

Rapport N° 48634-ZR

The Inspection Panel 

Rapport et recommandation

**République démocratique du Congo :
Projet Compétitivité
et développement du secteur privé
(IDA Crédit N° 3815-DRC)**

27 mai 2009

Le Panel d'inspection

Rapport et recommandation sur une Demande d'inspection

République démocratique du Congo : Projet Compétitivité et développement du secteur privé (IDA Crédit N° 3815-DRC)

1. Le 27 février 2009, le Panel d'inspection a reçu une demande d'inspection relative au Congo (RDC) : Projet « Compétitivité et développement du secteur privé » (le « Projet »). Cette demande (la « Première demande ») a été soumise par MM. Chola Kabamba et Assani Kyombi, tous deux résidents à Likasi, Katanga, en République démocratique du Congo, agissant en qualité d'ex-employés de l'entreprise d'État dénommée la « Générale des Carrières et des Mines », en abrégé Gécamines, « *ainsi qu'en tant que victimes de l'Opération départ volontaire initiée par le Gouvernement congolais avec les concours financier de la Banque mondiale* ». Le Panel a enregistré cette Demande le 12 mars 2009 et en a averti les Administrateurs ainsi que le Président de l'Association internationale de développement (IDA), le jour même, 12 mars 2009 conformément à la Résolution portant création du Panel d'inspection (« la Résolution¹ »).
2. Le 13 mars 2009, le Panel d'inspection a reçu une deuxième demande d'inspection (la « Deuxième demande ») à propos du même projet référencé ci-dessus. M. Bidimu Kamunga, habitant de Likasi, Katanga, en République démocratique du Congo, a soumis cette Demande en sa qualité de Président du « *Collectif des Ex-agents Gécamines ODV* ». Cette Demande est signée par 14 autres membres du collectif. Le Panel a enregistré cette deuxième Demande le 19 mars 2009 et en a informé le jour même les Administrateurs ainsi que le Président de l'Association internationale de développement (IDA).
3. Le 26 mars, le Panel a reçu une « *pétition* » de l'Association congolaise pour la défense des droits économiques et sociaux (ADDES), demandant au Panel d'inspection de « *recommander aux Administrateurs de la Banque mondiale de déclencher l'ouverture d'une enquête pour résoudre le problème posé par tous nos membres actuels, c'est-à-dire leur totale indemnisation et leur réintégration économique au Katanga* ». Dans une pièce jointe à cette pétition, l'ADDES demandait au Panel d'ajouter l'association à la procédure engagée par les deux autres Demandes.

¹ IDA Résolution 93 – 6, Résolution portant création du Panel d'inspection (22 septembre 1993).

4. Le 7 avril 2009, la Direction a demandé au Conseil d'Administration que la date butoir de sa Réponse soit repoussée, déclarant dans sa requête que « *du fait que les deux Demandes concernent le même projet et abordent des problèmes similaires, la Direction, dans un souci d'efficience, est priée de préparer une seule Réponse globale de la Direction, traitant les deux Demandes* ». Le Conseil n'a fait aucune objection à cette requête qu'il a approuvée le 16 avril 2009. La Direction a soumis sa Réponse le 27 avril 2009.
5. Pour les mêmes raisons, le Panel a traité les deux Demandes de façon conjointe, comme il a procédé antérieurement dans des cas similaires. Il continuera de traiter les Demandes conjointement lors d'éventuelles phases additionnelles ultérieures du processus d'intervention du Panel d'inspection.
6. Comme le stipule le paragraphe 19 de la Résolution, le but du présent rapport est de déterminer l'éligibilité des Demandes en question et de faire une recommandation aux Administrateurs établissant la nécessité ou non que le Panel procède à une enquête sur les problèmes soulevés dans les Demandes.

A. Le Projet

7. Les Demandes soulèvent des problèmes relatifs au projet « Compétitivité et développement du secteur privé (CDSP) » conduit en République démocratique du Congo, financé par un crédit IDA et un don IDA indépendant.
8. L'objectif de ce projet, selon son Document d'évaluation (DEP) est « *d'accroître la compétitivité de l'économie et, par voie de conséquence, de contribuer à la croissance économique* » en « *aidant à améliorer le climat de l'investissement ; en appuyant la réforme des entreprises publiques dans les secteurs mines, télécoms, finances, transport et énergie ; en stimulant la diversification et le développement économiques dans la région du Katanga par des approches de développement à l'initiative des communautés et en facilitant la réintégration, dans l'économie locale, des employés licenciés grâce à la formation, des services d'aide à la création d'entreprises et un appui financier*² ».
9. Le Projet est décrit dans le DEP comme comportant les quatre composantes suivantes, dont la seconde a trait aux Demandes d'inspection³ :
 - i) **Composante 1 du projet (36,10 millions de dollars) : Améliorer le climat de l'investissement** par le renforcement du système judiciaire et le perfectionnement des cadres juridique et fiscal.

² Document d'évaluation de projet (DEP) sur une proposition de crédit d'un montant de 120 millions de dollars à la République démocratique du Congo pour un Projet de compétitivité et de développement du secteur privé, 2 juillet 2003.

³ DEP p. 10.

- ii) **Composante 2 du projet (71,69 millions de dollars) : Mettre en œuvre la réforme des entreprises parapubliques** par le renforcement des instances réglementaires dans les secteurs des télécommunications, des transports et de l'énergie par le biais d'assistance technique et de formation ; faciliter le désengagement de l'État des entreprises publiques ; financer des activités aidant les employés licenciés à trouver de nouveaux emplois ; aider le gouvernement à absorber le coût social des réformes en fournissant une assistance financière aux mineurs licenciés de la Gecamines ; financer le jeu d'indemnités allant aux employés de l'Office congolais des poste et télécommunications et des trois banques en liquidation.
- iii) **Composante 3 du projet (7,41 millions de dollars) : Initiatives de développement économique dans la région du Katanga** par l'augmentation de sa compétitivité grâce à la création de nouvelles opportunités économiques pour les employés licenciés de la Gecamines et d'autres entreprises parapubliques présentes au Katanga ; et appui à l'instauration d'un système de suivi/évaluation du programme.
- iv) **Composante 4 du projet (7,13 millions de dollars) : Coordination du projet et mise en œuvre de dispositifs** par la dotation du BCeCo en ressources permettant l'exécution de ce projet, fourniture d'assistance technique, d'équipement, de personnel ; ainsi que, par le biais de l'Unité de réinsertion au Katanga (URK) la coordination des paiements de l'indemnité de licenciement et l'organisation de la formation et de la réintégration des travailleurs.

Il est également mentionné dans le DEP que « *les enseignements tirés de l'expérience dans la province du Katanga serviront à des opérations ultérieures de versement d'indemnités à des travailleurs licenciés dans d'autres secteurs* ».

- 10. La composante 3 du projet touche aux activités plus directement liées aux problèmes soulevés dans les Demandes, c'est-à-dire le financement d'un programme de départs volontaires de mineurs de la Gecamines d'un coût de 40 millions de dollars (sous-composante 3). Il est indiqué dans le DEP que plus de 10 000 employés ont décidé de bénéficier du programme et que les jeux d'indemnités leur seront versés au cours de la mise en œuvre du projet. De plus, les activités d'appui à la réinsertion économique et sociale des mineurs licenciés étaient financées dans le cadre des composantes 2 et 3 du Projet. D'après le réponse de la Direction, le budget effectif de ces activités s'est élevé à 4,5 millions de dollars (encadré 12).
- 11. Il est reconnu dans le DEP que les personnes négativement affectées par la restructuration d'entreprises parapubliques risquent d'opposer une résistance à la réforme, aussi l'accent est-il mis sur une participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration du dispositif indemnitaire ainsi qu'aux programmes de développement de manière à ce que le projet soit à même de « *servir de modèle à la réforme d'autres secteurs* ». Il est, de surcroît, énoncé dans le DEP que :

« Le Groupe de la Banque mondiale (...) a été le principal fournisseur d'assistance dans les réformes d'entreprises parapubliques pendant la décennie écoulée et peut aider la RDC à appliquer les enseignements tirés des réformes conduites dans d'autres pays » et « l'implication de la Banque dans la réforme des entreprises parapubliques aidera à garantir la mise en place de filets de protection sociale et d'aides à la reconversion professionnelle à l'intention des employés licenciés qui, sans cela, seraient dans un complet dénuement⁴ ».

12. Le Projet a été classé en catégorie « B » en vue de l'examen d'EE préalable stipulé par la PO 4.01 – Évaluation environnementale. Un « pré-audit » environnemental a été réalisé sur six entreprises⁵ vouées à la privatisation; la Gecamines, l'objet de la plainte, n'en faisait pas partie. Le DEP indique qu'une « *large consultation* » a eu lieu avec diverses parties prenantes, dont les syndicats et autres organisations de la société civile. Le DEP suggérait l'option de pratiquer, à l'avenir, des audits environnementaux pour la composante 2 du Projet (réformes des entreprises parapubliques) où les résultats pourraient aider à définir les stratégies de désengagement de l'État ainsi que des mécanismes de suivi « *y compris la mise en place d'un comité de suivi associant toutes les parties prenantes – développés en tant que partie intégrante des audits environnementaux⁶* ».
13. Le DEP assimile le licenciement d'employés à une résultante sociale clé du projet et fait remarquer que la politique de suppression d'emplois suivie par le gouvernement offrira un dispositif d'indemnisation aux employés en sur-effectif. Il souligne que le montant du dispositif indemnitaire sera « *déterminé par le gouvernement pendant l'exécution du projet et sera significatif de la société en restructuration, de la région où vivent les employés en surnombre et de l'expérience passée dans ce domaine en RDC aussi bien que des principes d'équité et de responsabilité fiscale. Les filets de protection sociale comme la formation ou la remise à niveau, l'accès aux services médicaux sont considérés comme faisant partie du dispositif de licenciement. De plus, le gouvernement examine les possibilités d'offrir aux employés en sur-effectif des opportunités économiques en les rendant aptes à créer des micro-entreprises. Pour en garantir la viabilité, il serait bon que cette activité soit fournie sur la base du secteur privé et s'inspire de programmes similaires élaborés en Afrique du Sud dans le secteur minier. Des études sociales de référence seront effectuées pour servir de base de suivi et évaluation de ces programmes. La première étude est actuellement en cours au Katanga pour la Gecamines⁷* ».

⁴ DEP, p. 18.

⁵ Les six incluaient l'OCPT (services postaux et de télécommunications), la SNCC (Société nationale de chemin de fer), la SNEL (Services nationaux d'électricité), RVA (administration des voies aériennes et des aéroports), LAC (ligne aérienne congolaise) et City Train (Compagnie de bus), DEP, p. 20.

⁶ DEP, p. 21.

⁷ DEP, p. 21.

B. Financement

14. Le 16 août 2004, la Banque a conclu un Accord de crédit avec la République démocratique du Congo (« l’Emprunteur ») mettant à disposition un crédit (le « Crédit ») de 87 100 000 DTS⁸ ou environ 129 millions de dollars. Le 26 mai 2008, la Banque a conclu avec l’Emprunteur un Accord de financement prévoyant un don (le « Grant ») de 56 millions de dollars. La date de clôture du Crédit est fixée au 31 mars 2010, tandis que celle du Don est le 31 décembre 2012. La date de clôture du crédit a été repoussé au 31 décembre 2012 pour qu’elle coïncide avec celle du don faisant office de financement complémentaire⁹.

C. Les Demandes

15. Les Plaignants déclarent que la « *Banque mondiale a financé la conception, l’évaluation et l’exécution de l’Opération dite ‘Départs volontaires’ qui a entraîné le licenciement de 10 655 travailleurs de la Gécamines du 11 août 2003 au 6 février 2004 en échange de paiements pour suppression d’emplois allant de 1 900 à 30 000 dollars*¹⁰ ».

16. Ils disent que l’effort de réintégration (par exemple, le Programme de réinsertion¹¹), sous forme d’aide sociale et de formation, pour les employés ayant volontairement laissé leur emploi à la Gécamines, signifierait que les employés reçoivent leur indemnité de départ et sont intégrés dans des activités individuelles ou collectives leur permettant d’avoir des revenus nécessaires tant pour leur propre survie que pour celle des personnes à leur charge¹².

17. Les Plaignants mentionnent que la Banque a adopté « *certaines règles et procédures particulières pour accorder le prêt de 43 483 422 dollars destiné à ‘faciliter le départ des employés désireux de mettre librement fin à leur carrière dans l’entreprise’* ». D’après les Plaignants, les conditions « *déterminées* » par la Banque, y compris le paiement d’un montant forfaitaire, constituent une entorse aux dispositions des Articles 67, 78, 100, 144 et 152 du Code du travail congolais. Ils ajoutent que chaque employé s’est vu présenter une transaction type intitulée « *Convention de rupture du contrat de travail de commun accord* » sur laquelle chacun devait apposer sa signature en échange d’un titre de paiement (« *accréditif* ») établi par l’Unité de

⁸ Accord pour avenant et reformulation de l’Accord de crédit de développement, projet Compétitivité du secteur privé, 16 août 2004.

⁹ Réponse de la Direction, par. 28.

¹⁰ Première demande, paragraphe 1.

¹¹ S’agissant de ces efforts, la Direction de la Banque parle de Programme de réinsertion (Réponse de la Direction, pp. 25-29).

¹² Première demande, paragraphe 1.

coordination pour la réinsertion au Katanga, pour aller toucher l'indemnité de sortie à l'agence bancaire à Likasi¹³.

18. Ils déclarent que « *sous la pression de la Banque mondiale* », la Gécamines a licencié une première tranche de 10 655 employés au mépris du Code du travail congolais¹⁴. Ils prétendent, de surcroît, que l'autorité de tutelle de la Gécamines, avec l'approbation de la Banque mondiale, a ignoré les normes légales et conventionnelles que le gouvernement avait convenues pour la liquidation des arriérés de salaires et le paiement des décomptes finals aux agents de la Gécamines. Ils ajoutent que leurs « *droits et intérêts ont été directement lésés par suite de la participation criminelle de la Banque mondiale à la violation des obligations contractuelles venues entre notre ancien employeur et chacun de nous* ». Ils mentionnent, plus loin, que cela les a privés des arriérés de salaires et du décompte final auxquels chacun avait droit et qu'ils auraient dû percevoir si leurs contrats de travail n'avaient pas été résiliés de la sorte. Ils ajoutent, encore, qu'ils ont été « *privés de tous les autres avantages sociaux (...) et ont perdu tous les avantages acquis à quelque titre que ce soit* ». Ils disent que cette adaptation brusque à « *une vie malheureuse* » n'est pas sans causer un grand préjudice aux victimes de l'Opération départs volontaires qu'ils sont¹⁵.
19. Les Plaignants allèguent également que les efforts réintégration destinés aux ex-employés de la Gécamines ont été limités. Ils déclarent que l'Unité de coordination pour la réinsertion au Katanga, dans son programme d'appui aux petits projets et son programme « KIJENGA UHURU », n'a soutenu que des activités d'auto-promotion et « *ne prenait automatiquement en charge qu'une partie des ex-employés de la Gécamines, sélectionnés comme étant les plus motivés et ayant le plus de potentiel pour leur permettre d'atteindre les objectifs de leur réinsertion économique* ». D'après la Demande, l'un des Plaignants a été mis à la retraite par la Gécamines et l'autre est au chômage, ne recevant aucun soutien adéquat¹⁶. Par ailleurs, la Demande fait référence à une action en justice intentée par l'un des Plaignants à l'encontre d'un autre employé de la Gécamines.
20. Les Plaignants affirment qu'il existe des différences importantes en ce qui concerne leurs « *droits et intérêts* » selon qu'ils sont garantis par la législation de la DRC ou par l'accord signé entre la Gécamines et les organisations syndicales. Ils déclarent, également, que « *la Banque mondiale n'a pas respecté ses règles et procédures dans le cadre des programmes convenus avec le Gouvernement congolais au sujet de la restructuration de la Gécamines en vue de trouver une solution honorable pour réduire les frais de personnel de notre ancien employeur Gécamines et indemniser correctement les [employés de la Gécamines]*¹⁷ ».

¹³ Première demande, paragraphe 2.

¹⁴ Première demande, paragraphe 4.

¹⁵ Première demande, paragraphe 5.

¹⁶ Première demande, paragraphe 2.

¹⁷ Première demande, paragraphe 4.

21. Ils soutiennent que la Banque mondiale est responsable de la violation par la Gécamines de ses obligations contractuelles. Ils disent que la Banque « *doit s'assurer que les entreprises d'État auxquelles elle accorde des prêts, même avec la garantie du Gouvernement congolais, appliquent et respectent ces droits* », arguant de ce que la Banque, sachant pertinemment qu'il est contraire à la loi de soutenir et de s'engager dans le licenciement arbitraire de travailleurs, doit agir en accord avec les engagements et obligations de la RDC en matière de droits de l'homme et des travailleurs. Les Plaignants font également référence à la jurisprudence sur la responsabilité d'une tierce partie complice dans la violation d'une obligation contractuelle en droit belge et en droit comparé ainsi que sur la responsabilité du tiers complice de l'inexécution d'une obligation contractuelle¹⁸.
22. Les Plaignants déclarent que le « *le solde de tout compte que la Gecamines, 'partie promettante', et la Banque mondiale, 'partie stipulante', ont alloué aux ex-agents et travailleurs congolais chosifiés, clochardisés et meurtris après plus de 36 mois d'arriérés de rémunération et de non-distribution des denrées alimentaires, n'a servi qu'à payer des dettes contractées pour leur survie*¹⁹ ».
23. Ils expliquent que les conséquences de cette « *escroquerie du siècle* » sont nombreuses et variées et incluent : « *la paupérisation ; la dislocation et destruction des ménages ; la prostitution des filles encore mineures ; la délinquance juvénile chez les garçons ; la non-scolarisation des enfants ; la famine et la malnutrition (un repas par jour, voire même un repas tous les deux jours); la recrudescence du taux de morbidité (manque de soins médicaux) et de mortalité chez ces ex-agents (2,5 décès par semaine en moyenne actuellement)*²⁰ ».
24. Les Plaignants disent avoir écrit au personnel de la Banque mondiale à Washington et à Kinshasa, mais sans effet. Ils prétendent avoir d'abord tenté, dans leur lettre du 27 janvier 2009, d'obtenir des réponses claires et précises sur les mesures envisagées à court terme pour résoudre leurs problèmes respectifs. Ensuite, dans celle du 31 janvier 2009, ils ont attiré l'attention sur le mal qui leur a été fait. Aux dires des Plaignants, ils ont proposé une solution allant dans le sens de l'objectif de la Banque, à savoir la lutte contre la pauvreté. Ils déclarent aussi avoir écrit à la Banque mondiale le 27 février 2009, mais « *n'avons reçu aucune réponse* » ni accusé de réception de leurs lettres²¹.
25. Dans la Demande d'inspection, les Plaignants demandent au Panel de recommander au Conseil d'administration une enquête « *pour résoudre [leur] problème* ». Ils indiquent que cette Demande est présentée de façon succincte et qu'ils peuvent communiquer au Panel des renseignements détaillés de nature à faciliter le « *constat*

¹⁸ Première demande, paragraphe 6.

¹⁹ Deuxième demande, lettre du 19 février 2009, p. 5.

²⁰ Deuxième demande, lettre du 19 février 2009, p. 5.

²¹ Deuxième demande, lettre du 13 mars 2009, p. 2.

des manquements ou omissions de la Banque mondiale ». Ils autorisent également le Panel à rendre publique la présente Demande²².

26. Les Plaignants proposent une solution pour atténuer les préjudices qu'ils allèguent avoir subis du fait de ce Projet. Ils requièrent, en particulier :

- 1) le « *paiement de 36 mois d'arriérés des rémunérations en compensation, le capital pension, le paiement de congés légaux [échus], tous les avantages sociaux liés au contrat*²³ ».
- 2) que la Banque mondiale endosse la responsabilité de la violation par la Gécamines de ses obligations contractuelles. Ils affirment que la Banque « *doit s'assurer que les entreprises d'État auxquelles elle accorde des prêts, même avec la garantie du Gouvernement congolais, appliquent et respectent les droits [des employés]*²⁴ ».

27. Les déclarations ci-dessus sont susceptibles de représenter un non-respect par la Banque des dispositions des politiques opérationnelles et procédures ci-après :

DO 4.15	Réduction de la pauvreté
PO/PB 12.00	Décaissement
Mémo op	Financement des indemnités de départ dans le cadre d'opérations de réforme du secteur public, 5 avril 2002
PO/PB13.05	Supervision de projet

D. Réponse de la Direction

28. Comme mentionné plus haut dans le présent rapport, la Direction a soumis sa Réponse le 27 avril 2009. Dans celle-ci, la Direction dit que la « *Banque a fait tous les efforts possibles pour appliquer ses politiques et procédures et remplir concrètement le corps de sa mission selon les principes établis dans le cadre du projet* ». La Direction ajoutait que la Banque a respecté les directives, politiques et procédures applicables aux questions soulevées par les Plaignants. Elle concluait, juste après, que « *les droits ou intérêts des plaignants, ne sont, ni ne seront, directement et négativement, affectés par un manquement de la Banque dans l'application de ses politiques et procédures*²⁵ ».

29. Selon la Réponse de la Direction, le Programme de départs volontaires (PDV) s'est déroulé entre mars 2003 et février 2004²⁶. À cette époque, le pays portait la marque de la mauvaise gestion du régime Mobutu (1965-1997), provoquant la suspension de

²² Première demande, paragraphe 8.

²³ Deuxième demande, lettre du 13 mars 2009, p. 2.

²⁴ Première demande, paragraphe 6.

²⁵ Réponse de la Direction, par. 83.

²⁶ Réponse de la Direction, par. 8.

l'aide économique de la plupart des institutions bilatérales et multilatérales, dont la Banque mondiale, et sortait peu à peu d'une décennie d'instabilité politique et de conflit²⁷.

30. Les années 1990 furent une décennie d'instabilité et de conflit, et une guerre civile éclata en 1998, impliquant le gouvernement, plusieurs milices s'opposant au gouvernement et entraînant six autres nations dans l'insurrection²⁸. L'Accord de Lusaka, négocié en août 1999, prévoyant un cessez-le-feu, a subi de nombreuses violations de la part de toutes les parties jusqu'en janvier 2001, date de l'assassinat du Président de la RDC, Laurent Kabila ; dès lors, toutes les parties ont spontanément observé un cessez-le-feu ; de nouvelles opportunités de stabiliser le pays s'ouvraient. Le nouveau président, Joseph Kabila, attesta son soutien au processus de Lusaka et au dialogue inter-congolais, et affirma son engagement sur l'amélioration des conditions de vie dans le pays et la libéralisation de l'économie. Par ailleurs, l'aide internationale reprit²⁹. C'est dans ce contexte difficile que la Banque renoua ses relations avec la RDC.
31. En 2001-2002, le programme gouvernemental de redressement économique avait en ligne de mire la restructuration du secteur minier, et, plus particulièrement, celle de la Gécamines. On estima, à l'époque, qu'avec un climat d'investissement favorable, la RDC serait en mesure, sur la décennie à venir, de retrouver son ancien niveau d'exportation de minerais supérieur à 1 milliard de dollars par an, et de percevoir des recettes fiscales conséquentes³⁰. Deux opérations de la Banque visaient à appuyer la restructuration de la Gécamines : le Crédit de relance économique (CRE – opération d'appui budgétaire) et le Projet de compétitivité et développement du secteur privé³¹, ce dernier faisant l'objet des présentes demandes d'inspection.
32. D'après la Direction, l'ODV de la Gécamines a été entreprise dans le cadre de la composante 2 du projet, laquelle comporte plusieurs volets : a) créer un cadre réglementaire ; b) faciliter le désengagement de l'État des entreprises publiques ; et c) financer le coût social de la réforme. Cette composante devait être complétée par des activités financées dans le cadre de la composante 3, destinée, elle, à appuyer le développement économique dans la région du Katanga. La Direction précise que cette composante du projet est mise en œuvre par le Comité de pilotage de la réforme des entreprises publiques (COPIREP), instance gouvernementale chargée de préparer et d'entreprendre, après approbation du gouvernement, la restructuration des entreprises publiques en RDC³². Le COPIREP prend le relais du BCCo pour la mise en œuvre de cette composante du projet.

²⁷ Réponse de la Direction, par. 9.

²⁸ Réponse de la Direction, par. 10.

²⁹ Réponse de la Direction, par. 11.

³⁰ Réponse de la Direction, par. 16.

³¹ Réponse de la Direction, par. 17.

³² Réponse de la Direction, par. 27.

33. La Direction indique que l'exécution du projet a toujours été notée satisfaisante et que l'Examen à mi-parcours qui a eu lieu en juin 2007 a fait état d'une mise en œuvre globalement satisfaisante du projet dans un contexte difficile³³. Tout en estimant que « *l'ODV peut revendiquer un certain succès en RDC* », la Direction mentionne que les attentes ne doivent pas être surestimées dans la mesure où le programme s'est déroulé dans le contexte difficile d'un secteur privé à base restreinte et d'une infrastructure dévastée³⁴.
34. La Direction établit que le programme ODV trouve son origine dans la Lettre de politique de développement (2002 – 2003) préparée par le gouvernement pour le CRE, laquelle met en lumière la stratégie gouvernementale de restructuration de la Gécamines. Cette stratégie renfermait les dispositions suivantes : a) création d'un Comité de restructuration de la Gécamines au sein de la Présidence ; b) mise en œuvre d'une analyse détaillée de la restructuration de la Gécamines ; c) exécution d'un plan de restructuration fondé sur cette analyse ; et d) préparation et mise en œuvre d'un PDV pour réduire le sureffectif de la Gécamines³⁵. Selon la Direction, le nombre d'employés éligibles à l'ODV était initialement estimé à 11 200 ; ils ne furent, toutefois, que 10 655 à en bénéficier³⁶.
35. La Direction déclare également qu'au moment de la mise en œuvre de l'ODV, les gestionnaires de la Gécamines avaient situé, sur la base de 11 000 départs forcés, à quelque 120 millions de dollars le coût de la suppression d'emplois. Devant le fardeau financier insupportable pour une entreprise en faillite (et pour un État fortement endetté disposant de ressources très limitées) que cela représentait, le gouvernement décida de mettre en place un programme de séparation mutuellement consentie et de demander l'appui de la Banque mondiale³⁷.
36. D'après la Direction, la première proposition de PDV faite, en juin 2002, par le gouvernement aux employés de la Gécamines – dans laquelle environ 10 000 agents étaient appelés à quitter l'entreprise pour un coût s'élevant à 25 millions de dollars – fut rejetée par les organisations syndicales le même mois. Le gouvernement décida alors de recruter un consultant international (Jacques Catry)³⁸ doté d'expérience dans les plans de compression de personnel, pour aider à parvenir à un accord avec les syndicats. Ce consultant entreprit une analyse détaillée des lois et règlements régissant les licenciements en RDC – notamment celles plus spécifiquement applicables à la Gécamines –, aussi bien que des consultations avec les syndicats et le gouvernement. L'ODV finalement convenue par les syndicats et le gouvernement en

³³ Réponse de la Direction, par. 28.

³⁴ Réponse de la Direction, par. 34.

³⁵ Réponse de la Direction, par. 39.

³⁶ Réponse de la Direction, par. 38.

³⁷ Réponse de la Direction, par. 43.

³⁸ La Direction note que M. Jacques Catry est maintenant décédé et avait été sélectionné sur la base d'une expérience antérieurement acquise dans la gestion d'opérations de licenciements massifs au Togo et en Côte d'Ivoire.

mars 2003 constituait un coût de 43,5 millions de dollars (25 millions de dollars financés sur le CRE et 18,5 millions de dollars sur le PCDSP)³⁹.

37. La Direction mentionne que le consultant (Cetry) entreprit une analyse minutieuse de la main d'œuvre de la Gécamines et dénombra, au 31 août 2002, 23 730 employés dont 22,3 % avaient plus de 55 ans⁴⁰. Il se lança ensuite dans une analyse du cadre légal (les versions 1967 et 2002 du Code du travail ainsi que les décrets y afférents) et de la Convention collective de 1996 régissant la rupture des contrats de travail entre la Gécamines et ses employés, aussi bien que des dispositions se rapportant à la protection sociale. Le consultant étudia également la réglementation applicable aux licenciements dans les entreprises privées et passa en revue les expériences conduites dans d'autres pays africains⁴¹.
38. Après l'analyse de la main d'œuvre et des cadres juridique et réglementaire, le consultant ODV a travaillé avec le département Ressources humaines de la Gécamines, à différents scénarios de PDV, aboutissant à la méthodologie décrite plus bas. Lors de la conception de l'ODV, ce même consultant a tenu plusieurs réunions avec les syndicats de la Gécamines. Le barème indemnitaire de l'ODV a été soumis aux syndicats le 8 mars 2003. Comme mentionné plus haut, ce barème était nettement supérieur à celui présenté par le gouvernement aux employés de la Gécamines en juin 2002⁴².
39. Selon la Direction, le barème indemnitaire proposé par le consultant respectait l'ensemble des dispositions de la convention collective, excepté le capital pension et l'assurance vie (pour les cadres supérieurs). Il prenait en compte l'indemnité de licenciement (préavis, solde de tout compte et prime de départ) ainsi que les arriérés de salaires jusqu'au 31 août 2002. La Direction ajoute que, à sa connaissance, « *le gouvernement a décidé de se rallier au conseil du consultant ODV étant donné l'impact financier de l'ajout de ces deux avantages* » (c'-à-d. le capital pension et l'assurance vie)⁴³. Le barème indemnitaire de l'ODV n'était pas le même pour les employés en activité et les employés au chômage technique appelés DOP (Dispense temporaire de l'obligation de prester).
40. Aux dires de la Direction, les écarts existant entre le barème indemnitaire de l'ODV et le barème qui aurait été utilisé en suivant stricto sensu la convention collective variaient en fonction des catégories de personnel. S'agissant des dirigeants, les allocations étaient de 15 à 40 % inférieures. Pour les cadres supérieurs et les agents, l'écart se situait entre 3 et 9 %. Un groupe, les cadres moyens, obtenaient environ 6 % de plus dans le cadre du barème indemnitaire de l'ODV⁴⁴. Le forfait moyen instauré

³⁹ Réponse de la Direction, par. 44.

⁴⁰ Réponse de la Direction, par. 49.

⁴¹ Réponse de la Direction, par. 50.

⁴² Réponse de la Direction, par. 51.

⁴³ Réponse de la Direction, par. 52.

⁴⁴ Réponse de la Direction, par. 55.

par l'ODV représentait une somme exacte de 825 dollars, avec un maximum de 60 773⁴⁵.

41. Selon la Direction, l'ODV fut approuvée par ECOFIN (commission ministérielle chargée des questions économiques et financières) le 11 mars 2003 et fut « officiellement » annoncée par le ministre des Mines le 13 mars 2003⁴⁶. La Gécamines publia plusieurs mémorandums expliquant le programme en détail⁴⁷. L'entreprise arrêta la liste des candidats à l'ODV le 21 mai 2003. Un cabinet d'audit contrôla l'exactitude de cette liste et en particulier les renseignements sur chaque candidat ci-après : a) nombre d'années travaillées au sein de la Gécamines (ancienneté) ; b) catégorie d'emploi ou échelon au sein de la Gécamines ; et c) montant du décompte final devant être strictement conforme au barème indemnitaire établi⁴⁸. Les paiements ont démarré le 11 août 2003 et se sont achevés le 11 mars 2004⁴⁹.
42. S'agissant de la réinsertion, le consultant estima, d'une part, qu'environ 25 % des bénéficiaires de l'ODV ne retrouveraient pas, pour diverses raisons (notamment leur âge) d'emploi et participeraient aux activités de réinsertion, et, d'autre part, que le programme de réinsertion ne pourrait prétendre à des résultats ambitieux, compte tenu de la situation difficile du Katanga à cette époque⁵⁰.
43. Une Analyse des impacts sur la pauvreté et le social (AIPS) fut entreprise au démarrage de l'ODV en 2003 et complétée en 2007 ; l'université de Lubumbashi réalisa une partie des travaux de recherche. Cette évaluation aboutit à la conception de programmes transitoires de financement des écoles et centres de santé de la Gécamines, ce qui n'était pas prévu dans la préparation du projet⁵¹. L'AIPS révéla qu'au lancement de l'ODV, les employés de la Gécamines étaient dans une situation pire que celle de la population du Katanga prise dans son ensemble. L'interruption de la distribution de nourriture par la Gécamines ainsi que le non-paiement des salaires pendant plus de deux ans ont participé à une détérioration dramatique de leurs conditions de vie⁵².
44. La Direction signale qu'un certain nombre d'activités de réinsertion furent mises en place à l'intention des bénéficiaires de l'ODV. Celles-ci reposaient sur une méthodologie fondée sur la demande – par exemple, les bénéficiaires de l'ODV devaient formuler une demande de formation, d'assistance technique ou de subvention de contrepartie. Il ressort des entretiens préalables à ces activités qu'environ 80 % des partants volontaires (PV) voulaient créer des activités génératrices de revenus liées à l'agriculture. D'après la Direction, l'URK (Unité de

⁴⁵ Réponse de la Direction, par. 63.

⁴⁶ Réponse de la Direction, par. 54.

⁴⁷ Réponse de la Direction, par. 58-59 et 61.

⁴⁸ Réponse de la Direction, par. 60.

⁴⁹ Réponse de la Direction, par. 63.

⁵⁰ Réponse de la Direction, par. 66.

⁵¹ Réponse de la Direction, par. 67.

⁵² Réponse de la Direction, par. 70.

coordination pour la réinsertion au Katanga) précisa que de nombreux bénéficiaires de l'ODV ne firent pas de demande de financement ou de formation spécifique⁵³.

45. Une évaluation des activités de réinsertion a été réalisée entre novembre 2005 et janvier 2006 par le CRETES. Cette évaluation a montré que moins de deux ans après le lancement de l'ODV, 93 % des PV avaient créé une activité rémunératrice. Toutefois, la Direction indique qu'un taux de réinsertion aussi élevé ne résiste, d'ordinaire, pas à moyen et long terme. Cette évaluation a recommandé de réorienter l'accent mis sur les activités collectives vers des activités individuelles⁵⁴. L'analyse de l'ODV et des activités de réinsertion met en exergue un certain nombre de défis afférents à leur mise en œuvre (dont des possibilités locales de réinsertion limitées, la lenteur du décaissement des subventions de contrepartie et des difficultés à gérer des activités économiques telles qu'une coopérative locale ou une entreprise agricole)⁵⁵.
46. Concernant la Composante 3 du projet, « *Initiatives pour le développement économique de la région du Katanga* », la Direction dit qu'elle visait à créer de nouvelles opportunités économiques pour les agents licenciés de la Gécamines et d'autres entreprises publiques présentes au Katanga ainsi qu'à promouvoir le développement économique régional. Elle ajoute que fin mars 2009, sur les 7,41 millions de dollars alloués, 5,3 millions de dollars avaient été décaissés⁵⁶.
47. Pour ce qui est de la conformité avec les politiques de l'Institution, la Direction déclare que l'équipe de la Banque a fait tous les efforts possibles pour satisfaire à leurs exigences. Elle précise que le dispositif de l'ODV a été examiné par la Direction de la Banque et qu'un mémorandum officiel daté du 24 avril 2003 mentionnait qu'il remplissait les conditions requises applicables décrites dans le Mémo opérationnel sur le financement des indemnités de licenciement dans les opérations de réforme du secteur privé⁵⁷. Au regard de la supervision, la Direction dit que douze missions de supervision ont eu lieu entre juillet 2003 et juin 2007, date de l'Examen à mi-parcours. De surcroît, le chef d'équipe du projet est basé à Kinshasa depuis octobre 2007⁵⁸.
48. En mars 2009, la Direction a dépêché une équipe au Katanga et a rencontré les deux groupes de plaignants à Likasi. À l'issue de cette rencontre, la Direction a proposé certaines actions à entreprendre eu égard à l'ODV de la Gécamines ainsi que des mesures à prendre concernant d'autres plans passés ou futurs de suppression d'emplois. En termes d'actions à engager par rapport à l'ODV de la Gécamines, la Direction a proposé de « *réaliser une nouvelle enquête sur les 'partants volontaires' de la Gécamines afin de disposer d'une meilleure compréhension de leur situation actuelle, y compris des progrès réalisés dans leur réinsertion. Cette enquête*

⁵³ Réponse de la Direction, par. 71.

⁵⁴ Réponse de la Direction, par. 73.

⁵⁵ Réponse de la Direction, par. 76.

⁵⁶ Réponse de la Direction, par. 65.

⁵⁷ Réponse de la Direction, par. 79.

⁵⁸ Réponse de la Direction, par. 80.

permettra de déterminer si des actions particulières au profit des 'partants volontaires' sont nécessaires. Les résultats de cette enquête fourniront, également, une base pour le dialogue futur avec le gouvernement sur toute action spécifique à l'intention des 'partants volontaires' pouvant s'avérer nécessaire⁵⁹ ». La Direction prévoit de disposer des résultats de cette enquête fin septembre 2009.

E. Éligibilité

49. Le Panel se doit de déterminer si les deux Demandes répondent ou non aux critères d'éligibilité fixés dans la Résolution de 1993 portant création du Panel ainsi que dans les Modifications de 1999⁶⁰ et de recommander ou non que les problèmes prétendus dans les Demandes fassent l'objet d'une enquête.
50. Le Panel a examiné les Demandes et la Réponse de la Direction. Le président du Panel, Werner Kiene, le membre du Panel Alf Jerve et le directeur exécutif du Panel Serge Selwan, se sont, ensemble, rendus en RDC du 3 au 9 mai 2009. Lors de son séjour, l'équipe du Panel a rencontré des hauts fonctionnaires et des représentants de du COPIREP, instance d'exécution du projet, à Kinshasa. Le Panel a également visité la province du Katanga et s'est entretenu avec les signataires des deux demandes d'inspection ainsi que les groupes affiliés, avec des représentants de la Gécamines et des responsables syndicaux à Likasi ; il a eu des entrevues avec des experts techniques, locaux et internationaux, et le représentant du COPIREP à Lubumbashi. Le Panel a également rencontré le personnel du bureau-pays de la Banque mondiale.
51. Le Panel constate avec raison que les deux Demandes remplissent tous les critères d'éligibilité stipulés dans la Résolution de 1993 et au paragraphe 9 des Modifications de 1999.
52. Au cours de son séjour, le Panel a entériné la légitimité, aux termes de la Résolution, des Plaignants de soumettre une Demande d'inspection au Panel. Les personnes ayant signé les Plaintes vivent dans les zones affectées par le projet, ont des intérêts communs et des préoccupations partagées ; ils résident sur le territoire de l'Emprunteur comme le requiert l'alinéa a) dudit paragraphe 9.
53. Le Panel atteste que la Demande « *affirme en substance qu'une grave violation par la Banque de ses politiques opérationnelles et procédures a ou risque d'avoir des répercussions matérielles négatives sur les plaignants* » comme stipulé au paragraphe 9 b).
54. Les Plaignants allèguent, notamment, que les agissements de la Banque mondiale dans le cadre de ce projet constituent une violation des règles et procédures de l'Institution et que ces agissements ont considérablement porté atteinte aux droits et

⁵⁹ Réponse de la Direction, par. 82.

⁶⁰ Conclusions du deuxième bilan du Panel d'inspection réalisé par le Conseil d'Administration (les « Modifications de 1999 »), avril 1999.

intérêts des plaignants. Ces agissements semblent avoir trait aux procédures de la Banque sur les opérations de compression d'effectif et le financement des indemnités de licenciement. Les Plaignants prétendent également que la conception du dispositif d'indemnisation n'a pas pris en compte ce qu'ils estimaient leur être dû et que le programme de réinsertion ne leur a pas été bénéfique. Plus loin, ils déclarent qu'ils tiennent la Banque pour responsable des conséquences négatives des termes, conditions et mise en œuvre de l'ODV.

55. Au cours de la visite du Panel, les Plaignants ont mis l'accent sur leur préoccupation majeure que constitue la détérioration de leur niveau de vie, lequel reposait sur les avantages et le revenu qu'ils tiraient de leur emploi à la Gécamines. Les Plaignants affirment qu'ils n'ont pas retiré de bénéfice du programme de réinsertion en raison, d'une part, du délai de plusieurs mois entre le paiement du forfait d'indemnisation et son lancement, et, d'autre part, de l'appui proposé profitant exclusivement aux personnes dotées de compétences de chef d'entreprise.
56. Les Plaignants disent que cette opération les a privés des arriérés de salaires et du décompte final auquel chacun d'entre eux avait droit et qu'ils auraient perçus si leurs contrats individuels de travail n'avaient pas été résiliés de la sorte. Ils mentionnent que le travail de réintégration n'a pas été à la hauteur de leurs espérances.
57. Le Panel a eu confirmation que la Banque mondiale a été tenue au courant des inquiétudes des travailleurs licenciés sur les répercussions négatives que leur occasionnait le projet. En conséquence, le Panel constate avec raison que la plainte *« affirme bel et bien que le sujet en question a été porté à l'attention de la Direction et que, du point de vue des Plaignants, la Direction n'a pas apporté de réponse adéquate montrant qu'elle a exercé ou prend des mesures pour respecter les politiques et procédures de l'Institution »*. La plainte satisfait, donc, aux conditions requises du paragraphe 9 c).
58. Le Panel note que l'objet de la Demande a trait à la passation de marché, comme requis par le paragraphe 9 d).
59. Comme mentionné plus haut, la date de clôture du projet est fixée au 31 décembre 2012⁶¹. À la date d'enregistrement de la Demande, environ 32 % du Crédit et la quasi totalité du don restaient à décaisser. De ce fait, la Demande satisfait à l'exigence du paragraphe 9 e) stipulant que le Crédit et le Don afférents ne soient pas clos ou en presque entièrement décaissés⁶².
60. Par ailleurs, le Panel n'a, antérieurement, émis aucune recommandation sur l'objet de la Demande. En conséquence, la Plainte satisfait au paragraphe 9 f).

⁶¹ Réponse de la Direction, par. 28.

⁶² Aux termes de la Résolution portant création du Panel, *« cela sera considéré comme étant le cas quand au moins quatre vingt dix pour cent des fonds du prêt ont été décaissés »*. Note de bas de page relative au paragraphe 14 c).

F. Remarques

61. Les Demandes, la Réponse de la Direction, le déplacement du Panel en RDC ainsi que les entretiens avec les hauts fonctionnaires, le personnel de la Banque, les plaignants et autres personnes affectées ont confirmé que les points de vue divergent fortement sur les questions soulevées dans la Demande d'inspection. Le Panel note deux principaux sujets de discordance : premièrement, la question de savoir si les termes et conditions de l'ODV dérogeaient ou non à la législation congolaise à l'époque ; et deuxièmement, le problème de l'étendue de l'appauvrissement des ex-agents de la Gécamines et ses causes.
62. Le Panel constate l'envergure des opérations de licenciement dans les entreprises parapubliques pour assurer la viabilité financière et la contribution de ces dernières au développement économique en RDC. Il mesure également l'importance de participer au financement d'activités dans un contexte de reconstruction post-conflit et les difficultés inhérentes à cette démarche.
63. Le Panel remarque que les participants à l'ODV ont commencé à faire part de leurs griefs peu après le paiement des forfaits d'indemnisation (2003) et que les problèmes ont été abordés au niveau du gouvernement et de l'entreprise à plusieurs reprises sans parvenir à une solution ou à une feuille de route vers une solution. Les Plaignants ont l'espoir que la Banque soit en mesure d'apporter un nouvel élan au processus de résolution de leurs problèmes.
64. Le Panel s'est réuni avec les deux groupes de plaignants, séparément, le 7 mai 2009 à Likasi. Au cours des discussions, le Panel a regardé avec les plaignants la proposition de la Direction suggérant d'entreprendre une nouvelle enquête sur les partants volontaires de la Gécamines afin de disposer d'une meilleure compréhension de leur situation actuelle, y compris des progrès réalisés dans leurs efforts de réinsertion. La Direction dit que « *cette enquête permettra de déterminer si des actions particulières au profit des partants volontaires sont nécessaires. Les résultats de cette enquête fourniront également une base pour le dialogue futur avec le gouvernement sur toute action spécifique à l'intention des partants volontaires pouvant s'avérer nécessaire* »⁶³.
65. Le Panel a également informé les Plaignants de la possibilité de repousser la prise de position du Panel sur la nécessité ou non d'une enquête jusqu'à la fin de l'étude proposée par la Banque et la détermination des actions complémentaires. Les deux groupes se sont prononcés en faveur d'un ajournement de la prise de position du Panel jusqu'à ce que cette étude soit réalisée et qu'ils en aient examiné les résultats.

⁶³ Réponse de la Direction, par. 82.

G. Conclusion

66. Les Plaignants et les Demandes satisfont aux critères d'éligibilité exposés dans la Résolution portant création du Panel d'inspection et les Modifications de 1999.
67. Les Demandes et la Réponse de la Direction contiennent des affirmations et des interprétations contradictoires sur les problèmes, les faits et la conformité aux politiques et procédures de la Banque. Il faudrait au Panel, pour établir le respect ou le non-respect en la matière des politiques et procédures de la Banque, mener un examen approprié de l'ensemble des faits pertinents ainsi que des politiques et procédures applicables. Cela ne peut se faire que dans le cadre d'une enquête sur les problèmes soulevés dans les Demandes et les préjudices prétendûment subis.
68. Dans le cas présent, toutefois, la Direction a fait connaître son dessein d'entreprendre une étude aux fins de déterminer si des actions particulières à l'intention des « partants volontaires » sont nécessaires et d'engager le dialogue avec le gouvernement sur toute action spécifique dans ce sens. De surcroît, les Plaignants ont déclaré leur intention d'attendre de voir si cette étude pouvait aboutir à une résolution effective de leurs problèmes.
69. À la lumière de ce qui précède et en toute impartialité vis-à-vis de l'ensemble des parties concernées, le Panel – comme il l'a fait, dans le passé, dans d'autres situations similaires, avec l'accord du Conseil d'Administration – ne prendra pas position à ce jour sur la question de savoir si les problèmes de non-conformité et les préjudices occasionnés mentionnés dans les Demandes méritent une enquête.
70. Le Panel recommande, en conséquence, au Conseil d'Administration d'approuver sa proposition de s'abstenir, à ce jour, d'émettre une recommandation sur la nécessité ou pas de conduire une enquête dans le cas présent, mais de plutôt attendre de futures évolutions sur les problèmes soulevés dans la Demande d'inspection. Le Panel envisage de pouvoir prendre position sur la recommandation ou non d'une enquête dans six mois.