l'adoption d'un « barème salarial de référence » sur la base des salaires moyens versés à Kinshasa au 30 avril 2003. Ce barème prenait en considération les compléments de salaires généralement fournis en RDC tels que les indemnités de transport et de logement. Le consultant a également pris en compte le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG)⁷ récemment approuvé dans le « barème salarial de référence » proposé.

33. ***Le quatrième lot de difficultés concernait l'étendue des arriérés à prendre en compte dans les calculs.*** Les salariés de la BCCE réclamaient six années d'arriérés de salaires d'avril 1997 à février 2003, correspondant à des périodes durant lesquelles la banque a été fermée, rouverte mais insolvable, ou placée sous administration provisoire. Les salariés de la NBK et de la BCA ont réclamé huit années d'arriérés de salaires, de 1995 à 2003, période d'inactivité de ces deux banques, les contrats de travail n'ayant été ni suspendus ni résiliés.

34. Considérant que la majeure partie des salariés des banques en liquidation n'avaient pas travaillé depuis 1995, le consultant a appliqué l'article 317 du Code du travail qui dispose que les arriérés de salaires de plus d'un an tombent sous le coup de la prescription, sauf dans certaines circonstances spécifiques qui n'étaient pas réunies en l'espèce. Il a par conséquent proposé d'inclure un an d'arriérés de salaires dans les indemnités de licenciement.

35. ***Indemnité proposée.*** Le consultant était conscient que, dans le cas de licenciements, les indemnités individuelles devaient être calculées d'après des informations spécifiques concernant chaque salarié. Toutefois, compte tenu du manque de données RH fiables, le consultant a préconisé l'utilisation d'un barème simplifié pour deux raisons majeures : a) cette méthode rendait les calculs plus transparents, était impartiale et réduisait les risques d'irrégularités, préoccupation majeure ; et b) elle évitait des calculs complexes et potentiellement erronés, basés sur des informations incorrectes.

⁷ En RDC, le SMIG influe sur l'ensemble de la structure salariale en raison de l'effet multiplicateur (tension) nécessaire entre les différents niveaux de salaires. Ainsi, le salaire minimum d'un cadre intermédiaire doit représenter dix fois le salaire minimum du salarié à l'échelon le plus bas.

36. L'encadré 1 ci-dessous résume les composantes de l'indemnité proposée, sur laquelle repose la recommandation du consultant de prévoir 11,5 millions de dollars d'indemnités de licenciement aux salariés actifs des trois banques mises en liquidation. Dans le tableau, le consultant a fait la distinction entre les salariés qui travaillaient la dernière année avant qu'il soit mis fin à leur contrat, et ceux qui ne travaillaient pas (tous les salariés de la NBK et de la BCA, ainsi que ceux de la BCCE qui étaient « dispensés de prêter », voir paragraphe 26), donnant lieu à deux barèmes différents (tableaux 3 et 4).

Encadré 1 : Composantes de l'indemnité proposée

L'indemnité proposée par le consultant inclut les composantes suivantes (sous réserve que le salarié n'ait pas commis de faute lourde).

- Indemnité de préavis
 - 14 jours ouvrables + 6 jours par année de service pour les agents d'exécution
 - 26 jours ouvrables + 8 jours par année de service pour les cadres de collaboration
 - 91 jours ouvrables + 15 jours par année de service pour les autres cadres
 - Base de calcul : salaire de base + annuités + indemnité de logement
 - Cette indemnité est doublée pour les représentants syndicaux en cours de mandat
- Prime (pour l'année en cours) : Seule la prime de juin est incluse (la prime de décembre dépend d'une notation du salarié)
- Congés payés et pécule congés
 - Congés payés et pécule congés équivalents à une année de service
 - Base de calcul : salaire de base + annuités + indemnité de logement
 - L'indemnité de transport doit être intégrée uniquement si le salarié travaillait durant l'année passée (comme c'est le cas pour 515 salariés de la BCCE)
- Arriérés de salaires : comme stipulé par l'article 317 du Code du travail, jusqu'à un an d'arriérés de salaires ont été inclus, y compris les primes.
 - Le consultant a signalé que cela avait été confirmé par la commission juridique mise en place en novembre 2003, mais contesté par les syndicats qui invoquent l'article 93.
 - Base de calcul : salaire de base + annuités + indemnité de logement
 - L'indemnité de transport doit être intégrée uniquement si le salarié travaillait durant l'année passée (comme c'est le cas pour 515 salariés de la BCCE)

En outre, le consultant a proposé un niveau d'indemnités différent pour les salariés qui travaillaient durant la dernière année avant la cessation de leur contrat et pour ceux qui ne travaillaient pas :

- Indemnité pour périodes non prestées en fonction d'une grille incluant le salaire de base et l'indemnité de logement ;
- Indemnité pour périodes prestées sur la base du salaire brut, incluant toutes les primes et indemnités.

Tableau 3 : Barème pour les salariés n'ayant pas travaillé au cours de l'année précédant la cessation de leur contrat (mai 2003 – avril 2003), en USD

Rang hiérarchique		Années de service					Nombre de salariés				
		10	15	20	25	30	BCA	BCCE	NBK	Total	%
Agents d'exécution	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2	620	660	700	740	780	8	67	47	122	5,8%
	3	700	755	810	865	920	10	109	96	215	10,3%
	4	820	880	940	1 000	1 060	11	73	122	206	9,9%
	5	950	1 020	1 090	1 160	1 230	16	62	81	159	7,6%
	6	1 260	1 355	1 450	1 545	1 640	24	73	122	219	10,5%
	7	1 420	1 540	1 660	1 780	1 900	20	189	193	402	19,3%
	8	1 680	1 810	1 940	2 070	2 200	23	161	142	326	15,6%
Agents d'exécution en chef	CB	2 030	2 230	2 430	2 630	2 830	22	55	67	144	6,9%
	CBP	2 450	2 670	2 890	3 110	3 330	12	19	44	75	3,6%
Cadres de collaboration	CS	4 760	5 480	6 200	6 920	7 640	16	10	43	69	3,3%
	CSP	5 600	6 400	7 200	8 000	8 800	12	13	34	59	2,8%
Cadres dirigeants	FP	11 310	12 850	14 390	15 930	17 470	11	10	25	46	2,2%
	FPP	13 400	15 050	16 700	18 350	20 000	5	2	13	20	1,0%
	SD	24 000	27 000	30 000	33 000	36 000	1	-	6	7	0,3%
	DA	24 500	28 000	31 500	35 000	38 500	2	-	9	11	0,5%
	D	27 000	31 000	35 000	39 000	43 000	2	-	5	7	0,3%
							195	843	1 049	2 087	

Notes :

1. Ce tableau s'applique à tous les salariés de la BCA et de la NBK, ainsi qu'à 843 salariés de la BCCE.
2. CB = Chef de Bureau, CBP = Chef de Bureau Principal, CS = Chef de Service, CSP = Chef de Service Principal, FP = Fondé de Pouvoir, FPP = Fondé de Pouvoir Principal, SD = Sous-Directeur, DA = Directeur Adjoint, D = Directeur

Tableau 4 : Barème pour les salariés ayant travaillé au cours de l'année précédant la cessation de leur contrat (mai 2003 – avril 2003), en USD

Rang hiérarchique	Années de service					Nombre de salariés		
	10	15	20	25	30	Total	%	
Agents d'exécution	1	-	-	-	-	-	-	
	2	2 690	2 930	3 170	3 410	3 650	15	2,9%
	3	2 755	2 995	3 235	3 475	3 715	35	6,8%
	4	2 800	3 045	3 290	3 535	3 780	23	4,5%
	5	2 895	3 150	3 405	3 660	3 915	23	4,5%
	6	3 000	3 260	3 520	3 780	4 040	25	4,9%
	7	3 325	3 615	3 905	4 195	4 485	80	15,5%
	8	3 860	4 270	4 680	5 090	5 500	35	6,8%
Agents d'exécution en chef	CB	7 520	8 575	9 630	10 685	11 740	119	23,1%
	CBP	7 745	8 835	9 925	11 015	12 105	50	9,7%
Cadres de collaboration	CS	8 380	9 560	10 740	11 920	13 100	29	5,6%
	CSP	8 900	10 150	11 400	12 650	13 900	25	4,9%
Cadres dirigeants	FP	17 855	20 365	22 875	25 385	27 895	29	5,6%
	FPP	20 505	23 380	26 255	29 130	32 005	15	2,9%
	SD	36 450	41 600	46 750	51 900	57 050	10	1,9%
	DA	38 700	44 200	49 700	55 200	60 700	2	0,4%

515

Notes :

1. Ce tableau s'applique aux 515 salariés de la BCCE (sur 1 358).

37. **Incapacité du consultant à s'accorder avec les syndicats sur le barème d'indemnités de licenciement proposé.** Sur une période de plusieurs semaines, le consultant a discuté avec les syndicats du barème d'indemnités de licenciement proposé. Malgré plusieurs tentatives pour trouver des compromis, ils n'ont pas pu s'accorder. C'est alors que le consultant a préconisé que le Gouvernement prenne une décision finale sur les paiements proposés. L'Inspection du travail a procédé à ses propres calculs des indemnités de licenciement en mars 2004, trois mois après que le consultant a accompli sa mission.

38. **Calculs de l'Inspection du travail.** En mars 2004, l'Inspection du travail a présenté au ministère du Travail ses calculs des indemnités de licenciement à verser aux anciens salariés de la NBK, la BCA et la BCCE, totalisant 60 millions de dollars de « décompte final ». Le Gouvernement ayant décidé de payer selon la méthodologie décrite ci-dessus, la Banque n'avait pas retenu à l'époque la base de calcul de l'Inspection du travail. Faute d'autres données, il semblerait néanmoins que la différence puisse s'expliquer par les facteurs suivants : a) la prise en compte par l'Inspection du travail de tous les arriérés de salaires (le consultant proposait d'inclure seulement une seule année d'arriérés de salaires) ; b) la monnaie (dollar ou franc congolais) et le taux de change utilisés pour évaluer les arriérés de salaires (les années 1995-2003 se caractérisant par une hyperinflation) ; et c) des différences concernant la base à inclure dans le « salaire de référence » (autrement dit, quelles indemnités devaient être incluses dans ce salaire de référence). Des analyses complémentaires avec l'aide d'un consultant spécialisé seront menées pour rendre pleinement compte de la différence.

39. **Difficulté à parvenir à un consensus national sur l'approche à adopter concernant les indemnités de licenciement.** Plusieurs facteurs ont compliqué l'établissement d'une approche consensuelle avec le Gouvernement sur les indemnités de licenciement : l'absence d'accord des syndicats sur le barème proposé, des calculs divergents entre le consultant et l'Inspection du travail concernant la base d'indemnisation, des ajustements supplémentaires aux montants proposés, des avis opposés quant à savoir si les indemnités financées par la Banque constituaient ou non une avance, enfin un débat au sein du Gouvernement pour savoir si les dettes envers les anciens salariés devaient être réglées avec le produit de la liquidation des banques, ou imputées sur le budget ou d'autres sources de financement.

40. En août 2004, la Commission sociale et culturelle du Gouvernement de transition (une subdivision du Conseil des ministres, présidée par un vice-président) a décidé que les 11,5 millions de dollars financés par la Banque mondiale constitueraient une avance, tandis que le solde serait payé sur le produit de la liquidation des banques. Cette décision a ensuite été infirmée par la même Commission le 20 juillet 2005, lorsqu'elle a décidé de suivre la méthodologie générale du consultant, parvenu à une estimation de 11,5 millions de dollars d'indemnités.

41. Toutefois, bien que suivant en grande partie la méthodologie du consultant, le Gouvernement a décidé au cours du second semestre 2005 d'y apporter quelques ajustements relativement mineurs : a) dédommager également les « salariés inactifs » (c'est-à-dire les salariés qui avaient été licenciés, qui avaient démissionné et/ou leurs veuves ou orphelins) et b) éviter le doublement des indemnités de préavis aux représentants syndicaux, initialement inclus par le consultant, suite à son interprétation du Code du travail (voir tableau 2)⁸. Le tableau ci-dessous souligne la différence entre les indemnités de licenciement initiales proposées par le consultant (près de 11,5 millions de dollars) et le barème révisé certifié par KPMG (près de 13,7 millions de dollars).

Tableau 5 : Indemnités de licenciement totales révisées selon la certification de KPMG

Proposition d'origine du consultant	Certification de KPMG
2 602 salariés actifs	2 601 salariés actifs
11,465 millions USD	10,699 millions USD
	879 salariés inactifs
	2,284 millions USD
<u>Total = 11,465 millions USD</u>	<u>Total = 13,683 millions USD</u>

42. Suite à cette décision, des accords entre le CCLB et les représentants des anciens salariés des trois banques en liquidation ont été signés en septembre 2005 et les indemnités de licenciement aux anciens salariés ont été versées entre novembre 2005 et août 2006. Un nouveau consultant (FIGEPAR) a été engagé par le COPIREP en 2005

⁸ D'après l'article 258 du Code du travail, le délai de préavis pour un représentant syndicat est le double du délai de préavis des salariés ordinaires. Dès lors, le consultant avait dans un premier temps proposé que les représentants syndicaux (en cours de mandat) recevraient l'indemnité de préavis proposée pour les salariés ordinaires multipliée par deux.

pour procéder aux calculs détaillés et individuels des indemnités de licenciement selon la méthodologie arrêtée par le Gouvernement. Ultérieurement, un cabinet d'audit (KPMG) a été engagé pour certifier les montants calculés (le rapport d'audit final de KPMG est daté du 20 janvier 2006). Une banque commerciale s'est ensuite vu confier la mission de procéder aux paiements, et un troisième consultant (AJM&A) a réalisé l'audit des paiements effectués. L'audit a conclu que les paiements avaient été correctement effectués.

43. **Paiements effectifs.** Le tableau ci-dessous montre que 3 473 salariés des trois banques ont reçu un total de 13,4 millions de dollars, soit une moyenne de 3 860 dollars. Le tableau indique également que 7 salariés « inactifs » admis à en bénéficier⁹ n'avaient pas perçu leur indemnité.

Tableau 6 : Récapitulatif des paiements effectués

	BCA			BCCE			NBK			Total		
	Nombre	Montant	Moyenne	Nombre	Montant	Moyenne	Nombre	Montant	Moyenne	Nombre	Montant	Moyenne
Listes certifiées												
Actifs	220	899 595	4 089	1 369	6 428 765	4 696	1 012	3 370 535	3 331	2 601	10 698 895	4 113
Inactifs	73	213 440	2 924	541	1 806 128	3 338	265	691,223	2,608	879	2 710 791	3 084
Total	293	1 113 035	3 799	1 910	8 234 893	4 311	1 277	4 061 758	3 181	3 480	13 409 686	3 853
Listes payées												
Actifs	220	899 595	4 089	1 369	6 428 765	4 696	1 012	3 370 535	3 331	2 601	10 698 895	4 113,38
Inactifs	73	213 440	2 924	539	1 804 597	3 348	260	688 083	2 646	872	2 706 120	3 103,35
Total	293	1 113 035	3 799	1 908	8 233 362	4 315	1 272	4 058, 618	3 191	3 473	13 405 015	3 860
Non payés												
Actifs												
Inactifs				2	1 531	766	5	3 140	628	7	4 671	667
Total				2	1 531	766	5	3 140	628	7	4 671	667

Source : Rapport d'audit d'AJM&A, novembre 2008

Notes : La colonne des moyennes a été calculée par l'auteur. Par ailleurs, les erreurs d'orthographe et les coquilles évidentes dans le document source ont été corrigées dans ce tableau.

44. **La question de l'utilisation du produit de la liquidation des banques.** La liquidation de la NBK et de la BCA a commencé en octobre 2004, et celle de la BCCE en octobre 2005. En mars 2007, tenant compte du fait que des indemnités avaient été versées aux anciens salariés des banques selon la méthodologie décidée par le Gouvernement, le liquidateur de la BCCE a reçu l'ordre de la Banque centrale de ne pas prendre en compte les créances envers ses anciens salariés dans l'utilisation du produit de la liquidation. Les rapports sur la liquidation de la NBK et de la BCA sont moins clairs en ce qui concerne les instructions qu'elles ont reçues de la Banque centrale quant au traitement des créances envers les anciens salariés. Cependant, la Banque mondiale estime que le liquidateur de la NBK et de la BCA a reçu pour instruction de ne pas prendre en compte les créances

⁹ Il s'est en effet avéré difficile, au vu de la taille du pays et du fait que certains des salariés « inactifs » vivaient dans des régions éloignées, d'entrer en contact avec tous les salariés éligibles.

envers les anciens salariés dans le produit de la liquidation comme cela a été le cas pour la BCCE¹⁰.

45. **Évènements nouveaux depuis 2008 et débat intra-gouvernemental sur la question des indemnités.** Entre le 26 août et le 2 septembre 2008, la Commission permanente pour le dialogue social a organisé sa première assemblée générale nationale. Contrairement à la position de la Banque centrale en mars 2007 (voir paragraphe ci-dessus), la Commission a recommandé que le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale donnent pour consigne aux liquidateurs de régler les créances vis-à-vis des anciens salariés et de suspendre les paiements à d'autres créanciers pour tenir compte du rang de priorité qui doit être attaché au règlement des dettes sociales.

46. Suite à cette recommandation, le Premier ministre, le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale ont échangé des lettres sur la question de la créance envers les anciens salariés des banques en liquidation. Le Premier ministre et le ministre des Finances ayant demandé que les sommes dues aux anciens salariés soient réglées sur le produit de la liquidation des banques, le Gouverneur a demandé en retour que cette question soit prise en charge par le budget ou d'autres sources de financement, le produit de la liquidation des banques ayant été utilisé en priorité pour dédommager les déposants¹¹. L'absence de consensus au sein du Gouvernement de la RDC sur cette question sensible est un problème critique.

47. Suite à des échanges entre la Banque mondiale et d'anciens salariés des banques mises en liquidation entre avril et novembre 2009, le COPIREP a envoyé une lettre à la Banque mondiale, avec une copie des dernières lettres entre le Premier ministre, le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale, informant la Banque mondiale que cette question était une question interne qui serait réglée par le Gouvernement de la RDC. À ce jour, cette question n'a pas été résolue au sein du Gouvernement et la Banque mondiale n'a pas pris position à ce sujet. La Banque s'est cependant déclarée prête à continuer d'appuyer les efforts déployés par le Gouvernement pour restructurer le secteur parapublic, notamment en recherchant des solutions pour faire face aux coûts sociaux correspondants d'une manière qui prenne en compte la situation budgétaire du pays et des considérations d'économie politique.

48. **Il convient de noter qu'aucune activité de réinsertion n'a été proposée aux anciens salariés des banques mises en liquidation.** Le consultant chargé d'élaborer le barème d'indemnités pour les anciens salariés des banques mises en liquidation avait éga-

¹⁰ Des rapports mensuels étaient transmis par le COPIREP tant que ses contrats avec les liquidateurs étaient en vigueur. Cependant, les rapports récents n'ont pas été mis à disposition par la Banque centrale, qui a continué à superviser la liquidation des banques une fois terminés les contrats des liquidateurs avec le COPIREP (les liquidateurs ont continué à travailler sous l'égide de la Banque centrale). La Banque centrale a indiqué que les liquidations de la NBK et de la BCA sont terminées, et que celle de la BCCE arrive à son terme. La Direction demandera à la Banque centrale de lui communiquer les rapports finals sur ces liquidations.

¹¹ En février 2010, en réponse à sa demande, la Banque mondiale a reçu de la Banque centrale les rapports de liquidation concernant les trois banques publiques.

lement proposé un programme de réinsertion à leur intention en 2003. Cependant, après les résultats décevants des efforts de réinsertion déployés auprès des anciens salariés de la Gécamines, le COPIREP s'est inquiété de l'efficacité des activités de réinsertion menées auprès des anciens salariés des entreprises publiques. Le COPIREP avait tenté de recruter une ONG en 2007 pour entreprendre des activités de réinsertion des anciens salariés des banques mises en liquidation et de l'OCPT, mais l'appel d'offres n'avait pas abouti : aucun soumissionnaire sérieux ne s'était manifesté malgré les mesures prises pour trouver les prestataires voulus. Suite à cette tentative infructueuse, le COPIREP n'avait pas relancé d'autre procédure de passation de marchés, s'interrogeant sur le bien-fondé de la mise en place d'un programme de réinsertion compte tenu des difficultés majeures auxquelles il se heurtait : a) la moyenne d'âge des anciens salariés : 51 ans pour les salariés de la NBK, la BCA et la BCCE en 2003; et (b) leur difficulté à se repositionner en tant qu'« entrepreneurs » après avoir travaillé plusieurs années dans des environnements professionnels hiérarchiques et organisés.

49. Devant ces réserves ainsi que les difficultés générales liées au programme de réinsertion de la Gécamines, qui était en cours, et les tentatives avortées de sélectionner une ONG, la Banque a recommandé de tirer parti d'autres plans de licenciements en préparation en RDC (en particulier celui de la REGIDESO, régie de distribution d'eau) et de revoir – avec le COPIREP – la question de la réinsertion des salariés licenciés. Ainsi, le rapport final commissionné par le COPIREP (daté de septembre 2008) sur le programme de compression d'effectifs proposé à la REGIDESO (qui sera financé par le Projet d'Alimentation en Eau Potable en Milieu Urbain)¹² préconisait l'établissement d'un mécanisme de réinsertion spécifique pour les salariés licenciés de la REGIDESO extensible à d'autres programmes de compression d'effectifs, le mécanisme « Conseil et appui à la réinsertion professionnelle » (CARP). Un dispositif de ce type avait donné des résultats prometteurs à Madagascar.¹³ La Direction va recommander au Gouvernement une étude qualitative sur les anciens salariés des banques afin de mieux comprendre leur situation actuelle et apporter son appui à sa réalisation.

IV. POINT SUR LE PLAN D'ACTION DE LA GÉCAMINES

50. **Plan d'action initial.** À la suite de la demande d'inspection des anciens salariés de la Gécamines (partants volontaires), la Direction a proposé un plan d'action récapitulé dans le tableau ci-dessous. Ce tableau indique également l'état d'avancement des diverses activités proposées. En outre, la Direction a fait appel à une équipe consultative de trois experts, spécialisés dans la gouvernance, l'analyse socio-économique et les privatisations, pour fournir des conseils et des directives sur le plan d'action proposé et aider l'équipe à

¹² Le PSDC a financé différentes études pour se préparer à la réforme de la compagnie de distribution d'eau (REGIDESO). La réforme elle-même devait être soutenue par une opération sectorielle (le projet urbain d'approvisionnement en eau, *Urban Water Supply Project*), approuvé en décembre 2008 et entré en vigueur en novembre 2009.

¹³ D'après les consultants qui se sont penchés sur le volet réinsertion du programme de licenciements.

tirer des enseignements pour régler des questions similaires dans le cadre de futurs projets en RDC.

Tableau 7 : Plan d'action initial

Action	Calendrier	État d'avancement
<i>En ce qui concerne le PDV de la Gécamines</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Réaliser une nouvelle étude sur les partants volontaires de la Gécamines afin de mieux comprendre leur situation actuelle et notamment connaître les progrès accomplis en matière de réinsertion. Cette étude aidera à déterminer si des mesures spéciales doivent être prises en faveur des partants volontaires. Les résultats de l'étude ouvriront également la voie à un dialogue plus poussé avec le Gouvernement sur les éventuelles mesures à prendre en faveur des partants volontaires. 	Mai – Juillet 2009	Achevé
<i>Pour d'autres plans de compression d'effectifs passés et futurs</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Fournir une assistance technique sur les bonnes pratiques au COPIREP en matière de plans de compression d'effectifs. 	Démarrage en avril 2009, avec des consultants engagés en gré à gré	Assistance technique en cours
<ul style="list-style-type: none"> Aider le Gouvernement à la préparation d'un atelier sur les dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques. Le COPIREP rédige actuellement une note à ce sujet qui sera examinée à l'occasion d'un Conseil des Ministres. L'atelier viserait à présenter et à convenir de principes communs aux entreprises publiques pour aborder les aspects sociaux de la réforme. Cet atelier viserait également à s'accorder sur une stratégie gouvernementale pour faire face aux coûts sociaux de la réforme, compte tenu de la situation budgétaire du Gouvernement et du besoin urgent d'une réforme des entreprises publiques en vue de la reprise économique de la RDC. 	Au plus tard fin 2009	Présentation à l'ECOREC (Commission économie et reconstruction) le 19 décembre 2009 Atelier technique tenu le 2 février 2010
<ul style="list-style-type: none"> Encourager le Gouvernement à appliquer les enseignements tirés lors de plans de compression d'effectifs à venir dans d'autres entreprises publiques, y compris la SNCC et la REGIDESO en particulier, pour effectuer des études rapides d'évaluation de la pauvreté au moment de la compression d'effectifs afin de mesurer les progrès accomplis et suivre de près les activités de réinsertion. 	Avril 2009 – Avril 2011	En cours

51. **Plan d'action complémentaire.** Se fondant sur les conclusions de l'étude sur les conditions socio-économiques des partants volontaires de la Gécamines, la Direction a proposé au Gouvernement des mesures supplémentaires de suivi, comme le montre le tableau ci-dessous. Ces mesures supplémentaires ont été présentées au Premier ministre le 30 novembre 2009.

52. Dans sa réponse, datée du 19 janvier 2010, le Premier ministre a indiqué soutenir pleinement le plan d'action proposé par la Banque. Il a suggéré en outre de créer un mécanisme acceptable pour les partants volontaires de la Gécamines en vue de faciliter les

possibilités de recours quant aux conditions de résiliation des contrats de travail. La Banque a été par la suite informée par le Gouvernement que le Directeur de Cabinet du Premier ministre avait écrit au Directeur général de la Gécamines le 20 janvier 2010, indiquant que le Premier ministre souhaitait être informé des paiements restant à effectuer en faveur de chaque partant volontaire et de la manière dont la Gécamines comptait régler cette dette. La lettre demande également à la Gécamines de fournir à chaque agent un certificat de fin de service.

53. Une enveloppe supplémentaire d'une trentaine de millions de dollars est mise à la disposition du PSDC pour permettre en particulier d'apporter un soutien complémentaire à la réforme du régime national de retraite (INSS)

Tableau 8 : Plan d'action complémentaire

Action	Calendrier	État d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Réactiver le programme qui a accordé aux partants volontaires et à leur famille l'accès gratuit aux écoles et aux centres de santé de la Gécamines. 	De mars 2010 à décembre 2012	Réallocation ¹⁴ de crédit en attente (à achever en février 2010)
<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une assistance technique aux partants volontaires afin de faciliter leur accès au régime national de retraite (INSS) 	Mars – Décembre 2010	Le 28 janvier 2010 s'est tenue une réunion avec l'INSS qui a soulevé cette question. Il a été convenu d'organiser un groupe de travail comprenant des représentants de l'INSS et du COPIREP afin de trouver des solutions garantissant l'accès des PV aux paiements de pension de l'INSS.
<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une assistance technique à la réforme du régime national de retraite (INSS) 	Janvier 2010 - Décembre 2012	Engagée (consultant recruté) et discutée au cours de la réunion tenue avec l'INSS le 28 janvier 2010. Il est proposé qu'un second financement complémentaire du PSDC (à présenter au Conseil avant fin juin 2010) apporte un soutien financier important à la réforme de l'INSS.
<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une assistance technique au Gouvernement afin d'élaborer une stratégie visant à aborder la dimension sociale de la réforme en cours des entreprises publiques (en cours) 	Octobre 2009 - Juin 2010	En cours
<ul style="list-style-type: none"> • Fournir une assistance technique au Gouvernement afin d'élaborer une stratégie de communication concernant les coûts sociaux de la réforme des entre- 	Octobre 2009 – Décembre 2012	En cours

¹⁴ Une réaffectation entre les catégories de crédit (subventions, travaux, consultants, coûts d'exploitation, indemnités de licenciement, etc.) est nécessaire pour la suite du PSDC. Cette réaffectation garantira également que des fonds suffisants sont disponibles pour cette activité proposée.

prises publiques		
<ul style="list-style-type: none"> Assister le Gouvernement de la RDC à mettre en place un mécanisme de règlement des différends adéquat permettant aux anciens salariés de Gécamines de régler toute réclamation encore en suspens 	Mars 2010 – Décembre 2010	En cours

54. *Il est urgent de faire face à la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques.* Un consultant a été recruté en octobre 2009 (Core Advice) par le COPIREP, dans le cadre du PSDC, pour aider le Gouvernement à approfondir la question centrale du coût social de la réforme des entreprises publiques. Comme souligné dans le tableau 7 (Plan d'action initial), une présentation a été faite le 19 décembre 2009 à l'ECOREC (Commission économie et reconstruction du Gouvernement) au sujet de la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques (« La dimension sociale au cœur de la réforme des entreprises publiques »). Cette présentation soulignait l'urgence de s'attaquer au problème et de définir une stratégie potentielle à cet effet. En octobre 2009, les dettes sociales des six principales entreprises publiques s'élevaient à 607 millions de dollars (contre 410 millions de dollars en novembre 2008), tel que souligné par le tableau ci-dessous. Si l'on inclut toutes les entreprises publiques dans le calcul, les dettes sociales dépassent le milliard de dollars.

Tableau 9 : Dettes sociales de six grandes entreprises publiques (SNEL, REGIDESO, SNCC, RVA, ONATRA et Gécamines)*

	Novembre 2008	Octobre 2009
Effectifs	51 300	51 230
Sureffectifs	20 660	20 660
Dettes envers les salariés et l'INSS	410 millions USD	607 millions USD
Arriérés de salaires :	224,5 millions USD	336,7 millions USD
Arriérés de décomptes finals	158,5 millions USD	237,3 millions USD
Arriérés envers l'INSS et les autorités fiscales	27 millions USD	33 millions USD
Coût de la compression d'effectifs (pour résoudre le problème de sureffectifs)	En outre, entre 85 millions et 175 millions USD¹⁵ (selon les options choisies)	

* SNEL (Société Nationale d'Electricité), REGIDESO (régie de distribution d'eau), SNCC (Société nationale des chemins de fer du Congo), RVA (Régie des Voies Aériennes) et ONATRA (Office Nationale des Transport).

55. *Réponse stratégique nationale à la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques.* La stratégie proposée, présentée à l'ECOREC (voir paragraphe ci-dessus) et à soumettre au Conseil des Ministres, serait complétée par des stratégies adaptées à des entreprises spécifiques. Cette stratégie viserait à dégager un consensus au sein

¹⁵ Soit le coût de licenciement de 20 000 salariés environ (fondé sur des sureffectifs estimés au sein des 6 entreprises publiques) outre le montant des dettes sociales.

du Gouvernement et avec les partenaires sociaux, budgétairement viable, et s'appuierait sur les grandes composantes suivantes :

- Apurement des dettes sociales (estimées à 607 millions de dollars pour seulement les six principales entreprises publiques ; les estimations concernant onze autres sont en cours) :
 - Certification des dettes sociales par entreprise et par salarié
 - Calendrier d'apurement des dettes sociales
 - Renonciation partielle avec ou sans indemnité
 - Règlement partiel via d'autres options (participation au capital, fonds de pension, avantages en nature)
 - Externalisation partielle des dettes sociales à travers une structure de défaillance¹⁶
 - Rachat partiel par l'État des dettes sociales converties en capital
 - Paiement progressif des arriérés de cotisation à l'INSS pour permettre le paiement intégral des pensions
- Gestion saine des programmes de licenciement (les coûts de personnel représentent environ 80 % des dépenses des entreprises publiques en RDC, la moyenne pour l'Afrique subsaharienne se situant entre 28 et 36 %) :
 - Pas de financement d'« indemnités d'attente » lorsque les entreprises publiques ne sont pas en mesure de financer l'intégralité du « décompte final » ; d'autres solutions sont disponibles
 - Maintien des prestations de santé et d'éducation après le départ du salarié
 - Possibilité de préretraite
 - Appui à la réinsertion professionnelle
- Examen du cadre juridique et réglementaire en matière de gestion des ressources humaines :
 - Le cadre juridique n'est pas adapté aux problèmes actuels des entreprises publiques de RDC
 - Le cadre juridique ne protège plus les intérêts des salariés et des entreprises créant des emplois
 - Besoin urgent de revoir le Code du travail et d'éliminer totalement ou partiellement les conventions collectives existantes.¹⁷

¹⁶ En vertu de ce mécanisme proposé, par ailleurs à analyser de manière plus approfondie, les dettes sociales des entreprises publiques seraient transférées à une structure consacrée chargée d'apurer cette dette. Tout financement ou ressource devrait être évalué à la lumière de la situation budgétaire de la RDC.

¹⁷ Le Code du travail présente également un certain nombre de dispositions mal adaptées au contexte socio-économique du Congo (par exemple, l'absence de retraite obligatoire permet aux salariés de ne pas être forcés de partir à la retraite et de rester dans les entreprises publiques jusqu'à 75 ans ou plus). En outre, beaucoup de ces dispositions sont trop générales et manquent de réglementations de mise en œuvre. Comme en conviennent les partenaires sociaux, le Code du travail dans sa forme et sa teneur actuelles n'aide pas à une reprise économique rapide et solide de la RDC faute d'adaptations au contexte congolais et de clarifications de nombreuses dispositions via des décrets d'application.

56. **Feuille de route à court terme.** Une feuille de route à court terme (pour les 3 prochains mois, janvier à mars 2010) a été approuvée au cours de la réunion de l'ECOREC :

- Création d'un groupe de travail (relevant du Vice-Premier ministre) ;
- Atelier technique sur la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques, suivi d'un atelier ministériel visant à échanger les principales conclusions. L'atelier technique a eu lieu en février 2010 ;
- Lancement d'un audit de la dette sociale (pour certifier le montant dû aux salariés et à l'INSS) ;
- Évaluation de la contribution budgétaire au financement des programmes de compression d'effectifs ;
- Analyse de la faisabilité de la mise en œuvre d'une structure de défaisance en vue d'un règlement progressif de la dette sociale, tenant compte de la situation budgétaire de la RDC ;
- Stratégie d'apurement de la dette sociale à adopter au cours d'un Conseil des Ministres.

V. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

57. La Banque mondiale a tiré des enseignements précieux des programmes de compression d'effectifs entrepris au sein de la Gécamines, des trois banques mises en liquidation et de l'OCPT, et les a intégrés dans la conception de nouvelles opérations. Une bonne conception de ces programmes est essentielle, soutenue par une mise en œuvre efficiente des projets permettant des paiements rapides. La Direction remarque que le délai entre le règlement négocié des indemnités du PDV et le paiement effectif aux partants volontaires a été plus long que prévu en raison de l'environnement très difficile en RDC.¹⁸ Ainsi, le programme de retraite à la SNCC (la compagnie des chemins de fer), qui doit être financé par le financement complémentaire du PSDC (approuvé en mai 2008), a pris en compte ces enseignements. De la même façon, le projet d'alimentation en eau potable en milieu urbain, approuvé en décembre 2008, s'en est inspiré lors de la conception du programme de compression d'effectifs à la Régie de distribution d'eau (REGIDESO). Les deux programmes fourniront des paiements individualisés et garantiront que les salariés auront droit à des versements de pensions de l'INSS. Concernant la REGIDESO, un consultant spécialisé en opérations de compression d'effectifs a été engagé préalablement au programme de compression d'effectifs pour préparer et mettre en œuvre ce dernier, y compris les activités de réinsertion.

¹⁸ Les arriérés de salaires des employés partants de la Gécamines ont été calculés jusqu'au 31 août 2002. Néanmoins, les paiements ont réellement eu lieu seulement entre août 2003 et février 2004. Ce retard a été dû à la nécessité : 1) pour le Gouvernement de remplir les conditions de décaissement de la tranche flottante du CRE (avec 25 millions de dollars affectés au PDV) ; 2) de mettre en place un mécanisme de gestion financière efficace (pour gérer correctement des paiements de 43 millions de dollars dans un contexte fiduciaire laissant beaucoup à désirer) ; et 3) de mobiliser un financement supplémentaire pour le CRE, approuvé en juillet 2003.

58. **Principaux enseignements tirés.** Les principaux enseignements tirés sont les suivants :

- l'ampleur de l'enjeu (le coût *social* de la réforme des entreprises publiques est estimé à plus de 1 milliard de dollars, comme précisé plus haut), résultat de la situation socio-économique extrêmement difficile de la RDC, impose l'organisation d'un débat national sur le coût social de la réforme des entreprises publiques en vue de parvenir à un consensus national sur la stratégie la plus appropriée et la plus viable du point de vue budgétaire, étant donné qu'une approche purement légaliste en la matière ne serait pas budgétairement viable et conduirait à une impasse ;
- la complexité de ces processus de compression d'effectifs ainsi que l'ensemble des compétences spécialisées requises pour y faire face nécessitent de garantir la mobilisation de compétences de haut niveau en droit du travail et négociations avec les partenaires sociaux tant durant la phase de conception d'un projet que tout au long de la mise en œuvre d'un programme de compression d'effectifs ;
- il faut reconnaître la nécessité de soutenir un processus de négociation potentiellement long et difficile, et prévoir dans le processus le délai nécessaire à l'obtention d'un consensus. Le processus de négociation doit être finalisé via la conclusion d'un accord détaillé par la direction de l'entreprise et les syndicats ; il importe également de veiller à ce que les résultats de ces négociations soient clairement communiqués et expliqués à toutes les parties intervenant dans le processus ;
- la responsabilité de l'Inspection du travail doit être assurée par sa totale participation aux négociations et sa signature de l'accord ;
- dans la mesure du possible, des paiements individualisés doivent être utilisés, plutôt qu'un barème, et chaque employé doit vérifier le montant de son indemnité à la date de paiement (avant paiement) ;
- le système de sécurité sociale existant (tel que l'INSS) doit être pris en compte, et le droit aux prestations de sécurité sociale (notamment les pensions) doit être garanti pour les salariés partants ;
- il est important de travailler avec le Gouvernement et les entreprises publiques à trouver des façons d'aider les anciens salariés, par exemple en soutenant durant la période de transition l'accès à l'éducation et aux prestations de santé après le départ du salarié – dans les cas où l'entreprise publique possède un réseau d'hôpitaux et d'écoles ;
- il est important d'inclure un spécialiste du développement social dans les équipes de supervision de projets concernant des programmes de compression d'effectifs pour suivre les résultats obtenus dans ce domaine (et veiller ainsi à ce que des études initiales et de suivi soient effectivement réalisées) ;
- reconnaissant les difficultés de réinsertion d'une population active âgée dans un pays comme la RDC, il est important de ne pas surestimer le potentiel de réinsertion et de contenir les attentes en la matière. En outre, il est essentiel de soutenir les efforts du Gouvernement à générer des emplois et à favoriser la croissance du secteur privé, comme moyen d'ouvrir de nouvelles perspectives dans l'économie.

VI. RÉPONSE DE LA DIRECTION

59. Les réclamations des requérants, accompagnées des réponses détaillées de la Direction, figurent à l'annexe 1.

60. **Plan d'action.** La Direction propose le plan d'action spécifique suivant pour les anciens salariés des trois banques mises en liquidation, en plus du plan d'action élaboré suite à la demande d'inspection des anciens salariés de la Gécamines.

Action	Calendrier
Entreprendre une analyse détaillée, avec le concours d'un consultant spécialisé, pour rendre pleinement compte des différences entre les calculs du consultant et ceux de l'Inspection du travail.	Au plus tard fin avril 2010
Continuer d'aider le Gouvernement à formuler une stratégie complète en vue de régler les dettes sociales des entreprises publiques (d'après le plan d'action supplémentaire de la Gécamines). Il est proposé qu'un deuxième financement complémentaire apporté au PSDC finance l'étude de faisabilité et la mise en œuvre d'une structure de défaisance pour la dette des entreprises publiques envers les salariés, d'une façon responsable du point de vue budgétaire.	Octobre 2009 - Juin 2010 Second financement complémentaire à présenter au Conseil avant fin juin 2010
Fournir une assistance technique aux anciens salariés des banques mises en liquidation pour les aider à accéder au régime national de retraite (INSS) – parallèlement au soutien à la réforme de l'INSS (d'après le plan d'action complémentaire de la Gécamines)	Mars – Décembre 2010
La Direction va également recommander au Gouvernement une étude qualitative sur les anciens salariés des banques afin de mieux comprendre leur situation actuelle, et aider à sa réalisation.	Au plus tard fin 2010

61. La Direction estime que la Banque n'a épargné aucun effort pour appliquer ses politiques et procédures et concrétiser les objectifs de son énoncé de mission dans le Projet, compte tenu du contexte spécifique de la RDC à l'époque. La Direction estime que la Banque a suivi les directives, politiques et procédures applicables aux questions soulevées dans la Demande.

ANNEXE 1
RÉCLAMATIONS ET RÉPONSES

n°	Réclamation/Problème	Réponse
PO/PB 6.00 Financements de la Banque		
1.	<p>[I.] En notre qualité de représentants des anciens salariés, créanciers privilégiés des banques susmentionnées, nous soumettons la présente demande conformément à l'article 110 du Code du travail congolais tel qu'intégré dans l'Accord de crédit 3815-RDC, concernant les méthodes de calcul de l'indemnité de licenciement due aux bénéficiaires, d'une part, et concernant le droit à une préférence de crédit effective eu égard au paiement de ladite indemnité, d'autre part. Les procédures prescrites ont, malheureusement, été impunément enfreintes, et les droits légaux des anciens salariés ont été compromis, bafoués et réduits à néant, avec des indemnités forfaitaires imposées unilatéralement de façon arrogante – « c'est à prendre ou à laisser », selon les mots du Gouverneur de la Banque centrale du Congo.</p> <p>[IV.] Accord de crédit 3815-RDC :</p> <p>L'obligation ou la substance formant l'engagement irrévocable, scellé, des deux signataires, à savoir la RDC et la Banque mondiale, reposant sur la bonne foi, figure à l'article 1, paragraphe « n », aux pages 3 et 4 et stipule ce qui suit.</p> <p>Le terme « salariés éligibles » désigne les salariés de la Gécamines, de la BCA, de la BCCE et de la NBK (définie ci-dessous) et l'OCPT (défini ci-dessous) qui peuvent prétendre à une indemnité de licenciement conformément au droit du travail, et notamment au code du travail de l'emprunteur. Cela renvoie aux articles 77, 78, 103 et 110, sans préjudice des dispositions de l'article 104 du même code.</p> <p>Dans le contexte de licenciements massifs, cette exigence nécessitait le strict respect des dispositions des articles 62, 78, 100, 104, 110, 144 et 152 du Code du travail congolais, qui étaient judicieusement intégrés de façon à former la base même de l'Accord de crédit dans son article susvisé.</p> <p>[V.] Violation de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC :</p> <p>Le présent Accord de crédit fait office de contrat entre les deux signataires. La Banque mondiale est le partenaire de la République démocratique du Congo, qui est le débiteur vis-à-vis des anciens salariés et, en tant que tel, le bénéficiaire de la garantie financière ; la Banque mondiale est ainsi requise de bonne foi de s'employer à la réussite de l'objectif dudit accord, à savoir le versement approprié des paiements pour solde légaux des anciens salariés concernés (dans le cas des trois banques susmentionnées).</p> <p>Au lieu de cela, malheureusement, la Banque mondiale a couvert l'illégalité et a permis que soient totalement ignorées les dispositions de la loi portant création du Code du travail, nonobstant son accord et les principes fondamentaux de propriété. De plus, s'agissant de la méthode de calcul de tous les paiements, la Banque mondiale n'a pas empêché l'application de paiements forfaitaires calculés unilatéralement par le consultant auprès du Gouvernement, approuvé par elle.</p>	<p>Réponse. La question du coût social de la liquidation apparaissait comme une priorité pour le Gouvernement et constituait un élément central du soutien de la Banque. Toutefois, le calcul des indemnités de licenciement a été rendu extrêmement compliqué par la situation des banques à l'époque, et ce, pour les raisons suivantes : a) données non fiables ou limitées sur les ressources humaines (RH), du fait de la destruction des archives des banques durant la guerre civile ; b) absence de conventions collectives contraignantes entre les banques et les syndicats ; c) difficulté à déterminer les salaires, servant de base au calcul du montant des indemnités de licenciement ; et d) montant des arriérés à prendre en compte.</p> <p>En 1995, les banques commerciales appartenant à l'Association des banques zairoises (parmi lesquelles la NBK, la BCA, et la BCCE) ont dénoncé chacune leurs conventions collectives au ministère du Travail étant donné que l'UNTZA avait été dissoute et qu'aucun des nouveaux syndicats n'avait officiellement adhéré à ces conventions. Cette dénonciation a été acceptée et officialisée par le ministre du Travail et l'Inspecteur général du travail. Le consultant du Gouvernement a donc analysé les principales dispositions des conventions collectives qui avaient été dénoncées et a observé qu'elles constituaient une orientation utile, compatible avec les conventions collectives conclues dans d'autres régions de l'Afrique subsaharienne. Dans le cadre de son travail, le consultant a cherché à prendre en compte les clauses du Code du travail, ainsi que celles des conventions collectives non contraignantes.</p> <p>En élaborant sa proposition, le consultant a considéré les dispositions pertinentes du Code du travail, y compris : a) l'article 110, qui stipule qu'en cas de faillite ou de liquidation, les travailleurs ont rang de créanciers privilégiés et leurs salaires doivent être payés intégralement, avant que les autres créanciers ne puissent être remboursés, b) les articles 77 et 104, qui prévoient que les salariés peuvent toujours faire valoir leurs droits, après avoir signé une quittance pour solde de tout compte, c) l'article 78, qui décrit les procédures de licenciement, d) l'article 103, qui stipule que l'employeur doit remettre au salarié un décompte écrit de la rémunération versée, e) l'article 62, qui énonce les motifs valables de résiliation de contrat, f) l'article 100, qui dispose que toute somme restant due lors de la résiliation du contrat doit être payée dans les deux jours ouvrables suivant la date de la cessation du contrat, g) l'article 144, qui précise que lorsqu'un contrat est résilié, le congé est remplacé par une indemnité, h) l'article 152, qui stipule qu'après la résiliation du contrat, l'employeur</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
		<p>doit assurer le rapatriement du lieu de travail jusqu'au lieu d'engagement et verser une indemnité jusqu'au départ effectif.</p> <p>La Direction souhaite également préciser que le PSDC prévoit un « soutien aux salariés éligibles » en vertu de la Partie E du Projet et que ces salariés sont définis à l'article 1.n mentionné par les requérants.</p> <p>Action : Aucune action nécessaire.</p>
2.	<p>[XVI.] Participation de la Banque mondiale :</p> <p>Son soutien financier à la République démocratique du Congo en vertu de l'Accord de crédit 3815-RDC/BM/IDA (Projet compétitivité et développement du secteur privé) se montent à près de 87 000 000 DTS, soit +/- 120 000 000 dollars au taux de 1 DTS pour 1,38 dollar.</p> <p>[XVII.] Responsabilité de la Banque mondiale :</p> <p>a) A dès le départ prôné la liquidation et poussé le Gouvernement congolais et la Banque centrale du Congo à liquider, sans réflexion adéquate, les banques faisant partie du portefeuille du Gouvernement, à savoir la BCA, la BCCE et la NBK, au profit de l'alternative de désengagement du Gouvernement du secteur bancaire en particulier, qui est maintenant perverti par la concurrence et un monopole entre les mains d'opérateurs économiques privés soutenus par des multinationales et des capitaux étrangers, dont la plupart ont le profil de spéculateurs et de blanchisseurs de fonds, entachés du sang des victimes de ou tirés de la drogue.</p> <p>b) Son statut de partenaire du Gouvernement congolais et, dès lors, de participant et signataire de l'Accord de crédit 3815-RDC et, <i>mutatis mutandis</i>, bailleur de fonds concernant le préfinancement. Pour ces raisons, la Banque mondiale est tenue de respecter strictement les termes de l'article 1, paragraphe « n », dudit Accord de crédit, et par conséquent les dispositions juridiques des articles 62, 77, 103 et 110 plus particulièrement, sans préjudice de l'article 104 de la loi congolaise 015/2002 du 16 octobre 2002 portant création du Code du travail.</p> <p>c) La responsabilité reconnue de la Banque mondiale est évidente ici en raison de sa garantie financière envers la RDC, concernant la réalisation de l'opération de liquidation forcée des banques BCA, BCCE et NBK, instituée par autorisation gouvernementale, sans en avoir informé les anciens salariés, ou les avoir d'abord préparés pour d'autres alternatives socialement utiles. Pour toutes ces raisons, la Banque mondiale est tenue de fournir également des garanties morales. Sa crédibilité, ses exigences marketing et son image de marque impose qu'il en soit ainsi.</p> <p>d) Cette obligation est exigée de la Banque mondiale du fait de sa complicité dans l'exécution de bonne foi du contrat signé entre elle et la RDC, dans la mesure où elle a fourni des garanties financières de couverture des engagements pris par cette dernière (la RDC) et ainsi les défaillances de cette dernière.</p> <p>e) À cet égard, nous sommes du même avis que les tenants de la</p>	<p>Réponse. À l'époque où le projet PSDC était à l'étude, le Gouvernement reconnaissait que la piètre performance des entreprises publiques, y compris les banques publiques en cause, était (et demeure) un frein majeur au développement du secteur privé et à la croissance économique. La restructuration du secteur bancaire était considérée par les autorités et les institutions financières internationales comme une priorité suite au réengagement de la communauté internationale en RDC en 2001. L'économie ne pouvait pas se redresser sans un secteur bancaire stabilisé. Le secteur bancaire est encore en train de récupérer lentement des années de mauvaise gestion, d'hyperinflation et de conflit.</p> <p>Voir le point 1 ci-dessus concernant les calculs des indemnités de licenciement effectués par le consultant et l'applicabilité du Code du travail et des conventions collectives. La Direction considère que le consultant a essayé de fournir la meilleure solution possible dans un cadre très complexe.</p> <p>En ce qui concerne les trois banques : la NBK avait cessé ses activités en 1995 ; elle n'a cependant pas résilié ou officiellement suspendu les contrats de travail avec ses salariés. La BCCE a été fermée entre août 1996 et avril 1997. Elle a réouvert en 1997 sans toutefois être dotée d'aucune structure de gouvernance. Durant cette période de « réouverture », elle n'a procédé à aucune opération bancaire. Puis, en 2000, elle a été placée sous administration provisoire de la Banque centrale. Elle a alors progressivement renoué avec les opérations bancaires bien qu'étant toujours insolvable. La BCA a également cessé de fonctionner en tant que banque en 1995 après son exclusion de la chambre de compensation par la Banque centrale. Toutefois, le Gouvernement a continué de recourir à la BCA sporadiquement pour payer les fonctionnaires, sa seule activité. La BCA employait de petites « équipes de paiement » qu'elle rémunérait sur la base d'indemnités journalières. La liquidation de la BCA, de la NBK et de la BCCE¹⁹ a été annoncée dans la Lettre d'intention du Gouvernement de la RDC au</p>

¹⁹ La lettre d'intention annonce : « (iii) la clôture de ces institutions de crédit réputées être insolubles et non redressables, à savoir, la Nouvelle Banque de Kinshasa (NBK) et la Banque de Crédit Agricole (BCA), qui seront placées sous administration judiciaire au plus tard fin septembre 2002. La Banque Congolaise du Commerce Extérieur (BCCE), qui a été déclarée insolvable et interdite de chambre de compensation, sera également placée sous administration judiciaire au plus tard fin septembre 2002. »

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>doctrine juridique selon lesquels, comme dans le cas de la Banque mondiale, les parties prenantes « tierces » ont une obligation de ne rien faire qui pourrait empêcher ou compromettre la bonne exécution d'un engagement contractuel par le débiteur, à savoir la RDC ou son gouvernement, concernant le règlement, conformément à la loi (Code du travail), des paiements pour solde aux anciens salariés admis comme bénéficiaires aux termes de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC. À ce sujet, voir Michel Waelbroeck, « <i>Les conditions de la responsabilité du Tiers complice dans la violation d'une obligation contractuelle, en droit belge et en droit comparé</i> », Revue Critique de Jurisprudence Belge, 1962, p. 335, cité par le professeur Kalongo Mbikay, et Tshimanga, « <i>La responsabilité du Tiers complice dans l'inexécution d'une obligation contractuelle</i> », RJJ n° 1, 2 et 3, p. 9, 1979.</p>	<p>FMI en date d'avril 2002.</p> <p>La liquidation des trois banques a été annoncée officiellement le 10 mars 2003. Les contrats de travail des salariés de ces banques ont été résiliés officiellement le 30 avril 2003 pour la BCCE, le 5 mai 2003 pour la NBK et le 20 juin 2003 pour la BCA. Le Gouvernement a demandé que la Banque mondiale aide à la liquidation de ces banques publiques : a) en finançant les liquidateurs ; et b) en soutenant le financement d'indemnités de licenciement à leurs salariés. Le PSDC a été présenté au Conseil en juillet 2003 juste après l'annonce de la liquidation des trois banques.</p> <p>Le processus de liquidation de la NBK et de la BCA a commencé en octobre 2004, tandis que la liquidation de la BCCE a débuté en octobre 2005. En mars 2007, tenant compte du fait que des indemnités avaient été versées aux anciens salariés des banques selon la méthodologie décidée par le Gouvernement, le liquidateur de la BCCE a reçu l'ordre de la Banque centrale de ne pas prendre en compte les créances envers ses anciens salariés dans l'utilisation du produit de la liquidation. Les rapports sur la liquidation de la NBK et de la BCA sont moins clairs en ce qui concerne les instructions qu'elles ont reçues de la Banque centrale quant au traitement des créances envers les anciens salariés. Cependant, la Banque mondiale pense que, comme cela a été le cas pour la BCCE, le liquidateur de la NBK et de la BCA a reçu pour instruction de ne pas prendre en compte les créances envers les anciens salariés dans le produit de la liquidation (voir point 5).</p> <p>Action : Aucune action nécessaire.</p>
<p>OpMemo, Financement des indemnités de licenciement dans le cadre des opérations de réforme du secteur public</p>		
<p>3.</p>	<p>[VI.] Preuve de la nature illégale des conclusions de [le Consultant] :</p> <p>Tandis que le consultant du Gouvernement susmentionné a enfreint sans pitié les dispositions de la loi portant création du Code du travail, tout particulièrement les articles 77, 78,79²⁰, 103, 104 et 110 – ainsi que les dispositions de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC, à l'initiative de certains avocats de la Banque centrale du Congo, l'auteur de ce qui ressemble beaucoup à un crime contre l'humanité (en particulier en privant de leurs droits fondamentaux des employés de banque traités injustement) – la Banque mondiale non seulement en a parfaitement connaissance, mais en est aussi un complice dans les faits, étant donné que sa représentation à Kinshasa a été associée ou a participé à cette conspiration ou stratégie de génocide contre la très vulnérable minorité des « employés de banque ».</p> <p>Les délégués syndicaux représentant les employés sont à ce stade</p>	<p>Réponse. Voir point 1 ci-dessus. La Direction a travaillé en étroite collaboration avec le Gouvernement pour remédier au coût social de la liquidation des banques, malgré les sérieuses difficultés citées ci-dessus, et aide le Gouvernement à développer une stratégie nationale pour faire face à la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques. La Direction s'inscrit en faux contre l'affirmation des requérants selon laquelle sa représentation à Kinshasa a été associée ou a participé à une conspiration ou autre à l'encontre des anciens salariés de la BCA, la NBK et la BCCE.</p> <p>Le consultant était conscient que, dans le cas de licenciements, les indemnités individuelles devaient être calculées d'après les informations spécifiques concernant chaque salarié. Toutefois, compte tenu</p>

²⁰ Note de la Direction : L'article 79 stipule que, à la résiliation du contrat, l'employeur doit fournir dans les deux jours un certificat attestant de la nature et de la durée du travail accompli, la date de début et de fin de service et le numéro d'INSS.

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>tout simplement ignorés, tandis que les consultations entamées à la paroisse de Fatima à Kinshasa entre les délégués et [le Consultant] ont été suspendues et froidement reportées <i>sine die</i>.</p> <p>D'après le tableau élaboré par [le Consultant], les salariés sont regroupés par tranches de 10, 15, 20, 25 et 30 ans d'ancienneté. Cela transgresse les dispositions légales susmentionnées en la matière. Le paiement pour solde dû aux salariés repose sur le mérite individuel en termes de droits connexes, dérivés ou découlant de l'existence même d'un contrat, à compter de la date de sa signature jusqu'à la date de sa rupture.</p> <p>Les sommes forfaitaires en cas de décès par conséquent sujettes à contestation étaient d'environ 620 dollars pour un employé de deuxième catégorie (huissier) ayant servi pendant 10 ans, 650 dollars pour un huissier avec 15 ans d'ancienneté et 710 dollars pour un huissier ayant à son actif 20 années de service, tandis que le montant pour un directeur avec 15 ans d'ancienneté était de 29 000 dollars.</p> <p>A contrario, les montants forfaitaires pour les salariés dont la durée d'ancienneté se situe entre deux groupes d'ancienneté de [le Consultant] ont été simplement ignorés ou cyniquement considérés comme inexistantes.</p> <p>Le paiement pour solde doublé, bien que ce soit un principe prévu dans le plan de [le Consultant] en faveur des délégués syndicaux, ne leur a à ce jour jamais été payé. Cette situation justifie des réparations en ce qui concerne le paiement effectif compte tenu du sacro-saint principe juridique établi par la mise en œuvre du plan de [le Consultant].</p> <p>La Banque mondiale a permis, sinon approuvé, le manque de considération envers les partenaires sociaux du Gouvernement congolais, plus particulièrement les anciens salariés. Il a été fait peu de cas de la consultation, du dialogue social ou des compromis, qui sont tous des gages de paix sociale, faisant ainsi le jeu des principes fondamentaux inhérents dans le frustrant manque de justice sous les gouvernements après-guerre, comme en RDC.</p> <p>Bien que farouchement contesté, le financement de la Banque mondiale d'un montant de 11,5 millions de dollars a été mis à disposition, non sans une certaine arrogance et fourberie dans la façon de faire à la « c'est à prendre ou à laisser », selon les mots du Gouverneur de la Banque centrale du Congo (annexes 7 et 8).</p>	<p>du manque de données RH fiables, le consultant a préconisé l'utilisation d'un barème simplifié pour deux raisons majeures : a) cette méthode rendait les calculs plus transparents, était impartiale et réduisait les risques d'irrégularités, préoccupation majeure ; et b) elle évitait des calculs complexes et potentiellement erronés, basés sur des informations incorrectes.</p> <p>L'encadré 1 du texte principal résume les composantes de l'indemnité proposée, sur laquelle repose la recommandation du consultant d'une somme de 11,5 millions de dollars à titre d'indemnités de licenciement aux salariés actifs des trois banques en liquidation. Le consultant a fait la distinction entre les salariés qui travaillaient la dernière année avant qu'il soit mis fin à leur contrat, et ceux qui ne travaillaient pas, donnant lieu à deux barèmes différents (voir les tableaux 3 et 4).</p> <p>Pour le barème, le consultant a considéré les catégories d'années de service suivantes : jusqu'à 10, entre 11 et 15, entre 16 et 20, entre 21 et 25, entre 26 et 30, et plus de 30. Le paiement le plus bas a été de 620 dollars à des salariés du grade le plus inférieur (grade 2) comptant jusqu'à 10 années de service au sein de la BCA ou de la NBK (ces banques n'étaient plus en activité depuis 1995) et de la BCCE pour ceux qui n'avaient pas travaillé l'année précédant la résiliation de leur contrat.</p> <p>Le paiement le plus bas pour les salariés de la BCCE qui avaient travaillé l'année précédant la résiliation de leur contrat était de 2 690 dollars (grade 2, jusqu'à 10 années de service). Le montant moyen payé a été de 3861 dollars (pour tous les anciens employés des trois banques).</p> <p>Le Gouvernement a mené des consultations auprès des salariés des entreprises publiques à la fois sur le programme CRE et sur le PSDC. En ce qui concerne les indemnités de licenciement des banques, sur une période de plusieurs semaines, le consultant a discuté avec les syndicats du barème d'indemnités de licenciement proposé. Malgré plusieurs tentatives pour trouver des compromis, le consultant n'est pas parvenu à un accord avec eux. Confronté à cette situation, le consultant a donc préconisé que le Gouvernement prenne une décision finale sur les paiements proposés (voir point 4 ci-dessous).</p> <p>Action : Aucune action nécessaire.</p>
4.	<p>[VII.] Droits légaux – mais bafoués – des salariés :</p> <p>Sur les instructions du Gouvernement, l'Inspection générale du travail a envoyé une mission pour modifier les calculs de [le Consultant] pour les trois banques (BCA, BCCE, NBK) afin de garantir le respect des articles 103 et 110 du Code du travail tel que requis par l'Accord de crédit 3815-RDC (annexe 9).</p> <p>Les conclusions et le rapport final sur les recalculs, menés par la mission des inspecteurs du travail, ont relevé les paiements pour solde à :</p> <p>- 10 003 028 dollars pour les anciens employés de la BCA,</p>	<p>Réponse. Dans le cadre de son travail sur les indemnités de licenciement, le consultant a cherché à prendre en compte les dispositions du Code du travail de 2002, ainsi que celles des conventions collectives non contraignantes. En mars 2004, l'Inspection du travail a présenté au ministère du Travail ses calculs du total des indemnités de licenciement à verser aux anciens salariés de la NBK, la BCA et la BCCE, totalisant 60 millions de dollars de « dé-</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>- 26 196 770 dollars pour les anciens employés de la BCCE, - 23 808 679 dollars pour les anciens employés de la NBK,</p> <p>donnant un montant total de 60 008 447 dollars. Cela devrait être considéré comme un acte de conciliation entre les salariés gravement maltraités par le plan de [le Consultant] et le Gouvernement congolais, propriétaire des trois banques, sous la garantie financière de la Banque mondiale pour le Projet compétitivité et développement du secteur privé, objet de leur partenariat.</p>	<p>compte final ». Le Gouvernement ayant décidé en juillet 2005 de payer en se fondant sur la méthodologie décrite au point 3 ci-dessus, la Banque n'avait pas retenu à l'époque la base de calcul de l'Inspection du travail. En l'absence d'autres détails, il semblerait néanmoins que la différence puisse s'expliquer par les facteurs suivants : a) l'inclusion par l'Inspection du travail de tous les arriérés de salaires (le consultant proposait de ne prendre en compte qu'une seule année d'arriérés de salaires) ; b) la monnaie (le dollar ou le franc congolais) et le taux de change utilisés pour évaluer les arriérés de salaires (les années 1995-2003 se caractérisant par une hyperinflation) ; et c) des différences concernant la base à inclure dans le « salaire de référence »).</p> <p>En août 2004, la Commission sociale et culturelle du Gouvernement de transition (une subdivision du Conseil des ministres, présidée par un vice-président) a décidé que les 11,5 millions de dollars financés par la Banque mondiale constitueraient une <i>avance</i>, tandis que le solde serait payé sur le produit de la liquidation des banques. Cette décision a ensuite été infirmée par la même Commission le 20 juillet 2005, lorsqu'elle a décidé de suivre la méthodologie générale du consultant, parvenu à une estimation de 11,5 millions de dollars d'indemnités.</p> <p>Toutefois, bien que suivant en grande partie la méthodologie du consultant, le Gouvernement a décidé au cours du second semestre 2005 d'y apporter quelques ajustements relativement mineurs : a) dédommager également les « salariés inactifs » (c'est-à-dire les salariés qui avaient été licenciés, qui avaient démissionné et/ou leurs veuves ou orphelins) et b) d'éviter le doublement des indemnités de préavis aux représentants syndicaux, initialement inclus par le consultant, suite à son interprétation du Code du travail. Les indemnités de licenciement initiales proposées par le consultant (près de 11,5 millions de dollars) ont été réévaluées à un barème d'environ 13,7 millions de dollars, certifié par KPMG.</p> <p>Les accords entre le Comité de liquidation bancaire de la Banque centrale et le représentant des anciens salariés de la banque ont été signés le 12 septembre 2005 pour BCCE et le 27 septembre 2005 pour NBK et BCA. Les indemnités de licenciement aux anciens salariés ont été versées entre novembre 2005 et août 2006. Un nouveau consultant (FIGEPAR) a été engagé par le COPIREP en 2005 pour procéder aux calculs détaillés et individuels des indemnités de licenciement d'après la méthodologie arrêtée par le Gouvernement.</p> <p>Action : Le Gouvernement, par le biais du projet PSDC, va entreprendre une analyse détaillée, avec le concours d'un consultant spécialisé, pour rendre pleinement compte des différences entre les calculs du consultant et ceux de l'Inspection du travail.</p>
5.	[VIII.] Éléments matériels de la violation flagrante de droits :	Réponse. L'objectif du PSDC est d'améliorer la compétitivité de l'économie et de contribuer ainsi à la

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>Au lieu du montant de 60 008 477 dollars, conformément à l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC, seulement 11 500 000 dollars ont été débloqués, dont 10 698 895 dollars ont effectivement été payés à d'anciens salariés actifs (2601)/3 banques, tandis qu'un total de 2 710 791 dollars, débloqué dans le cadre d'un crédit complémentaire de la BM, a été versé à d'anciens salariés inactifs (879).</p> <p>Au total, 13 409 686 dollars ont été versés à 3480 anciens salariés de la BCA, de la BCCE et de la NBK, sans préjudice des dispositions de l'article 104 du Code du travail de la RDC, qui stipule que :</p> <p>« L'acceptation sans protestation ni réserve, par le travailleur, d'un décompte de la rémunération payée, l'apposition de sa signature ainsi que la mention pour solde de tout compte sur le décompte de la rémunération, ou de toute mention équivalente souscrite par lui, ne peut valoir renonciation de sa part à tout ou partie des droits qu'il tient des dispositions légales, réglementaires ou contractuelles. Elle ne peut valoir non plus compte arrêté et réglé au sens de l'article 317 du présent Code. »</p> <p>Cette disposition forme la base même de la relation entre les deux parties, la RDC et la Banque mondiale, tel que corroboré en substance par le principe de préfinancement visé à l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit mentionné plusieurs fois ci-dessus.</p> <p>La somme de 11 500 000 dollars n'est même pas le 10^e du montant total du Crédit 3815-RDC (120 000 000 dollars).</p> <p>Plus de 48 000 000 dollars dudit Crédit ont été alloués à des catégories vagues telles que Divers, Autres, Travaux, Non affectés et Assurance. Cela équivalait à un large réseau de type mafieux, dont la signification intelligente cachée nous choque aujourd'hui encore.</p> <p>Les anciens salariés ont dénoncé à l'époque, et continuent de dénoncer aujourd'hui, ce déséquilibre substantiel qui, de leur point de vue, constitue une grave défaillance de la part de la Banque mondiale, en nette contradiction avec son engagement de bonne foi dans l'exécution de l'Accord de crédit susmentionné.</p> <p>Le Gouvernement congolais, en connaissance de la nature illégale des calculs de [le Consultant] et de l'énorme préjudice causé aux bénéficiaires, a décidé que la somme de 11 500 000 dollars financée par l'Accord en question devait être considérée comme un <i>acompte</i> sur la plénitude des droits des salariés, tel que modifié par l'Inspection générale du travail, l'entité juridique chargée de résoudre les litiges en matière de travail. Toute conciliation éventuelle entre employeur et employé relève de sa compétence, y compris le cas des anciens salariés des banques BCA, BCCE et NBK dans leur litige avec le consultant du Gouvernement.</p>	<p>croissance économique. Le projet visait à atteindre ces objectifs en rendant le climat plus propice aux investissements, en appuyant la réforme des entreprises publiques dans les secteurs des mines, des télécommunications, des finances, des transports et de l'énergie, ainsi qu'en stimulant la diversification et le développement économiques dans le Katanga selon des approches communautaires du développement et en facilitant la réinsertion des salariés licenciés dans l'économie locale via l'aide à la formation, aux services de développement des entreprises et aux services financiers. Une partie du budget alloué au projet a été spécifiquement affectée au soutien des salariés éligibles visés à l'article 1, alinéa n de l'ACD.</p> <p>Le projet a financé les versements des indemnités de licenciement pour un montant total de 40,9 millions de dollars (sur 120 millions) pour la Gécamines, les trois banques en liquidation et l'OPCT. Ce montant a été complété par 25 millions de dollars du Crédit de redressement économique. Le rapport d'audit de 2008 indique que 3 473 salariés ont été payés un total de 13 405 015 dollars</p> <p>Comme indiqué au point 4 ci-dessus, le rapport du consultant insistait sur les salariés « actifs ». Le Gouvernement a décidé d'indemniser également les salariés « inactifs », à savoir les employés qui avaient été licenciés, qui avaient démissionné ou cessé de travailler sans démission officielle, ainsi que les veuves et les orphelins de ces salariés. Un barème spécifique a été établi (d'après le barème élaboré par le consultant) par le cabinet choisi pour calculer les décomptes finals.</p> <p>La Banque mondiale comprend qu'en vertu du Code du travail congolais, un salarié ne renonce pas à ses droits lorsqu'il signe une quittance pour solde de tout compte, il peut faire valoir et faire appliquer ce droit, en tenant compte de la prescription en vertu des lois applicables. L'article 317 du Code du travail stipule que les actions naissant du contrat de travail se prescrivent après trois années (ou moins en ce qui concerne les arriérés de salaires et les frais de voyage de retour). L'article énonce également les conditions dans lesquelles la prescription peut être interrompue.</p> <p>Les catégories de dépenses mentionnées dans la réclamation renvoient aux catégories des décaissements, tel qu'indiqué dans le document d'évaluation du projet et défini de manière plus approfondie dans l'Accord de crédit de développement.</p> <p>En ce qui concerne la question du versement de 11,5 millions de dollars aux anciens salariés constituant un acompte, la Direction tient à clarifier les faits. Entre le 26 août et le 2 septembre 2008, la Commission permanente pour le dialogue social a organisé sa première assemblée générale nationale. Contrairement à la position de la Banque centrale en mars 2007, la Commission a recommandé que le</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
		<p>ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale donnent pour consigne aux liquidateurs de régler les créances vis-à-vis des anciens salariés et de suspendre les paiements à d'autres créanciers pour tenir compte du rang de priorité qui doit être attaché au règlement des dettes sociales.</p> <p>Suite à cette recommandation, le Premier ministre, le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale ont échangé des lettres sur la question de la créance envers les anciens salariés des banques en liquidation. Le Premier ministre et le ministre des Finances ayant demandé que les sommes dues aux anciens salariés soient réglées sur le produit de la liquidation des banques, le Gouverneur a demandé en retour que cette question soit prise en charge par le budget ou d'autres sources de financement, le produit de la liquidation des banques ayant été utilisé en priorité pour dédommager les déposants. Il convient de noter que la Banque a reçu en février 2010 les rapports de liquidation concernant les trois banques.</p> <p>Suite à des échanges entre la Banque mondiale et d'anciens salariés des banques mises en liquidation entre avril et novembre 2009, le COPIREP a envoyé une lettre à la Banque mondiale, avec une copie des dernières lettres entre le Premier ministre, le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale, informant la Banque mondiale que cette question était une question interne qui serait réglée par le Gouvernement de la RDC. À ce jour, cette question n'a pas été résolue au sein du Gouvernement et la Banque mondiale n'a pas pris position à ce sujet. Elle s'est cependant déclarée prête à continuer d'appuyer les efforts déployés par le Gouvernement pour restructurer le secteur parapublic, notamment en recherchant des solutions pour faire face aux coûts sociaux correspondants, d'une manière qui prenne en compte la situation budgétaire du pays et des considérations d'économie politique.</p> <p>Action : La Direction va continuer à aider le Gouvernement à mettre au point une stratégie globale pour régler les dettes sociales des entreprises publiques (d'après le plan d'action complémentaire de la Gécamines). Le deuxième financement complémentaire apporté au PSDC pourrait financer l'étude de faisabilité et la mise en œuvre d'une structure de défaisance pour la dette des entreprises publiques envers les salariés, cohérente avec les contraintes budgétaires.</p>
6.	<p>[XVIII.] Situation actuelle :</p> <p>Les liquidateurs indépendants desdites banques ont liquidé tous les actifs, dans le cas de la BCA et de la NBK, tandis que certains actifs resteraient invendus dans le cas de la BCCE. Il s'avère toutefois que sur ordre de la Banque centrale du Congo, tous les autres créanciers ont été payés. D'après le Gouverneur de la Banque centrale du Congo, les liquidateurs indépendants missionnés pour effectuer les opérations de dissolution forcée pour les banques BCA, BCCE et NBK ne se sont pas vus confier la tâche, par la Banque mondiale, dans le</p>	<p>Réponse. Voir les points 1, 2,4 et 5 ci-dessus. Les liquidateurs des banques ont été en partie financés par le PSDC. Les liquidateurs ont été engagés par le COPIREP et leurs activités ont été supervisées par la Banque centrale.</p> <p>Les activités de réinsertion pour les anciens salariés n'ont pas eu lieu. Compte tenu des difficultés générales de réinsertion, à la fois en ce qui concerne les anciens salariés des banques et de la Géca-</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>cadre de leur contrat et mandat, de l'exécution de la composante sociale. Cela ne suffit-il pas en soi à corroborer la pertinence de notre position lorsque nous faisons état de la responsabilité de la Banque mondiale ? Cela représente une violation flagrante de l'article 110 du Code du travail, fort heureusement intégré dans l'Accord de crédit 3815-RDC, sous l'article susmentionné de ce dernier. Dès lors, étant donné que l'Assemblée nationale de la RDC a ratifié cet Accord de crédit et que le Président de la République l'a promulgué, le Code du travail prévaut dans le cas présent sur toute autre loi congolaise aux fins de calcul et de versement des indemnités de licenciement (paiements pour solde) pour les anciens salariés des banques en liquidation forcée, à savoir la BCA, la BCCE et la NBK. Dans la mesure où l'Accord de crédit 3815-RDC a débloqué seulement une partie des 11 500 000 dollars affectés aux bénéficiaires, le non-paiement du solde restant n'équivaut à rien de moins qu'une intention délibérée d'envoyer certaines victimes à une mort collective, privées de leurs droits les plus fondamentaux. Sinon, pourquoi aurait-on présumément préfinancé les paiements pour solde pour ces anciens salariés si la fourniture desdits paiements avait nécessité qu'ils attendent la fin des opérations de liquidation des actifs ? En outre, les salariés des banques en question attendent impatiemment le début des opérations visant à leur réinsertion sociale et économique. Ils contestent également et dénoncent avec véhémence le rapport de clôture du COPIREP attestant du paiement effectif, certifié par erreur ou, pire, par complicité par KPMG, un cabinet d'audit approuvé par la Banque mondiale, d'après le chef d'équipe du projet. Les délégués du groupement syndical espèrent recevoir leur dû.</p>	<p>mines, et après les tentatives infructueuses de sélectionner une ONG, la Banque a recommandé de tirer parti d'autres plans de licenciements en préparation en RDC (en particulier celui de la REGIDESO, la compagnie de distribution d'eau) et de revoir – avec le COPIREP – la question de la réinsertion des salariés licenciés.</p> <p>KPMG a audité les montants des paiements calculés par FIGEPAR et conclu que ces montants avaient été correctement calculés, conformément à la proposition du consultant approuvée par le Gouvernement. AJM&A a audité l'opération de paiement et a conclu que les paiements avaient été correctement réalisés d'après la liste certifiée par KPMG.</p> <p>Action : La Direction va également recommander au Gouvernement une étude qualitative sur les anciens salariés des banques afin de mieux comprendre leur situation actuelle, et apporter son appui pour sa réalisation.</p>
7.	<p>[XIX.] Nos desideratas :</p> <p>Tout en déplorant le manque d'implication opportune en amont du groupement syndical d'anciens salariés des banques BCA, BCCE et NBK dans les appropriations faites dans le cadre de la répartition de l'Accord de crédit 3815-RDC, nous tenons néanmoins à vous assurer de notre totale disponibilité pour une collaboration utile, ainsi que de notre confiance dans la vertu d'un dialogue responsable, basé sur une coopération fructueuse, en vue de parvenir à un compromis favorable pour une résolution appropriée entre la Banque mondiale et les délégués des créanciers privilégiés. Puisse votre sensibilité vous permettre d'intégrer dans votre agenda notre ardent désir d'être honorés par une telle Haute Délégation de la Banque mondiale que la vôtre, durant une future mission à Kinshasa, la capitale de la République démocratique du Congo. Nous vous demandons néanmoins de bien vouloir prendre des mesures pour veiller à ce que votre juste, prestigieuse et noble institution, la Banque mondiale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - A. Corrige rapidement les erreurs techniques décrites ci-dessus et procède aux modifications légales concernant les anomalies exposées. - B. Restaure les droits des victimes, c'est-à-dire les anciens salariés concernés, conformément à la lettre et à l'esprit des dispositions de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC ayant trait au Code du travail congolais, dans la mesure où les anciens salariés ne sont en rien responsables de la mauvaise gestion de leurs banques respectives, qui peut par ailleurs être imputée à la Banque centrale du Congo. - C. Rendre disponible, aussi vite que possible, un montant supplémentaire pour couvrir le solde dû tel que reconnu par le Gouvernement de la République.; - Demande à la partie congolaise, son partenaire dans l'Accord de crédit cité à plusieurs reprises ci-dessus, d'entreprendre la préparation d'une demande formelle de fonds sup- 	<p>Réponse. La Direction remercie les délégués syndicaux de leur offre de collaboration et de leur confiance et s'emploie à travailler avec les principales parties prenantes sur les réformes du secteur public.</p> <p>La Banque mondiale a entamé un dialogue avec le Gouvernement de la RDC sur la question difficile et sensible des dettes sociales des entreprises publiques. La Banque mondiale considère que cette question complexe doit se régler au niveau national, ce qui permettrait l'établissement de principes communs parmi les entreprises publiques, cohérents avec la situation financière du pays et des entreprises. Des stratégies spécifiques pour faire face aux dettes sociales pourraient alors être mises en place pour chaque entreprise.</p> <p>En ce qui concerne les points A, B et C : voir les points 1, 5 et 6 ci-dessus.</p> <p>Action : Aucune action nécessaire.</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>plémentaires avec toute la diligence requise, afin de régler définitivement le restant des paiements pour solde, la réinsertion socioéconomique des anciens salariés, le paiement pour solde doublé pour les délégués du groupement syndical, et tous les autres éléments indemnitaires afférents au préjudice subi par les victimes. – Demande à la fois au Gouvernement congolais et à la Banque centrale du Congo, son coupable conseiller, d'ouvrir la porte au groupement syndical d'anciens salariés de la BCA, la BCCE et la NBK, et ainsi de faire du dialogue et de la consultation une priorité de façon à développer la préparation technique des demandes de financement supplémentaire, ce qui empêcherait tout différend futur éventuel et encouragerait un esprit de compromis responsable.</p>	
OD 4. 15, Réduction de la pauvreté		
8.	<p>[IX.] Énorme préjudice subi par les anciens salariés :</p> <p>La perte soudaine de leur emploi par les salariés, à qui il n'a pas été donné le préavis légalement requis, ou non préparés à réorienter leur vie différemment, les condamnait effectivement au chômage, trop âgés pour postuler à un nouvel emploi, et donc abandonnés sous une guillotine sociale. Même les nouvelles banques commerciales émergentes n'en ont fait aucun cas et n'ont fourni aucune opportunité d'utiliser leurs compétences, pourtant recherchées.</p> <p>Après le paiement de 13 409 686 dollars et la liquidation optimale des actifs des trois banques, la Banque centrale du Congo, en tant que « liquidateur en chef », et à cet égard à la fois juge et partie, confortée par la garantie financière de la Banque mondiale, refuse d'autoriser le paiement aux anciens salariés, nonobstant l'engagement, réputé irrévocable, de fournir le solde dû, à la charge du Gouvernement en tant que propriétaire des actifs vendus et en tant que débiteur principal. En réalité, si l'on en croit le Gouverneur de la Banque centrale du Congo, la somme de 11,5 millions de dollars déjà versée représente le solde de tout compte. Ceci est pour le moins paradoxal, pour ne pas dire cynique.</p> <p>Ce refus par le débiteur, c'est-à-dire le Gouvernement congolais, représenté par la Banque centrale du Congo, d'exécuter de bonne foi un engagement contractuel révèle la complicité de la Banque mondiale au regard de l'inexécution correcte d'une obligation déplorée dans les présentes, en maintenant un silence tout aussi coupable. <i>Il y a ainsi lieu de s'interroger sur le sens et l'importance du sage principe de préfinancement, sur lequel repose l'Accord de crédit 3815-RDC, et qui, comme examiné à l'article 1, paragraphe « n », dudit Accord, est de fait explicite à propos des indemnités de licenciement de la BCA, la BCCE, la NBK, la Gécamines et l'OCPT.</i></p> <p>Le COPIREP n'a pas concrétisé le projet de réinsertion sociale, bien que le financement correspondant ait été débloqué et mis à disposition, sans succès, à l'organisateur bien connu. Il est regrettable que cette expertise extrêmement rare n'ait toujours pas été utilisée de manière appropriée (annexe 14 de la demande).</p> <p>Les délégués syndicaux n'ont jamais reçu le double paiement pour solde recommandé par [le Consultant]. En réalité, le paiement effectif de sommes forfaitaires controversées aux anciens salariés a créé un précédent favorable.</p> <p>Le défaut de paiement conformément à la loi, c'est-à-dire dans les 48 heures suivant la rupture du contrat, survenue le 10 mars 2003, autrement dit il y a plus de six ans, rend le débiteur redevable de dommages-intérêts proportionnels dans la mesure de l'épreuve endurée par les salariés.</p>	<p>Réponse. Voir les points 1, 2,4 et 5 ci-dessus. La Direction reconnaît l'épreuve des salariés et anciens salariés des entreprises publiques. La Banque s'est efforcée d'apporter son soutien à ces employés au travers du PSDC. Elle a donc entamé un dialogue avec les autorités, comme décrit ci-dessus, pour identifier des solutions aux questions complexes et pressantes des dettes sociales des entreprises publiques.</p> <p>Un consultant a été recruté en octobre 2009 (Core Advice) par le COPIREP, dans le cadre du PSDC, pour aider le Gouvernement à approfondir la question centrale du coût social de la réforme des entreprises publiques. Une présentation a été faite le 19 décembre 2009 à l'ECOREC (la Commission économie et reconstruction du Gouvernement) au sujet de la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques (« La dimension sociale au cœur de la réforme des entreprises publiques »). Cette présentation soulignait l'urgence de s'attaquer au problème et de définir une stratégie potentielle à cet effet.</p> <p>La stratégie proposée, présentée à l'ECOREC (voir paragraphe ci-dessus) et à soumettre au Conseil des Ministres, serait complétée par des stratégies adaptées à des entreprises spécifiques. Cette stratégie reposerait sur les piliers suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apurement des dettes sociales (estimées à 607 millions de dollars pour seulement les six principales entreprises publiques ; les estimations concernant 11 autres sont en cours) • Gestion saine des programmes de licenciements • Examen du cadre juridique et réglementaire en matière de gestion des ressources humaines. <p>Une feuille de route à court terme (pour les 3 prochains mois, janvier à mars 2010) a été approuvée au cours de la réunion de l'ECOREC :</p> <ul style="list-style-type: none"> • création d'un groupe de travail (relevant du Vice-Premier ministre) ; • atelier technique sur la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques (tenu le 2 février 2010), suivi d'un atelier ministériel visant

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>Le débiteur a omis de s'acquitter de son obligation découlant de la question de proximité pour les anciens concernant le point de paiement ; cela s'applique aux bénéficiaires dans les provinces, en particulier l'Équateur, les deux Kasaïs, le Nord Kivu et le Sud Kivu, Maniema, Katanga, et d'autres provinces de l'Est où des centaines de personnes ont été obligées de parcourir, à leurs risques et périls, au moins 200 km pour recevoir des paiements modestes qui bien souvent se sont avérés être inférieurs aux frais de déplacement supportés en cours de route. Cela est inacceptable, mais le COPIREP et la Banque mondiale le savent parfaitement, par le biais du chef d'équipe de projet.</p> <p>Depuis le 10 mars 2003, date à laquelle les trois banques susmentionnées ont été mises en liquidation forcée, le débiteur n'a pas fourni de couverture financière pour les dépenses liées aux soins médicaux pour les employés et les personnes à leur charge. Le débiteur a également omis de couvrir les dépenses funéraires pour les décès de plusieurs centaines d'employés et membres de leur famille.</p> <p>Les avantages juridiques à long terme des salariés d'un certain âge ont été compromis, de même que l'ont été ceux de jeunes salariés qui ont effectué des versements mensuels pendant plus de dix ans au système de sécurité sociale en RDC (<i>Institut National de Sécurité Sociale</i>, INSS).</p>	<p>à échanger les principales conclusions ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • lancement d'un audit de la dette sociale (pour certifier le montant dû aux salariés et à l'INSS) ; • évaluation de la contribution budgétaire au financement des programmes de compression d'effectifs ; • analyse de la faisabilité de la mise en œuvre d'une structure de défaillance en vue d'un règlement progressif de la dette sociale, en tenant compte du contexte de la situation budgétaire de la RDC ; • stratégie de règlement de la dette sociale à adopter au cours d'un Conseil des Ministres. <p>Le rapport du consultant indique que la NBK et la BCA ont cessé leurs activités depuis 1995. Le rapport indique également que 515 salariés sur les 1 358 de la BCCE travaillaient l'année précédant la résiliation de leur contrat (du 1^{er} mai 2002 au 20 avril 2003).</p> <p>En ce qui concerne la réinsertion, voir le point 6 ci-dessus.</p> <p>La Direction note qu'il est exact que les délégués syndicaux n'ont pas reçu le double paiement pour solde proposé par le Consultant.</p> <p>La Direction sait que l'article 100 du Code du travail exige que les soldes de tout compte soient payés dans les deux jours ouvrables. La Banque mondiale sait aussi que de nombreuses entreprises publiques ont d'énormes difficultés, en raison de leur situation financière précaire, à effectuer de tels paiements dans un délai de deux jours. Le PSDC a été approuvé le 29 juillet 2003 (5 mois après l'annonce de liquidation officielle).</p> <p>Les paiements ont été effectués par une banque commerciale dans les principales villes de RDC : Kinshasa, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, Kananga, Kisangani, Goma, Bukavu, Bandundu, Mbandaka et Matadi. La Direction est consciente des grandes difficultés de transport auxquelles se heurte un vaste pays comme la RDC. Transférer des fonds vers des villages éloignés constitue un véritable problème.</p> <p>Les banques avaient pour habitude de fournir la couverture financière pour les dépenses de santé. Les banques ayant été liquidées, ces avantages ne sont plus disponibles.</p> <p>La question des paiements de l'INSS pour les anciens salariés des entreprises publiques sera minutieusement analysée dans le cadre du soutien proposé pour la réforme de l'INSS. La Banque mondiale reconnaît l'importance qu'il y a à faciliter l'accès à l'INSS des anciens salariés des entreprises publiques qui ont atteint l'âge de la retraite et travaille avec le Gouvernement pour trouver une solution en la matière.</p> <p>Action : Fournir une assistance technique aux anciens salariés des banques mises en liquidation pour</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
		les aider à accéder au régime national de retraite (INSS) – parallèlement au soutien à la réforme de l'INSS (d'après le plan d'action complémentaire de la Gécamines).
PO/PB 13.05, Supervision		
9.	<p>[XIV.] Nombreux contacts avec la Banque mondiale : Avec la perspective du retour de [le Consultant] pour reprendre les consultations suspendues à la paroisse de Fatima à Kinshasa. <u>26 septembre 2003 :</u> Un courrier électronique de [le Consultant] informant les représentants des anciens salariés de la non-objection de la Banque mondiale, autorisant ainsi ce dernier à reprendre les consultations entre les parties. Dans ce courrier électronique [le Consultant] autorisait la mise à jour, par le groupement syndical, de la base de données des employés, jugée indispensable pour effectuer des simulations financières fondées sur des taux fixés d'un commun accord (annexe 26). [XV.] Suite à la présentation du tableau de paiements de sommes forfaitaires calculées unilatéralement par [le Consultant], échec du suivi avec nos contacts : <u>6 novembre 2003 :</u> Un courrier électronique du groupement syndical d'anciens salariés de la BCA, la BCCE et la NBK protestait vigoureusement contre le rapport de [le Consultant], <i>Le point au 3 et 4.11.2003</i> (annexe 27). <u>7 novembre 2003 :</u> Virulente lettre de protestation du groupement syndical contre le rapport de [le Consultant], <i>Le point au 3 et 4.11.2003</i> (annexe 28). <u>19 novembre 2004 :</u> SOS envoyé par les anciens salariés de la BCA, de la BCCE et de la NBK, accompagné de leurs doléances, à la mission de la Banque mondiale à Kinshasa en novembre 2004, concernant le non-paiement des soldes de tout compte d'un montant de +/- 60 008 477 dollars conformément à la lettre et à l'esprit de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC (annexe 29). <u>28 avril 2005 :</u> Rapport du chef d'équipe du Projet compétitivité et développement du secteur privé, recommandant en vain à la hiérarchie de la Banque mondiale trois actions spécifiques pour améliorer les montants jugés maigres et précaires tirés des conclusions de [le Consultant] : (1) la renégociation du montant total des indemnités de licenciement et l'obtention d'un accord entre les parties prenantes ; (2) le lancement d'activités de réinsertion pour les salariés; et (3) la réaffectation éventuelle d'autres ressources du projet à cette composante pour financer d'autres activités pour le PSDC (voir, à cet égard, l'extrait du rapport du chef d'équipe de projet concernant les banques BCCE, NBK et BCA en liquidation) (annexe 30). Courrier électronique de remerciement de la part du groupement syndical, à l'appui du rapport de mission susmentionné du chef d'équipe de projet (annexe 31). <u>9 septembre 2005 :</u> Courrier électronique du chef d'équipe de projet concernant la disponibilité de 11 500 000 dollars et d'un montant, qui nous est inconnu, alloué à la réinsertion économique et sociale des anciens salariés de la BCA, la NBK et la BCCE (annexe 32). <u>9 août 2007 :</u> Position provocatrice et déplaisante prise par le responsable pays à Kinshasa, concernant la mise en demeure donnée à COPIREP par le groupement syndical d'anciens salariés des trois</p>	<p>Réponse. La Direction reconnaît qu'il y a eu un certain nombre d'échanges entre la Banque mondiale et les syndicats représentant les anciens salariés des banques en liquidation entre 2003 et 2007. Au travers de ces échanges, la Direction s'est efforcée d'expliquer le projet et de répondre aux questions soulevées par les anciens salariés. Constatant l'absence de progrès concernant le paiement des anciens salariés des banques en liquidation, l'équipe de projet a préconisé en avril 2005 de : i) reprendre les discussions entre les parties prenantes et obtenir un accord sur les montants à verser ; ii) commencer immédiatement les activités de réinsertion ; et iii) proposer éventuellement une réaffectation du produit du crédit à d'autres activités du projet.</p> <p>Il convient de noter que l'équipe de projet n'a pas proposé d'augmenter l'affectation de crédit pour le paiement des anciens salariés des banques en liquidation.</p> <p>La lettre datée d'août 2007 du responsable pays au syndicat représentant les anciens salariés des banques en liquidation récapitule les paiements effectués. Elle indiquait ainsi que 13 409 686 dollars avaient été versés et qu'il ne restait plus de financement dans le projet pour cette activité.</p> <p>La lettre mentionne également que seul le Gouvernement peut se prononcer sur la question du doublement des indemnités pour les représentants syndicaux. Le Gouvernement n'était pas lié par les propositions du consultant.</p> <p>Action : Voir les points 6 et 8 ci-dessus.</p>

n°	Réclamation/Problème	Réponse
	<p>banques, concernant :</p> <p>i) la confusion intentionnelle créée par lui en considérant le montant de 11 500 000 dollars déjà versé comme constituant le paiement intégral du solde de tout compte, révélant ainsi clairement sa complicité au sein d'un cercle de coupables réduisant nos anciens salariés à la pauvreté, sans tenir compte des dispositions de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit 3815-RDC, auquel les signataires avaient toutefois donné librement leur approbation, sur la base du principe de préfinancement et d'adhérence au Code du travail congolais, concernant le versement intégral des indemnités de licenciement des bénéficiaires (paiement pour solde) ; (ii) son intention délibérée de couvrir ou masquer le restant, pour un total de 801 105 dollars tirés du paiement de 11 500 000 dollars mis à la disposition des agents des trois banques, et dont 10 698 895 dollars ont été effectivement versés, tandis que les délégués du groupement syndical des trois banques — la BCA, la BCCE et la NBK — n'ont toujours pas reçu leur solde doublé, conformément à la recommandation faite en vertu du même plan de [Consultant], mis en œuvre malgré nos objections. Cela a néanmoins créé un précédent favorable pour nos réclamations d'aujourd'hui (annexe 3).</p> <p><u>22 août 2007</u> : Déclaration animée de la part du groupement syndical envoyée au responsable pays susmentionné pour clarifier la lettre et l'esprit de l'Accord de crédit 3815-RDC (annexe 34). Par ailleurs, il convient de noter le refus systématique par la représentation résidente de la Banque mondiale à Kinshasa et par le directeur pays de rencontrer le groupement syndical d'anciens salariés des banques BCA, BCCE et NBK. Plusieurs demandes d'audience déposées par ces délégués des créanciers privilégiés sont restées sans réponse. Ce contournement du problème frôle le mépris des anciens salariés, qui sont victimes de la complicité des représentants de la Banque mondiale à Kinshasa au regard de la fâcheuse non-application de l'article 1, paragraphe « n », de l'Accord de crédit susmentionné. Un tel comportement ne peut que donner lieu à de la frustration et entraîner un risque de violence de la part de ces victimes, dont les pensées vont inévitablement vers tout moyen éventuel de déblocage.</p>	

Annexe 2. Étapes importantes

10 mars 2003	Annnonce officielle de la liquidation de la NBK, de la BCA et de la BCCE
30 avril 2003	Résiliation des contrats de travail de la BCCE par la Banque centrale
5 mai 2003	Résiliation des contrats de travail de la NBK par la Banque centrale
20 juin 2003	Résiliation des contrats de travail de la BCA par la Banque centrale
29 juillet 2003	Approbation du Projet compétitivité et développement du secteur privé par le Conseil de la Banque mondiale
24 novembre 2003	Projet de rapport du consultant international proposant un barème d'indemnités de licenciement pour les trois banques en liquidation et un programme de réinsertion
10 mars 2004	Rapport des inspecteurs du travail fixant les montants du décompte final comme suit : BCA: 10 003 028 dollars NBK : 23 808 679 dollars BCCE : 26 196 770 dollars
6 août 2004	Décision de la Commission sociale et culturelle du Gouvernement de transition : le financement de 11,5 millions de dollars de la Banque mondiale est une avance. Le solde des « décomptes finals » serait payé sur le produit de la liquidation des banques
Octobre 2004	Signature d'un contrat entre COPIREP et le liquidateur de la NBK et de la BCA pour lancer sa mission
20 juillet 2005	Décision de la Commission sociale et culturelle du Gouvernement de transition (tenue le 20 juillet 2005) pour poursuivre conformément aux recommandations du consultant, et demandant au COPIREP de procéder aux paiements des anciens salariés (comme indiqué dans la lettre datée du 28 juillet 2005 du Gouverneur de la Banque centrale au COPIREP)
12 septembre 2005	Signature de l'accord entre le CCLB et les représentants des anciens employés de la BCCE pour l'opération de versement des indemnités de licenciement
27 septembre 2005	Signature de l'accord entre le CCLB et les représentants des anciens employés de la BCA pour l'opération de versement des indemnités de licenciement
27 septembre 2005	Signature de l'accord entre le CCLB et les représentants des anciens employés de la NBK pour l'opération de versement des indemnités de licenciement
Septembre – Novembre 2005	Calcul des décomptes finals par FIGEPAR et audit du calcul par KPMG
Octobre 2005	Signature de contrat entre le COPIREP et le liquidateur de la BCCE
5 décembre 2005 au 7 août 2006	Indemnités de licenciement versées aux anciens salariés de la BCA, de la NBK et de la BCCE par une banque commerciale
Mars 2007	Instruction de la Banque centrale au liquidateur de la BCCE de ne pas prendre en compte la question des créances dues aux anciens salariés
2 septembre 2008	Décision du Conseil permanent pour le dialogue social d'inviter le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale à donner instruction aux liquidateurs d'honorer les dettes envers les anciens salariés et de suspendre les paiements aux autres créanciers
6 octobre 2008	Lettre du Premier ministre au ministre des Finances l'invitant à donner instruction au Gouverneur de la Banque centrale de mandater les liquidateurs pour honorer les dettes envers les anciens salariés
25 novembre 2008	Lettre du ministre des Finances au Gouverneur de la Banque centrale lui demandant de suspendre les paiements à d'autres créanciers, de façon à honorer les dettes vis-à-vis des créanciers privilégiés

- 15 décembre 2008 Lettre du Gouverneur de la Banque centrale au ministre des Finances l'informant que les liquidateurs, en réponse à une demande du Gouvernement de ne pas prendre en compte les dettes envers les anciens salariés, avaient affecté le produit de la liquidation à d'autres créanciers, principalement des déposants, pour rebâtir la confiance dans le secteur bancaire
- 19 mars 2009 Lettre du Premier ministre au Gouverneur de la Banque centrale lui demandant de procéder au plus vite au paiement des dettes envers les anciens salariés
- 1^{er} avril 2009 Lettre du Gouverneur de la Banque centrale au Premier ministre demandant à ce que la question des dettes aux anciens salariés soit réglée au travers du budget ou par d'autres sources de financement
- 18 août 2009 Lettre du Premier ministre au ministre des Finances demandant les rapports finals sur la liquidation des banques et des propositions pour régler les dettes envers les anciens salariés