

**Rapport n° 63288-ZR**

**The Inspection Panel** 

**Troisième et dernier Rapport et  
Recommandation**

**République démocratique du Congo :  
Projet de Développement du Secteur  
Privé et de Compétitivité  
(Crédit IDA n° 3815-DRC)**

**25 août 2011**

## Le Panel d'inspection

### Troisième et dernier rapport et recommandation Sur les demandes d'inspection

#### République Démocratique du Congo : Projet de Développement du Secteur Privé et de Compétitivité (Crédit IDA n° 3815-DRC)

##### A. Les requêtes

1. Le 27 février 2009, le Panel d'inspection (ci-après « le Panel ») a reçu une demande d'inspection (la « première demande Gécamines ») relative au projet financé par la Banque et intitulé « République démocratique du Congo (RDC) : Projet de Développement du Secteur Privé et de Compétitivité » (ci-après « le Projet »).<sup>1</sup> Le 13 mars 2009, le Panel a reçu une deuxième demande d'inspection (la « deuxième demande Gécamines ») liée au même Projet référencé ci-dessus.<sup>2</sup> La principale question soulevée dans les deux demandes porte sur le fait que les ex-employés de la compagnie minière d'État, la « Générale des carrières et des mines » (ou Gécamines), ayant accepté d'adhérer au Programme de Départs Volontaires (PDV) financé par le Projet, n'ont pas été rémunérés intégralement ce à quoi ils avaient légalement droit en termes d'arriérés de salaires, de décomptes finals et d'avantages sociaux. Les demandeurs affirment aussi qu'ils se sont inscrits au PDV sous un état de contrainte. Enfin, ils se plaignent que le soi-disant « programme de réinsertion » pour aider les travailleurs licenciés (les « *partants volontaires* » ou PV) était inadéquat, inefficace et mal géré. Le but de ce programme était d'aider les PV et leurs familles à établir de nouvelles sources de revenus et à s'en sortir sans bénéficier de services sociaux et autres avantages en nature qui avaient été fournis par la Gécamines.
2. Le 15 décembre 2009, le Panel a reçu une troisième demande d'inspection liée à l'opération de réduction du personnel financée par le même Projet. La demande portait sur l'impact du Projet sur les ex-employés de trois banques publiques (la

---

<sup>1</sup> Cette demande (la « première demande Gécamines ») a été présentée par M. Chola Kabamba et M. Assani Kyombi, tous deux résidents de Likasi, à Katanga, en RDC, en leur qualité d'anciens employés de l'entreprise minière d'État, la « Société générale des carrières et des mines » (ci-après « Gécamines »), « *et en tant que victimes de l'Opération de départs volontaires lancée par le gouvernement congolais avec le soutien financier de la Banque mondiale* ». Les demandes, les réponses, les rapports du panel et tous les documents connexes sont disponibles sur : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:22512113~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>

<sup>2</sup> M. Bidimu Kamunga, résident de Likasi, a présenté la demande en sa qualité de président du « Collectif des ex-agents de la Gécamines ODV » (collectif des anciens employés de la Gécamines ayant participé à l'Opération de départs volontaires, aussi appelée Programme de départs volontaires « PDV »). La demande comprenait 14 signatures d'autres membres du collectif.

« demande trois banques »).<sup>3</sup> Cette demande est similaire à la précédente dans son allégation selon laquelle les indemnités de départ n'étaient pas satisfaisantes et ne comprenaient pas tout ce à quoi les demandeurs avaient légalement droit. Selon les demandeurs, vu que les trois banques étaient en liquidation, il ne s'agissait pas d'une opération de départ volontaire et ils ont dû accepter le paiement incomplet sous la contrainte.

## B. Le Projet

3. Le projet a été financé par un crédit de l'Association Internationale de Développement (IDA) et une subvention indépendante de l'IDA. Selon le document d'évaluation du Projet (Project Appraisal Document, PAD), l'objectif du celui-ci est « *d'accroître la compétitivité de l'économie (...) en soutenant la réforme des entreprises publiques dans les secteurs minier, des télécommunications, des finances, des transports, et de l'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 travailleurs licenciés grâce à la formation, les services d'aide au développement des entreprises et un appui financier* ». <sup>4</sup>
4. La mise en œuvre du Projet a été réalisée par le Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État (COPIREP).
5. le 16 août 2004, un accord de prêt de l'IDA a été signé avec la République Démocratique du Congo (RDC) pour un crédit de 87,1 millions de DTS,<sup>5</sup> soit environ 129 millions \$ EU. Le 26 mai 2008, la Banque et la RDC ont conclu un accord de financement prévoyant un don de 56 millions \$ EU. La date de clôture de la subvention est le 31 décembre 2012, alors que la date de clôture initiale pour le crédit était le 31 mars 2010. La date de clôture du crédit a depuis été prolongée jusqu'au 31

---

<sup>3</sup> M. Freddy Kituba Kimbwel et M. Timothée Lobe Bangudu, tous deux résidents de Kinshasa-Gombe, à Kinshasa, RDC, ont présenté la demande au nom de l'« Intersyndicale ». L'Intersyndicale représente les anciens employés de trois banques d'État : la « Banque de crédit agricole » (BCA), la « Banque congolaise du commerce extérieur » (BCCE) et la « Nouvelle banque de Kinshasa » (NBK) (les « Trois banques »).

<sup>4</sup> Document d'évaluation de Projet (PAD), Développement du secteur privé et Projet de compétitivité, 2 juillet 2003. Les demandes d'inspection se rapportent à la composante 2 du Projet, qui vise à mettre en œuvre la réforme parapublique à travers « *des activités pour aider les travailleurs licenciés à la reconversion professionnelle, aider le gouvernement à absorber le coût social des réformes en fournissant une aide financière aux mineurs licenciés de la Gécamines, financer les indemnités de départ allant aux travailleurs de l'Office congolais des postes et des trois banques en liquidation [BCA, NBK et BCCE]* ». Voir PAD p. 10. En p. 21, le PAD reconnaît le licenciement des salariés comme étant l'un des principaux résultats à caractère social du projet et souligne que la politique de licenciement du gouvernement offre des indemnités de départ aux travailleurs licenciés. Il souligne que le montant de l'indemnité de départ est « *déterminé par le gouvernement lors de la mise en œuvre du projet et rend compte de la nature de l'entreprise en cours de restructuration (...)* ».

<sup>5</sup> Accord relatif à l'Amendement et au retraitement de l'Accord de crédit de développement, Projet de compétitivité du secteur privé, 16 août 2004.

décembre 2012 pour coïncider avec la date de clôture du don et apporter un financement supplémentaire.<sup>6</sup>

## C. Chronologie

6. Le Panel a enregistré la première et la deuxième demandes Gécamines les 12 et 19 mars 2009, et en a avisé les administrateurs et le président de l'Association internationale de développement (IDA), conformément à la résolution établissant le Panel d'inspection (la « Résolution »).<sup>7</sup> Le 26 mars 2009, le Panel a reçu une « *pétition* » de l'Association congolaise pour la défense des droits économiques et sociaux (ADDES), lui demandant d'ajouter cette « *pétition* » à la procédure engagée par les deux autres demandes, ce qu'a fait le Panel. La Direction a présenté sa réponse aux deux demandes Gécamines le 27 avril 2009 (ci-appelée « première réponse de la Direction »).
7. Le 27 mai 2009, le Panel a publié son premier rapport et recommandation (ci-après « rapport initial et recommandation »). Dans la conclusion de ce rapport, le Panel a, pour les raisons indiquées ci-dessous, encouragé le Conseil d'Administration de la Banque mondiale à approuver sa proposition de s'abstenir d'émettre une recommandation sur la justification ou non d'une investigation.<sup>8</sup> Le conseil a approuvé cette recommandation.
8. Le Panel a enregistré la demande des trois banques le 7 janvier 2010. Le 9 mars 2010, la Direction a présenté sa réponse (ci-appelée « deuxième réponse de la Direction »), qui comprenait un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des actions énumérées dans la Première réponse de la Direction, comme décrite ci-dessous.<sup>9</sup>
9. Le 5 avril 2010, le Panel a publié son deuxième rapport et recommandation (ci-après « deuxième rapport et recommandation ») relatif aux trois demandes d'inspection. Pour les raisons indiquées ci-dessous, le Panel a recommandé que, suite à la délivrance d'un rapport d'avancement de la Direction, il soumettra un rapport au Conseil d'Administration sur le point de savoir si une investigation sur les allégations formulées dans les requêtes d'inspection était justifiée.<sup>10</sup> Le 5 mai 2011, la Direction a soumis ce rapport d'avancement (ci-après « deuxième rapport d'avancement de la Direction »).<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Première réponse de la Direction, par. 28.

<sup>7</sup> Résolution IDA 93 - 6, résolution créant le panel d'inspection (22 septembre 1993).

<sup>8</sup> Rapport initial et recommandation du panel d'inspection, par. 70.

<sup>9</sup> La deuxième réponse était initialement prévue le 8 février 2009. Mais les bureaux de la Banque mondiale étant fermés pendant plusieurs jours en raison de mauvaises conditions météorologiques, la Direction a demandé au conseil une prolongation pour finaliser cette réponse avant de l'envoyer au Panel. Le Conseil a approuvé cette extension. Voir le deuxième rapport initial et recommandation du panel d'inspection, par. 5.

<sup>10</sup> Deuxième rapport initial et recommandation du panel d'inspection, par. 131.

<sup>11</sup> La Direction a considéré que la section intitulée « Mise à jour du plan d'action Gécamines », qui faisait partie de la première réponse, *remplaçait* son premier rapport d'avancement.

## D. Objet du rapport

10. L'objet de ce rapport, le troisième et dernier rapport et recommandation du Panel, est de faire part de la décision du Panel sur la question de savoir si les progrès de la Direction dans la mise en œuvre du plan d'action sont « conformes ou prouvent une intention de se conformer » et « sont étayés par des faits sur le terrain », et si une investigation est justifiée sur les allégations concernant le Projet.<sup>12</sup> Les demandeurs et leurs revendications ont déjà été jugés admissibles dans les deux précédents rapports du Panel, conformément à la résolution 1993 et au paragraphe 9 de la clarification datant de 1999 guidant les opérations du Panel.

## E. Résumé des précédents rapports du Panel et de la Direction

### (1) Première réponse de la Direction - rapport initial et recommandation du Panel

11. Selon la principale conclusion de la première réponse de la Direction, la Banque s'est efforcée d'appliquer ses politiques et ses procédures et de poursuivre sa mission dans le contexte du Projet. La Direction ajoute que la Banque a suivi les directives, les politiques et les procédures applicables aux questions soulevées par les demandes et que, par conséquent, « les droits et les intérêts des demandeurs n'ont été, ni ne seront, directement et négativement affectés par l'échec de la Banque à mettre en œuvre ses politiques et ses procédures ».<sup>13</sup>
12. En outre, la Direction a proposé d'entreprendre une enquête (« Enquête ») auprès des travailleurs Gécamines ayant participé au PDV (les PV). Le but était de mieux comprendre la situation actuelle des PV et d'identifier tout progrès dans la restauration des revenus et la réinsertion des PV dans l'économie locale. La Direction a déclaré que « cette enquête va permettre de déterminer si des mesures spéciales au profit des partants volontaires sont nécessaires. Les résultats de cette enquête fourniront également une base pour poursuivre le dialogue avec le gouvernement sur toute action spécifique à l'intention des partants volontaires ».<sup>14</sup>
13. Entre le 3 et le 9 mai 2009, une équipe du Panel s'est rendue en RDC. Lors des rencontres avec les deux groupes distincts de demandeurs, le 7 mai 2009, à Likasi, le Panel a fait part de la proposition de la Direction de procéder à une « enquête ». Le Panel a également informé les demandeurs de la possibilité de différer sa décision concernant la justification d'une investigation, jusqu'à ce que l'enquête soit finalisée et les mesures de suivi déterminées. Les deux groupes de demandeurs ont donné leur préférence à cette option.
14. Dans son rapport initial et recommandation au conseil, le 27 mai 2009, le Panel a affirmé que les demandeurs Gécamines et leurs demandes respectives remplissaient

---

<sup>12</sup> Deuxième rapport initial et recommandation du panel d'inspection, par. 131.

<sup>13</sup> Première réponse de la Direction, par. 83.

<sup>14</sup> Première réponse de la Direction, par. 82.

les critères d'admissibilité énoncés dans la résolution de 1993 et le paragraphe 9 des clarifications de 1999. Par ailleurs, le Panel a noté que les demandes, la réponse de la Direction, la visite du Panel en RDC, et les entretiens avec des représentants du gouvernement, le personnel de la Banque, les demandeurs et autres personnes touchées, ont confirmé qu'il existait des vues nettement différentes sur les questions soulevées par les demandes d'inspection. Le Panel a noté que les principaux domaines de désaccord portaient d'une part, sur la question de savoir si les termes et conditions du PDV ont violé ou pas la loi congolaise de l'époque et d'autre part, sur l'ampleur de l'appauvrissement des ex-travailleurs Gécamines et ses causes. Le Panel a affirmé que les demandes et la réponse de la Direction contenaient des affirmations et des interprétations contradictoires au niveau des problèmes, des faits, et de la conformité aux politiques et procédures de la Banque. Cependant, le Panel a aussi affirmé qu'il s'est alors abstenu de prendre position à l'époque sur la question de savoir si les problèmes de non-conformité et les préjudices occasionnés mentionnés dans les demandes méritaient une enquête, puisque la Direction avait déjà affirmé sa volonté de procéder à une enquête et les demandeurs souhaitaient voir si cette enquête pouvait résoudre leurs problèmes.

15. Le Panel a donc recommandé au conseil d'approuver sa proposition de s'abstenir à ce jour, d'émettre une recommandation sur la justification ou non d'une enquête dans le cas présent, mais d'attendre de futures évolutions sur les questions soulevées dans la demande d'inspection. Le Panel estime pouvoir prendre une décision dans les six prochains mois sur la recommandation ou non d'une enquête. Le 11 juin 2009, le conseil a approuvé la recommandation du Panel selon la procédure d'approbation tacite.

## **(2) Deuxième réponse de la Direction - Deuxième rapport et recommandation du Panel**

16. La deuxième réponse de la Direction (datée du 9 mars 2010) inclut : i) une réponse à la demande trois banques et aux actions proposées pour répondre aux préoccupations des demandeurs ; ii) une mise à jour sur les progrès liés aux mesures prises concernant les PV et d'autres mesures à prendre ;<sup>15</sup> iii) des informations sur les coûts sociaux de la réforme des entreprises publiques en RDC, et iv) les leçons à retenir.
17. La Direction a plus particulièrement proposé un plan d'action répondant aux préoccupations de la demande trois banques. Ce plan d'action comprend : i) l'analyse des différences entre les calculs du consultant et ceux de l'Inspection du travail ; ii) une assistance technique pour les ex-employés des banques liquidées pour accéder au système national de pensions (INSS - *L'Institut national de la sécurité sociale*) ; et, iii) un appui au gouvernement pour qu'il entreprenne une enquête qualitative auprès des anciens employés des banques afin de mieux comprendre leur situation actuelle.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> La Direction a considéré que cette section intitulée « Mise à jour du plan d'action Gécamines » remplaçait son premier rapport d'avancement.

<sup>16</sup> Deuxième réponse de la Direction, par. 60.

18. En outre, suite à l'enquête menée sur les PV, la Direction a proposé au gouvernement des mesures supplémentaires. Ces dernières incluent une aide destinée aux PV pour un accès aux soins de santé, à l'éducation et aux prestations nationales de retraite, et une assistance destinée au gouvernement dans l'élaboration d'une stratégie visant à aborder les dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques en cours ainsi qu'une assistance technique pour réformer le régime national de retraite.<sup>17</sup> La réponse du gouvernement était favorable à ces mesures et a ajouté l'établissement d'un mécanisme - acceptable pour les PV - afin de faciliter d'éventuelles contestations des termes de résiliation du contrat de travail.<sup>18</sup>
19. La Direction a indiqué qu'une stratégie contenant des éléments d'action a été soumise au gouvernement en vue de s'attaquer à la réforme des entreprises publiques. Selon la Direction, cette stratégie inclut : i) le règlement des dettes sociales ; ii) la gestion rationnelle des programmes sociaux ; et iii) l'examen du cadre juridique et réglementaire pour la gestion des ressources humaines.<sup>19</sup> La Direction a également déclaré qu'une feuille de route à court terme (de janvier à mars 2010) approuvée par le gouvernement pourrait *entre autres* : i) mettre en place un groupe de travail rendant compte au Vice-Premier Ministre ; ii) organiser un atelier technique et ministériel sur les dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques ; et iii) lancer un audit de la dette sociale pour certifier la dette due aux salariés et à l'INSS.<sup>20</sup>
20. De plus, la Direction a déclaré qu'elle avait tiré d'importantes leçons des programmes de réduction du personnel de la Gécamines et des trois banques, et les a intégrés dans la conception de nouvelles opérations.<sup>21</sup>
21. Comme dans sa première réponse, la Direction a conclu qu'elle pensait que la Banque avait entrepris tous les efforts possibles pour appliquer ses politiques et ses procédures et poursuivre sa mission dans le Projet, malgré le contexte très spécifique de la RDC à cette époque. La Direction a ajouté que la Banque avait suivi les directives, les politiques et les procédures applicables aux questions soulevées par la demande.<sup>22</sup>
22. Du 19 au 26 janvier 2010, une équipe du Panel s'est à nouveau rendue en RDC. Cette visite avait pour but de déterminer l'éligibilité de la demande trois banques et de faire une recommandation aux administrateurs pour savoir si les faits allégués dans cette demande et ceux liés aux deux précédentes devaient être étudiés.
23. Le 5 avril 2010, le Panel a publié son deuxième rapport et recommandation. Dans ce rapport, le Panel a affirmé que la demande trois banques remplissait les critères d'éligibilité énoncés dans la résolution de 1993 et le paragraphe 9 des clarifications

---

<sup>17</sup> Deuxième réponse de la Direction, Synthèse par. 11.

<sup>18</sup> Deuxième réponse de la Direction, par. 52.

<sup>19</sup> Deuxième réponse de la Direction, par. 55.

<sup>20</sup> Deuxième réponse de la Direction, par. 56.

<sup>21</sup> Deuxième réponse de la Direction, Synthèse par. 13.

<sup>22</sup> Deuxième réponse de la Direction, par. 61.

de 1999. Le Panel a également affirmé, comme dans son rapport initial et sa recommandation, que « *les demandes d'inspection, les réponses de la Direction, les visites du Panel en RDC, et les entretiens avec des représentants du gouvernement, le personnel de la Banque, les demandeurs et les autres personnes touchées, ont confirmé qu'il existait des vues nettement différentes sur les questions soulevées par les demandes d'inspection* ». <sup>23</sup>

24. Le deuxième rapport et recommandation du Panel est inclus en annexe, en plus de la demande trois banques et la deuxième réponse de la Direction, l'Enquête socio-économique <sup>24</sup> et une note juridique préparée par la Direction au vu de l'importance des arguments et des allégations formulés dans les demandes selon lesquelles la compression d'emplois a enfreint la législation de la RDC. <sup>25</sup>
25. Le rapport du Panel a noté, en substance, que les trois demandes soulèvent des inquiétudes similaires sur quatre questions : la légalité (c'est-à-dire que le PDV a enfreint la législation nationale résultant en une violation des droits des travailleurs en cas d'un licenciement), la contrainte (c'est-à-dire que les travailleurs licenciés n'étaient pas en position de négocier dans de bonnes conditions le plan de licenciement), le paiement adéquat et dans les délais (c'est-à-dire que les travailleurs licenciés n'ont pas reçu leur indemnité complète et à temps), et la réinsertion (c'est-à-dire que les travailleurs licenciés n'ont pas reçu un soutien adéquat et donc souffert d'une vulnérabilité accrue). <sup>26</sup>
26. Le rapport du Panel a noté une autre question qui présente un intérêt particulier pour les demandeurs de la Gécamines. Selon eux, la durée de formation gratuite et de l'accès aux services médicaux, suite à la mise en œuvre du PDV, était inférieure aux deux ans promis. Ils ont ajouté qu'ils avaient souvent rencontrés des difficultés à accéder à la formation et aux services médicaux et que la réduction progressive de l'investissement de la Gécamines dans ces services pouvait avoir entraîné une baisse de leur qualité.
27. Sur la base de son analyse de la deuxième réponse de la Direction, <sup>27</sup> des trois demandes d'inspection, des paragraphes 4 et 5 des Clarifications de 1999, <sup>28</sup> et

---

<sup>23</sup> Voir le rapport initial et recommandation du panel d'inspection, par. 67, et le Deuxième rapport et recommandation du panel d'inspection, par. 81.

<sup>24</sup> Évaluation socio-économique, Partants Volontaires Gécamines, 17 novembre 2009. Voir <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/PSDCPSocioEconomicODV.pdf>

<sup>25</sup> Résumé de la Note juridique préparée par l'équipe de la Banque mondiale en décembre 2009. Voir <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/PSDCPLegalNote.pdf>

<sup>26</sup> Deuxième rapport et recommandation du panel d'inspection, par. 107. En plus des quatre questions énumérées ci-dessus, le panel a observé que les PV expatriés (c'est-à-dire les non-citoyens congolais, la plupart venus des pays voisins) ont affirmé faire face à des difficultés particulières en termes de droit au logement et de permis de travail. Le problème a été aggravé par le fait qu'ils n'avaient pas reçu de soutien pour la relocalisation dans leur lieu d'origine. Voir le deuxième rapport initial et recommandation par. 125.

<sup>27</sup> Le panel a noté que la deuxième réponse de la Direction a été très constructive puisque celle-ci comprenait un plan d'action et une stratégie de soutien au gouvernement de la RDC dans la réforme des entreprises publiques. Ces dernières ont également des implications directes pour les demandeurs puisqu'elles contiennent des éléments (un mécanisme de résolution des conflits, une certification de la dette



l'engagement de la Direction à rédiger un rapport pour le conseil d'administration sur l'avancement de l'exécution du Plan d'action d'ici février 2011, le Panel a recommandé que, suite à la publication du rapport susmentionné, le Panel fera un rapport au Conseil cette fois pour savoir si la conformité ou la preuve d'intention de la Banque de se conformer étaient adéquates et appuyées par des faits sur le terrain, et rendra à ce moment-là une recommandation pour savoir si une Enquête sur les allégations contenues dans la demande d'inspection est justifiée. Le 19 avril 2010, le Conseil a approuvé la recommandation du Panel.

## F. Deuxième rapport d'avancement de la Direction

28. Le 5 mai 2011, la Direction a soumis le deuxième rapport d'activité.<sup>29</sup> Dans ce dernier, la Direction note que le Plan d'action de la Direction (Management Action Plan, MAP) approuvé par le Conseil comprend des mesures pour : i) examiner les questions essentielles soulevées par les demandeurs dans leurs trois demandes ; et ii) améliorer davantage la qualité de l'ensemble du portefeuille de la Banque en RDC en ce qui concerne les aspects sociaux et de la réforme du secteur public, y compris les entreprises publiques et l'administration publique. La Direction a intégré les prochaines étapes de la mise en œuvre du MAP énumérées comme suit :<sup>30</sup>

- Plan d'action pour les PV Gécamines ;
- Plan d'action pour les ex-employés des trois banques liquidées ;<sup>31</sup>
- Application des leçons tirées lors d'autres compressions d'emplois et autres plans sociaux qui vont être appliqués aux entreprises publiques ou à la fonction publique et à l'administration publique ; et,
- Soutien du gouvernement pour élaborer une stratégie globale visant à régler les dettes sociales des entreprises publiques.<sup>32</sup>

---

sociale par entreprise et par salarié, et la réforme du régime national de retraite) visant à résoudre les problèmes soulevés. Voir le deuxième rapport initial et recommandation par. 129.

<sup>28</sup> Les Clarifications de 1999, par. 4, prévoit que « lorsque la Direction admet de graves défaillances qui sont exclusivement ou partiellement imputables à la Banque, elle devra fournir des éléments de preuve tendant à prouver que celle-ci s'est conformée ou a l'intention de se conformer aux politiques d'exploitation et aux procédures pertinentes. Cette réponse ne contiendra que les mesures que la Banque a prises ou peut prendre elle-même ». Les Clarifications de 1999, par. 5, prévoit que « le panel d'inspection vérifiera si la Banque respecte de façon appropriée ses politiques et procédures ou en a l'intention, et rendra compte de cette évaluation dans son rapport au conseil ».

<sup>29</sup> Le premier rapport d'avancement de la Direction a été communiqué au panel dans le cadre de la deuxième réponse de la Direction (« Mise à jour du plan d'action Gécamines »).

<sup>30</sup> La Direction a indiqué que le plan d'action est maintenant entièrement intégré dans le projet, et tout son financement relève de la restructuration du projet (déplacement des autres composantes du projet et réaffectation d'environ 12-14 millions \$ EU). Voir le deuxième rapport d'avancement de la Direction, Synthèse, par. 9.

<sup>31</sup> La Direction comprend dans ces actions, certaines visant l'OCPT (Office congolais des postes et télécommunications). Bien que la Direction affirme dans son rapport d'avancement que « bien que les PDV de l'OCPT n'ont pas déposé de demande officielle auprès du panel d'inspection, la Banque a noté que leurs doléances étaient semblables à celles des PDV de Gécamines et les a donc incluses dans le MAP à titre préventif pour les impliquer dans le dialogue et résoudre le problème ». Le panel ne peut pourtant pas examiner les questions relatives aux demandes d'inspection qui ne lui ont pas été soumises, ou dont le panel ne connaît pas l'existence.

<sup>32</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, Synthèse, par. 4.

29. La Direction a ajouté que, après l'adoption du plan d'action proposé dans la première réponse de la Direction et renforcé dans la deuxième, une équipe de la Banque a étroitement collaboré avec différentes agences gouvernementales et des entités à tous les niveaux, des entreprises publiques (notamment Gécamines), des personnes et groupes concernés, des organisations de la société civile et des représentants des syndicats « *pour discuter des meilleurs moyens de relever les divers défis posés par la mise en œuvre du Plan d'action de la Direction, corriger les actions passées et aider les agences et entités gouvernementales à mieux faire face aux plans de compression d'emplois, aux régimes de retraite et autres plans sociaux impliqués dans la réforme des entreprises publiques et en restructuration dans un environnement socioéconomique fragile et instable* ». La Direction a ajouté que « *des missions et des activités ont régulièrement été menées sur le terrain, notamment des missions de constatation de faits, des enquêtes, des séances de dialogue politique et des ateliers, qui ont produit des résultats et des avantages tangibles* ».<sup>33</sup>
30. La Direction a aussi ajouté que la mise en œuvre du plan d'action a fourni l'occasion de poursuivre le dialogue avec des représentants gouvernementaux au plus haut niveau afin de s'assurer que tous les moyens pour « *répondre en conformité à la politique et au cadre juridique de la RDC à toutes les demandes des PV, notamment sur les réclamations financières* » aient été examinés.<sup>34</sup>
31. **Plan d'action pour les PV de la Gécamines.** Sur la base des résultats de l'enquête socio-économique et en accord avec le gouvernement, la Direction a d'abord proposé un plan d'action à court terme offrant : a) un accès gratuit au système scolaire de la Gécamines pour les enfants de PV en âge scolaire, pour une période de deux ans (c'est-à-dire jusqu'à la clôture du Projet en décembre 2012), b) un accès gratuit au système de santé de la Gécamines pour les membres des familles de PV admissibles (également pour deux ans), seulement pour les consultations mais pas pour les médicaments ou les traitements ultérieurs, et c) l'accès restauré au régime de retraite nationale (INSS) après le re-établissement du fichier de leurs antécédents de travail et du calcul des cotisations de retraite dues à l'INSS, dont le financement sera apporté grâce à la collaboration avec le gouvernement.<sup>35</sup>
32. En ce qui concerne l'accès aux systèmes scolaire et de santé de la Gécamines, la Direction a déclaré que deux « Protocoles d'accord » (Accord) ont été négociés entre la Gécamines et le COPIREP, présentant les modalités de paiement des allocations (« *paiements de motivation* ») pour les prestataires de service de la Gécamines pour l'éducation et la santé. La Direction a également ajouté que les paiements de motivation aux enseignants et aux prestataires de service de santé de la Gécamines

---

<sup>33</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, Synthèse, par. 5.

<sup>34</sup> La Direction a déclaré que « *ce dialogue donne quelques résultats positifs, comme l'illustre la mise à disposition d'une instruction du Premier ministre aux ministres et organismes compétents leur demandant de prendre des mesures pour répondre à toutes les demandes de PDV* » (Lettre du Premier ministre datée du 4 avril 2011, sous la référence CAB/VPM/MIN/PTT/BGS/SF/sm/449/2011). Voir le deuxième rapport d'avancement de la Direction, Synthèse, par. 8.

<sup>35</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 10, par. 10.

ont été effectués afin d'accueillir les enfants de PV dans les classes et les familles de PV dans les centres de santé de la Gécamines.<sup>36</sup> La Direction a indiqué qu'une enquête a été menée pour confirmer le nombre de personnes admissibles pour les deux services et ceux qui en bénéficient actuellement. Cette enquête et la supervision de la Direction ont identifié les limites du plan existant.<sup>37</sup>

33. En février 2011, selon la Direction, une équipe de supervision a évalué l'impact limité de l'approche actuelle des services d'éducation et de santé, et a proposé plusieurs ajustements importants, notamment l'amélioration des avantages, de l'intégration,<sup>38</sup> de l'efficacité et de la durabilité du plan d'action.<sup>39</sup>
34. Selon la Direction, le nouveau régime pour les services d'éducation couvrirait les frais de scolarité pour les enfants de PV sans les obliger à changer d'école. Les coûts de ce programme sont en cours d'évaluation, grâce à un recensement actualisé des enfants d'âge scolaire en fonction de leur âge et de leur niveau d'éducation. Ce nouveau régime serait bénéfique à un plus grand nombre d'enfants de PV admissibles. L'accord actuel avec la Gécamines serait honoré pour l'année scolaire actuelle, mais pourrait être révisé avant le début des inscriptions pour couvrir les années scolaires 2011-12 (juin).<sup>40</sup>
35. En outre, selon la Direction, le nouveau régime de santé serait basé sur l'externalisation des services vers un réseau établi de soins médicaux fournissant à la fois des consultations et des traitements (avec notamment un forfait de base pour les médicaments) dans tout le pays.<sup>41</sup> Cette approche donnerait l'avantage d'un accès à un réseau national de centres de soins primaires et secondaires accessibles à tous les PV, où qu'ils se trouvent. L'avantage supplémentaire de cette approche est que les PV seraient en mesure de prendre part à la gestion, au suivi et à l'évaluation de leurs services grâce à une représentation au sein des comités de santé, qui existent pour

---

<sup>36</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 11, par. 12.

<sup>37</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 11-12, par. 14, 15 et 17, et NBP 10.

<sup>38</sup> La Direction note que « *un recensement principal a été effectué à l'automne 2010 sous les auspices du COPIREP, organisé par le consultant Jacques Bajika et sur la base des résultats de 2004 de l'enquête réalisée par l'ONG « URK ».* Ce recensement a conclu que 34% (3647), 32% (3384) et 31% (3319) des PV vivent respectivement dans les régions du sud, du centre et de l'ouest du Katanga. 3% (291) vivent à Kinshasa-Matadi. Parmi les 34% vivant dans la région australe, environ 52% habitent à Lubumbashi et 47% à Kipushi. D'autres ventilations de la répartition géographique des PV sont disponibles (voir Rapport de Jacques Bajika, octobre 2010). L'étude a également constaté que le taux de décès annuel pour les PV est d'environ 2,3% ». Voir le deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 11, NBP. 9.

<sup>39</sup> Deuxième rapport de la Direction, Synthèse, par. 6. La Direction a ajouté que la nouvelle approche offrirait non seulement plus d'avantages de manière plus rentable à une plus large population, mais qu'elle approfondirait aussi les réformes en accentuant sur la capacité des intéressés à passer à l'action et sur des incitations à l'autonomie pour qu'ils aboutissent à une certaine sécurité sociale hors des limites d'une entreprise minière financièrement en détresse et ayant des problèmes de capacité.

<sup>40</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 16, par. 24.

<sup>41</sup> Selon la Direction, les économies sur le coût des consultations au sein des installations de la Gécamines (environ 2 \$ EU par PV) atténuées par les coûts du transport jusqu'à l'installation, les PV résidant à l'extérieur de la province du Katanga ne pouvant pas bénéficier des facilités de la Gécamines, et le manque de médicaments et de suivi du traitement ont agi comme élément de dissuasion pour obtenir des soins au sein de la Gécamines. Voir Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 15, par. 22.

chaque centre de soins dans le pays et disposent d'un personnel citoyen élu par les utilisateurs.<sup>42</sup>

36. La Direction a ajouté que l'externalisation des services de santé (et éventuellement de l'éducation) à un réseau non-Gécamines pourrait faire face aux besoins à court terme de la population PV grâce à des prestations plus favorables (notamment médicaments et traitements médicaux), tout compris, accessibles (atteignant les PV dans toute la RDC), mieux ciblées et axées sur la demande (et non pas dictées par des contraintes d'approvisionnement des intermédiaires de la Gécamines). La Direction a ajouté qu'elle ouvrirait également la voie à des solutions durables allant au-delà du Projet, avec la création d'une Mutuelle (régime d'assurance) spécifiquement conçue pour les besoins de la population PV. Par ailleurs, la souplesse intégrée dans cette approche était suffisamment importante pour permettre l'utilisation continue des réseaux de la Gécamines, comme cela a été désiré et convenu entre les parties prenantes.<sup>43</sup>
37. En ce qui concerne l'accès des PV au régime national de retraite (INSS), la Direction a déclaré que le gouvernement avait engagé un consultant pour calculer les arriérés de cotisations de retraite dues à l'INSS pour chaque PV de la Gécamines. Par la suite, le COPIREP serait en charge de proposer aux PV un conseiller juridique afin qu'ils comprennent et exercent leurs droits à la retraite, et pour faciliter la négociation entre la Gécamines et l'INSS. Une fois le calcul des cotisations exceptionnelles dues à l'INSS fait, la Banque et le gouvernement s'accorderaient sur un régime assurant le remboursement rétroactif de l'INSS afin de permettre l'accès aux PV admissibles aux services des retraites, y compris les arriérés.
38. La Direction a noté que, conformément aux techniques des « meilleures pratiques » actuellement appliquées par la Banque à tous les programmes de réduction des dépenses de personnel et de départ à la retraite en RDC, la Banque exigerait que tous les calculs et conséquences légales de ces programmes soient certifiés par des auditeurs indépendants, et que les avis juridiques soient émis par le ministère de la Justice et l'Inspection du travail, avant l'approbation de tout paiement par le Projet de développement du secteur privé et de compétitivité (Private Sector Development and Competitiveness Project, PSDCP). Ceci est en accord avec les enseignements tirés des expériences antérieures.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 16-17, par. 25.

<sup>43</sup> Selon la Direction, de telles Mutuelles existent déjà en RDC, fonctionnant sur la solidarité des membres qui cofinancent (à un coût minime) leur participation (c'est-à-dire que, malades ou pas, les membres paient une redevance mensuelle, largement subventionnée par l'adhésion). Voir deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 18, par. 28(b) (c).

<sup>44</sup> La Direction a souligné que, afin de bien accompagner le processus permettant à d'anciens employés d'accéder à l'INSS, il est essentiel : i) d'aider directement les PV à négocier avec l'INSS le paiement de leur pension ; ii) d'identifier les personnes concernées ; iii) de vérifier, pour chaque personne, la présence ou l'absence d'un numéro de sécurité sociale INSS ; iv) d'identifier les personnes en âge légal de partir à la retraite au sein des différents groupes de travailleurs licenciés ; vi) de comptabiliser les sommes versées à la caisse de retraite par l'employeur et l'employé ; vii) d'évaluer le montant auquel chaque personne peut avoir droit ; viii) d'évaluer comment les anciens employés peuvent avoir accès à leur pension de retraite ; et ix) de tenir des réunions avec l'INSS pour montrer et discuter les résultats du processus. Voir deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 18-19, par. 29-33.

39. **Plan d'action pour les anciens employés des trois banques liquidées.** La Direction a déclaré que les actions prévues vont : i) les relier au régime national de retraite (INSS) comme pour les PV de la Gécamines, et ii) expliquer les écarts entre les montants trouvés par le consultant indépendant (au moment de la liquidation des banques) et ceux de l'Inspection du travail, et d'en discuter avec tous les intervenants afin de parvenir à une compréhension commune et à un accord sur les implications.<sup>45</sup>
40. Selon la Direction, ce travail est fondé sur une reconstitution du parcours professionnel de chaque ancien employé des banques. Cette tâche est complexe vu que la plupart des dossiers ont été détruits ou perdus au fil des ans. La Direction note que les travailleurs ont perdu leur emploi suite à une liquidation conduite par le propriétaire, et non à la suite d'un régime incitatif de retraite ou de réduction des dépenses. Ils sont donc soumis aux lois sur la faillite et la liquidation, en plus des lois du travail et des conventions collectives. Ceci se complique encore par l'implication de plusieurs institutions dans la coordination du travail sous des angles différents. Les nouvelles bases de données des anciens travailleurs des banques liquidées seraient constituées sur les dossiers du personnel pouvant être localisés et/ou recréés à partir d'opérations de liquidation de la banque (qui ont eu lieu après plusieurs années d'inactivité des banques), afin de créer de nouvelles archives sur chacun des anciens travailleurs ayant des antécédents de travail et des registres de paie.<sup>46</sup>
41. Par la suite, il serait nécessaire de calculer la valeur des cotisations sociales dues à l'INSS sur une base individuelle, comme cela est maintenant en cours pour les PV. Puis, une fois les arriérés dus à l'INSS évalués, il serait nécessaire que le gouvernement rembourse (avec la Banque centrale) les contributions à l'INSS de sorte que ce dernier puisse commencer à payer les anciens travailleurs de ces entreprises.<sup>47</sup>
42. La Direction a déclaré que, bien que soutenant la réforme de l'INSS, le Plan d'action de gestion apporterait également une assistance technique aux demandeurs afin de leur permettre d'accéder à l'INSS. La Direction a ajouté que d'ici fin septembre 2011, elle aurait obtenu les informations relatives aux employés de la banque afin que le COPIREP puisse commencer avec une base de données existante des anciens employés de banque et procéder à des consultations individuelles.<sup>48</sup>
43. **Appliquer les leçons tirées aux futures cessations d'emploi et aux autres plans sociaux qui vont être appliqués aux entreprises d'État ou au service civil et à l'administration publique.** La Direction a indiqué qu'elle avait aidé le COPIREP pour le développement et la mise en œuvre de bonnes pratiques pour les plans de réduction des dépenses en apportant une assistance technique supplémentaire sur la politique du travail, la restructuration du secteur public et l'élaboration d'un programme complet de surveillance de la dimension sociale des entreprises

---

<sup>45</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 20, par. 34.

<sup>46</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 20, par. 35.

<sup>47</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 21, par. 37.

<sup>48</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 23, par. 43.

publiques. La Direction a indiqué que la clé de voûte de cet apprentissage a été un atelier national sur la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques, organisé par et auquel ont assisté le 2 février 2010 des décideurs de haut niveau. L'atelier a émis des recommandations pour s'assurer de la bonne exécution des plans de réduction des dépenses et/ou des plans sociaux des entreprises publiques, qui peuvent coûter au moins 1 milliard \$ EU. La Direction a ajouté que, sur la base des résultats de cet atelier, le gouvernement a confirmé sa détermination à diriger les futurs programmes de réduction des dépenses et la réforme sociale des entreprises publiques, avec l'assistance continue de la Banque.<sup>49</sup>

44. La Direction a indiqué que les enseignements tirés des anciens plans de réduction des dépenses ont été utilisés dans la conception et la mise en œuvre de la restructuration de la SNCC et de la REGIDESO<sup>50</sup>, notamment pour les calculs de paiement individualisé, dûment vérifiés et certifiés, approuvés par les syndicats et l'Inspection du travail et officiellement mandatés par le gouvernement par le biais d'avis juridiques officiels. La Direction a ajouté que les plans de la SNCC et de la REGIDESO requièrent le paiement des arriérés de salaires (par le gouvernement) et des arriérés à l'INSS (par le biais de projets soutenus par la Banque). Cette aide apportée à l'INSS fait partie de l'appui fourni au gouvernement pour régler les dettes sociales des entreprises publiques.<sup>51</sup>

45. **Soutien au gouvernement pour élaborer une stratégie globale visant à régler les dettes sociales des entreprises publiques** La Direction a déclaré que la Banque s'est engagée dans un dialogue avec le gouvernement pour définir la meilleure façon de l'aider à régler les préoccupations sociales de la réforme des entreprises publiques.<sup>52</sup> Un atelier organisé par le COPIREP le 2 février 2010 a identifié les questions à aborder au cours du processus de réforme.<sup>53</sup>

46. La Direction a déclaré que son soutien au gouvernement serait concentré sur les éléments suivants : (I) fournir des termes de référence pour les postes nécessaires

---

<sup>49</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 21-22, par. 38-39.

<sup>50</sup> La REGIDESO (*Régie de production et distribution d'eau*) est l'autorité nationale d'alimentation en eau et la SNCC (*Société nationale des chemins de fer du Congo*) est la société nationale des transports ferroviaires au Congo.

<sup>51</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 22, par. 40.

<sup>52</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 22, par. 41.

<sup>53</sup> La Direction a ajouté que, afin d'assurer une bonne mise en œuvre de la réforme des entreprises publiques, l'atelier avait formulé les recommandations suivantes : (i) adopter un cadre juridique clair pour gérer les droits et les obligations des entreprises publiques, des travailleurs et du gouvernement ; (ii) développer une meilleure connaissance et une meilleure gestion des programmes de réduction des dépenses pour éviter le départ massif de travailleurs utiles et la perte de connaissances institutionnelles ; (iii) éviter le départ massif de personnels et planifier pour éviter des dettes sociales insurmontables et le remplacement progressif du personnel qualifié ; (iv) évaluer les effets de la diminution des charges salariales, qui représentent dans certains cas jusqu'à 40% des revenus annuels de certaines sociétés. Ceci devait être fait rapidement et de manière conjointe avec une implication de tous les intervenants, notamment des travailleurs ; et, (v) s'assurer que toute réduction des dépenses ou tout plan social mis en place dans une entreprise publique seront faits en conformité avec les lois du travail, les règlements en vigueur et les normes de l'Organisation internationale du travail, et prendront en considération les différents accords collectifs du travail. Voir deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 22-23, par. 42.

dans les structures dédiées ; (ii) réaliser une enquête qui aboutirait à la certification de la dette sociale des six plus grandes entreprises ; (iii) lancer une étude de faisabilité portant sur un régime de retraite complémentaire qui permettrait de compenser une partie de la dette sociale ; (iv) fournir au gouvernement une assistance en vue de créer une stratégie de communication sur le coût social de la réforme des entreprises publiques ; (v) lancer une étude de faisabilité pour une structure de défaillance de la dette sociale ; (vi) soutenir le développement d'un contrat-type pour les négociations de nouvelles conventions collectives ; (vii) réviser le Code du travail et la renégociation des conventions collectives ; (viii) effectuer une analyse rétrospective du processus de réinsertion, (c'est-à-dire du redéploiement) ; et, (ix) fournir au comité de pilotage une assistance pour mettre en place un mécanisme de suivi pour les PV concernant les termes de leurs conventions de séparation.<sup>54</sup>

47. **Prochaines étapes de la mise en œuvre du Plan d'action présentant des intérêts pour les demandeurs.** La Direction a créé un calendrier pour répondre aux préoccupations des PV. Dans celui, des dates sont prévues pour la révision de l'Accord de libre accès à l'éducation, la création d'un système d'accès gratuit aux soins de santé par le biais d'une ONG ainsi qu'un système de surveillance et d'évaluation participatives pour ces programmes, le calcul des contributions INSS supplémentaires et l'achèvement de la consultation juridique avec les PV pour leur intégration dans l'INSS, tous devant être achevés en octobre 2011. La Direction a également indiqué qu'elle continuerait à travailler avec le gouvernement pour la recherche de solutions aux revendications des PV demandant une compensation financière supplémentaire, conformément à la politique du gouvernement sur la question.<sup>55</sup>

48. La Direction a également créé un calendrier similaire pour répondre aux préoccupations des anciens employés des trois banques, calendrier qui comprend les dates prévues pour l'achèvement de la base de données sur les anciens employés et d'une analyse par un consultant de la rémunération totale de départ à laquelle les anciens travailleurs ont droit et des paiements individuels étant encore dus à l'INSS. Une fois ces tâches terminées, le COPIREP présenterait ses conclusions au gouvernement. Selon la Direction, ces mesures devraient elles aussi être achevées en octobre 2011.<sup>56</sup>

## **G. Informations complémentaires de la Direction**

49. Le 1er juillet 2011, alors qu'il était en train de finaliser le rapport, le Panel a eu une réunion constructive avec la Direction pour en savoir plus sur trois sujets :

- les efforts entrepris tout récemment pour répondre aux préoccupations des demandeurs sur les revendications de paiements insuffisants et tardifs suite au plan de compression d'emplois et le rôle spécifique de la Banque dans l'écart

---

<sup>54</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 24-25, par. 47.

<sup>55</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, pages 26-27, par. 49.

<sup>56</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 27, par. 50.

- entre la date butoir et le paiement effectif des PV de la Gécamines (dans plusieurs cas, il s'agit d'un an voire plus);
- si la durée des bénéfiques éducatifs au profit des familles de PV couvrirait au moins deux années scolaires complètes comme initialement prévu dans la conception du Projet ; et,
  - les efforts de la Direction pour intégrer les leçons tirées de ces demandes au profit d'autres opérations similaires que la Banque finance en RDC et dans d'autres pays.
50. Lors de cette réunion, la Direction a proposé de revenir vers le Panel avec des réponses précises sur ces trois sujets de préoccupation. Le 4 août 2011, la Direction a soumis au Panel une note avec les réponses suivantes.
51. **Efforts récents pour répondre aux préoccupations des demandeurs sur les revendications de paiements insuffisants.** La Direction a indiqué que le Gouvernement de la RDC a publié le 31 mars 2011 le décret n° 011/15, qui instaure une Commission chargée d'examiner la mise en œuvre de deux recommandations de l'Assemblée nationale du pays relatives à la réduction du personnel au sein de 24 entreprises publiques, et d'autres entreprises. Ces deux recommandations demandent, *entre autres*, le calcul de l'ensemble de la dette de chaque entreprise par salarié licencié, et la mise en place de moyens de remboursement des salariés.<sup>57</sup>
52. Selon ce décret, la Commission serait composée de quatre sous-commissions, dont l'une serait celle « *de Mise en Retraite, de Calcul et de Certification des Décomptes finals* ». Toujours selon le décret, la Commission examinerait, *entre autres*, le calcul des décomptes finals, conformément aux lois et aux règlements du pays ; ferait certifier ces décomptes finals; et déterminerait les arriérés de salaires dus aux anciens employés et proposerait des solutions pour le paiement de ces arriérés.<sup>58</sup> Le Décret précise en outre que le travail de la Commission devrait durer 60 jours.<sup>59</sup>
53. La Direction a indiqué dans sa note que la Banque considère que cette Commission accomplit un service public important, car elle fournit un forum approprié au dialogue politique et à l'action du gouvernement afin de traiter les griefs d'une manière socialement et fiscalement responsable. La Direction a ajouté qu'elle « *soutient ce*

---

<sup>57</sup> République démocratique du Congo, Décret du Premier ministre n°011/15 en date du 31 mars 2011, « *portant création, organisation et fonctionnement d'une commission d'examen et d'exécution de quelques recommandations de l'Assemblée nationale en matière sociale* », ci-après le « *Décret instituant la Commission* ».

<sup>58</sup> La première page du Décret instituant la Commission indique que ce décret est basé, *entre autres*, sur la recommandation n°003/CAB/P/AN/EB/2009 datée du 20 novembre 2009, et la recommandation n°006/CAB/P/AN/EB/2010 de l'Assemblée nationale. Ces recommandations viennent de l'Assemblée nationale et sont destinées au gouvernement de la RDC. En ce qui concerne les PV de la Gécamines, la recommandation n°003 stipule au paragraphe 3 que le Premier ministre signerait « *un décret reconnaissant aux 10 655 agents concernés par la restructuration de 2003 et 2004 tous leurs droits, notamment les arriérés de salaires, le décompte final (...)* ». La recommandation n°006 stipule, *entre autres*, au paragraphe 8, que le gouvernement procède à faire rentrer « *dans tous leurs droits les anciens travailleurs de la Gécamines en se conformant au décret n°035/2003 du 18 mars 2003* ».

<sup>59</sup> Décret instituant la Commission, Articles 2, 6 et 10.



*dialogue en maintenant de solides liens de communication avec les représentants des syndicats et du gouvernement car, étant un intermédiaire crédible, la Banque est en mesure de combler le fossé qui sépare les deux parties et de remédier à de nombreux malentendus».*

54. **Soutien éducatif pour une durée de deux ans au profit des familles PV.** La Direction a déclaré que le Plan d'action de la Direction se consacre à fournir pour une période de deux années scolaires complètes des services de soutien éducatif aux enfants des PV grâce à la couverture des frais de scolarité par le Gouvernement à travers le Projet. La Direction a également déclaré que, puisque ce soutien éducatif lors de la première année de mise en œuvre (année scolaire 2010-11) n'a bénéficié qu'une petite partie de la population admissible, la Banque et le gouvernement ont reformulé l'ensemble des avantages afin de maximiser la sensibilisation et l'inclusion de la population répondant aux critères d'admission pour l'année scolaire 2011-12. Et, pour atteindre les objectifs initiaux du programme, il serait reconduit pour une année scolaire supplémentaire (2012-13). La note de la Direction a déclaré que les exigences financières seraient garanties par la restructuration du Projet ainsi que son extension jusqu'en décembre 2013.
55. **Leçons apprises.** La Direction a déclaré que la Banque a, en RDC, encouragé et catalysé l'apprentissage et l'application des leçons tirées de l'expérience en matière de résolution collective de problème, au profit de l'ensemble de la réforme des entreprises publiques. Plus précisément, la Banque a apporté son soutien au COPIREP afin de faire une meilleure évaluation de l'ensemble des coûts sociaux de la réforme et d'adopter une approche systématique pour un système de sécurité sociale plus efficace et moderne en vue de nouvelles transactions et restructurations (par exemple : de la compagnie des eaux et des compagnies ferroviaires). La Direction a ajouté que ces actions étaient en cours de réalisation avec l'étroite collaboration du Fonds monétaire international (FMI), au titre de la Facilité élargie de crédit.
56. Au niveau institutionnel, la note de la Direction indique que *« les leçons tirées du cas présent de Panel d'inspection ont été utiles pour aider la Banque à conseiller de manière plus efficace les gouvernements sur les différentes étapes à suivre dans le cadre d'une réforme solide des entreprises publiques. Ceci inclut la prise en compte des coûts sociaux d'une telle réforme, non seulement au niveau macro, mais aussi en fonction du contexte de chaque entreprise publique restructurée. Tout cela n'a été possible que grâce à tous ces efforts notamment en garantissant que la restructuration se déroule dans le respect des lois du travail et des codes du pays, soit basée sur de solides dossiers de ressources humaines et des calculs méthodiques pour ce qui est des bénéfices, notamment dans la réparation des griefs, et tienne en compte des impacts sociaux relatifs à différents programmes de départs volontaires ou de réduction du personnel ».*

## H. Résumé et observations finales

57. Comme indiqué précédemment, l'objet de ce rapport et recommandation est de faire part de la décision du Panel sur le fait que le deuxième rapport d'avancement de la Direction sur la mise en œuvre du plan d'action est « *conforme ou prouve une intention de se conformer* » et est étayé par des faits sur le terrain, et si une enquête est justifiée sur les allégations concernant le Projet.<sup>60</sup> Les demandeurs et leurs revendications ont déjà été jugés admissibles dans les précédents rapports du Panel.<sup>61</sup>
58. Dans son rapport initial et recommandation, le Panel recommande que la prise de décision sur l'opportunité de mener une enquête attende la fin de l'enquête auprès des PV proposée par la Direction, toute mesure particulière répondant aux besoins des PV qui émaneraient de l'enquête et la poursuite du dialogue avec le gouvernement. Les demandeurs approuvent cette recommandation. Le rapport initial et recommandation souligne des questions pertinentes de politique de la Banque et des vues très divergentes marquées sur les questions soulevées, comme décrit précédemment.
59. Dans son deuxième rapport et recommandation, le Panel recommande que la décision sur l'opportunité d'enquêter soit différée en attendant l'avancement du plan d'action soumis par la Direction dans le cadre de sa deuxième réponse. Il souligne également dans son deuxième rapport et recommandation des questions pertinentes aux politiques de la Banque et souligne le fait que les allégations de préjudice présentées dans les demandes portent sur quatre grandes questions :
- *Question de la légalité* : si le PDV aurait enfreint la législation nationale, ce qui aurait entraîné une violation des droits des travailleurs en matière de cessation d'emploi. **Sur cette question, le Panel précise qu'il ne se prononce pas sur le champ d'application de la législation nationale.**<sup>62</sup>
  - *Question de la contrainte* : si les travailleurs licenciés n'auraient pas été en mesure de négocier correctement leur plan d'indemnisation. **Sur cette question, le Panel note que le processus de réduction du personnel semble avoir été mené dans des circonstances qui n'ont pas permis une participation pleine et avisée des demandeurs ou de leurs représentants.**<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Deuxième rapport et recommandation, par.

<sup>61</sup> Les rapports du panel et tous les documents connexes sont disponibles à : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:22512113~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>

<sup>62</sup> Les Demandeurs allèguent qu'il existe une différence entre les droits juridiques et le montant de l'indemnité forfaitaire versé. Leurs revendications ont été soutenues par l'inspecteur général du travail pour la Gécamines et les trois banques. Le panel a noté que les Demandeurs veulent la reconnaissance de leurs droits, même si ceux-ci ne peuvent être pleinement obtenus dans un avenir immédiat. La question, pour eux, n'est pas seulement une question d'argent, mais aussi une question d'équité et de justice. Voir deuxième rapport initial et recommandation du panel par. 111.

<sup>63</sup> Le panel a noté que les anciens employés de la Gécamines ont accepté le PDV dans une situation de détresse économique importante, ce qui a été confirmé par les enquêtes de 2003 et 2009. Le panel a également noté que les demandeurs de la Gécamines ont estimé que les certificats de cessation d'emploi n'ont pas été notariés, et tous les accords de cessation ont été pré-signés par un inspecteur du travail n'ayant

- *Question de l'insuffisance et du retard des paiements* : si les travailleurs licenciés n'auraient pas reçu l'intégralité de leurs indemnités et dans les délais prévus. **Sur cette question, le Panel indique que le retard dans le remboursement peut s'expliquer par les circonstances de l'époque. Il note aussi que les montants d'indemnisation des PV ont été calculés sur la base d'une date butoir définie, mais que le paiement effectif a souvent eu lieu un an, ou plus, après. Le Panel perçoit que ce problème n'a pas été pris en compte dans les accords de primes de départ.**<sup>64</sup>
- *Question de la réinsertion* : si les travailleurs licenciés n'auraient pas reçu un appui suffisant après leur licenciement et auraient, par conséquent, souffert d'une vulnérabilité accrue. **Sur cette question, le Panel note la conclusion générale de l'étude selon laquelle les conditions de vie des familles de PV ne semblent pas s'être détériorées par rapport à leur situation avant le Projet. Cependant, l'enquête montre que les PV, en raison de leur âge et de leurs antécédents, ont eu un bénéfice limité de la récente croissance économique dans la province du Katanga. L'étude révèle également que l'accès à l'éducation et aux services de santé pour les ménages de PV s'est détérioré depuis 2003. La Direction partage l'opinion des demandeurs qui soutient que le programme de réinsertion pour les PV a connu des faiblesses et abouti à des « résultats décevants ».**<sup>65</sup>

60. Le Panel note que le Premier ministre de la RDC a, dans une lettre adressée à la Banque datée du 19 janvier 2010, confirmé l'engagement du gouvernement en faveur des actions proposées par la Banque et confirmé la mise en place d'un mécanisme de

---

aucune compétence, au lieu d'un inspecteur du travail présent au moment de la signature. Le panel a également noté que les demandeurs des trois banques affirment que les négociations entre le consultant et les syndicats ont été achevées dans la hâte sans parvenir à un accord. Voir deuxième rapport initial et recommandation du panel par. 113-114.

<sup>64</sup> Le panel a noté que tous les demandeurs allèguent que le paiement de l'indemnité a été retardé, et que certains d'entre eux ont dû engager des frais de déplacement substantiels pour le percevoir. Ces décalages posent immanquablement la question des droits des travailleurs dans cette période intérimaire. Le panel comprend que le contrat des anciens employés de la Gécamines n'a pas été résilié et qu'ils sont restés sur la liste de paie de l'entreprise jusqu'aux derniers paiements. Le panel a noté que la question du retard des paiements n'a pas été prise en compte dans la conception de l'opération et dans les accords de primes de départ. Le panel a observé que, conformément à la note juridique de la Direction mentionnée ci-dessus, les négociations pour le PDV ne comprenaient aucune somme pour couvrir la période entre la date de calcul des indemnités et la date du paiement effectif de la rémunération (cette période s'étendant sur plus d'une année). Voir deuxième rapport initial et recommandation du panel par. 116 à 118.

<sup>65</sup> Les demandeurs de la Gécamines affirment que le programme de réinsertion n'était pas adapté à leurs besoins, mal mis en œuvre, en retard, et mal géré. La Direction reconnaît que le programme de réinsertion s'est soldé par un échec. Le panel a noté que le programme de réinsertion pour les PV a souffert des faiblesses liées à sa conception et à sa mise en œuvre. Quant à la réinsertion des anciens employés des trois banques, le panel a noté que le manque de fermeté sur l'opportunité d'avoir ou pas un tel programme a créé une certaine confusion dans l'esprit des anciens employés. Les demandeurs ont affirmé qu'ils n'ont pas été informés quand il a été décidé de ne pas préparer un tel programme. Voir deuxième rapport initial et Recommandation du panel par. 122-123, Première réponse de la Direction, par. 49, et deuxième réponse de la Direction, par. 48.

règlement de différends qui permettra aux anciens employés de la Gécamines de répondre à toute revendication encore en attente. Dans son deuxième rapport et recommandation, le Panel note que le plan d'action et la stratégie de la Direction pour soutenir le gouvernement de la RDC dans sa réforme des entreprises publiques contiennent des éléments permettant d'aborder les questions clés soulevées par les demandes. Ces éléments sont, *entre autres*, un mécanisme de résolution de conflits, une certification de la dette sociale par entreprise et par salarié, et la réforme du régime national de retraite (INSS).

61. Dans son deuxième rapport et recommandation, le Panel décrit le plan d'action comme étant « *très constructif* », <sup>66</sup> mais admet que plus de temps a été nécessaire avant de pouvoir présenter un rapport sur son efficacité à répondre aux questions de conformité et de dommages soulevées dans la demande. Le deuxième rapport d'avancement souligne les réalisations suivantes par rapport aux préoccupations des demandeurs :

- Libre accès à l'éducation (pour les enfants de PV) : ce dispositif est actuellement repensé, car peu de familles ont initialement opté pour ce droit. Le plan d'action comprenait uniquement le financement pour l'année scolaire 2011-2012.
- Accès gratuit aux soins (pour les ménages de PV) : ce dispositif est actuellement repensé en mettant en avant des avantages directs pour les ménages de PV, plutôt que pour les fournisseurs de services, comme prévu dans la conception originale. Le plan d'action prévoyait ce financement jusqu'à fin 2012.
- Formaliser l'accès à l'INSS (pour les PV, les anciens employés des trois banques et de l'OCPT) : des services de consultants sont fournis jusqu'à fin octobre 2011. Le paiement effectif des pensions ne fait cependant pas partie du Plan d'action et nécessiterait que le gouvernement décide de capitaliser l'INSS « *pour permettre à l'INSS de retrouver sa capacité à donner des droits de retraite aux travailleurs admissibles et aux anciens travailleurs* ». <sup>67</sup>

62. Le deuxième rapport d'avancement note également que le Plan d'action sera, après la restructuration du Projet en juin 2011, pleinement intégré dans le Projet et bénéficiera des efforts de la part de la Direction en matière de surveillance renforcée. Cela comprend des réunions mensuelles avec les représentants des parties prenantes à Kinshasa et dans la Province du Katanga.

63. En ce qui concerne les quatre questions mentionnées ci-dessus et la justification ou non d'une enquête, les conclusions du Panel sont les suivantes :

- ***Question de la légalité : le Panel a déjà déterminé que la question de la légalité du PDV ne relevait pas de son mandat.***

---

<sup>66</sup> Deuxième rapport et recommandation, par. 129.

<sup>67</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, par 50c.

- **Question de la contrainte** : la Direction a reconnu, dans ses réponses et rapports d'avancement et sur la base des leçons tirées des opérations de la Gécamines et des trois banques, que les employés touchés et ayant droit ont besoin d'être correctement informés et consultés. Le Panel est heureux de noter le soutien de la Banque à la Commission gouvernementale établie le 31 mars 2011. Celle-ci constitue un forum important et offre une occasion d'aborder différents paradigmes juridiques, de surmonter d'éventuels malentendus, et de garantir l'exécution du PDV et d'autres opérations similaires en toute conformité avec la législation nationale.
- **Question du paiement adéquat et dans les délais** : le Panel note que cette question figure parmi les nombreux arguments des demandeurs selon lesquels les paiements étaient illégaux, irréguliers, injustes et inadéquats. La Direction note que la mise en œuvre du Plan d'action a fourni l'occasion de poursuivre le dialogue avec des représentants au plus haut niveau du gouvernement afin de s'assurer qu'ils étudient les moyens de « répondre aux demandes des PDV, notamment les réclamations financières conformément à la politique et au cadre juridique de la RDC ». <sup>68</sup> Cette question est étroitement liée à la précédente, et le Panel note que la Commission créée par le gouvernement en mars de cette année se penchera sur cette question afin de déterminer si le PDV et autres opérations similaires ont été mis en œuvre conformément à la législation nationale en vigueur. Comme indiqué précédemment, la Commission déterminera, entre autres, les arriérés de salaires dus aux anciens employés et proposera des solutions pour le paiement de ceux-ci.
- **Question de la réinsertion** : le Panel note que la Direction reconnaît les « résultats décevants » du programme de réinsertion. Il note également que la description de la Direction de son avancement après un an de mise en œuvre du Plan d'action fournit des preuves d'efforts concrets qui promettent d'apporter des avantages positifs pour les demandeurs, notamment l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'INSS. Le Panel souligne également l'engagement continu de la Direction pour surveiller étroitement ces efforts.

64. Enfin, le Panel tient à souligner la gravité et l'importance des revendications des demandeurs, et apprécie la confiance qu'ils placent en elle pour l'examen de leurs réclamations. Le Panel note que les deux plans de compression d'emplois qui font l'objet des trois demandes ont eu lieu peu de temps après la guerre civile, dans des conditions qui comportaient des risques considérables. Rétrospectivement, comme l'a reconnu la Direction, la gestion de ces risques par la Banque aurait pu être meilleure, en particulier dans son soutien à la mise en œuvre. Le Panel apprécie les préoccupations exprimées par la Direction en ce qui concerne les réclamations des

---

<sup>68</sup> La Direction a déclaré que « ce dialogue donne quelques résultats positifs, comme le montre la mise à disposition d'une instruction du Premier ministre aux ministres et organismes compétents leur demandant de prendre des mesures pour répondre à toutes les demandes de VDP » (Lettre du Premier ministre datée du 4 avril 2011, sous la référence CAB/VPM/MIN/PTT/BGS/SF/sm/449/2011). Voir le deuxième rapport de la Direction, Synthèse, par. 8.

demandeurs, et son engagement au plan assorti d'un calendrier et d'une surveillance solide. Le Panel reconnaît que la recherche d'une solution complète aux griefs des demandeurs relève de la responsabilité du gouvernement. Cette démarche a également été appuyée par la décision du Premier ministre, le 4 avril 2011, appelant les ministres et les organismes compétents « à prendre des mesures visant à remédier à toutes les demandes du PDV ».<sup>69</sup>

## **I. Recommandation**

65. Compte tenu de ce qui précède et du paragraphe 5 des Clarifications de 1999, qui stipule que « *le Panel d'inspection devra s'assurer que les preuves données par la Banque du respect des règles et procédures pertinentes ou de son intention de respecter lesdites règles et procédures sont satisfaisantes et faire état de son évaluation dans son rapport au Conseil* », le Panel ne recommande pas une enquête sur le respect ou non par la Banque de ses politiques et procédures opérationnelles en ce qui concerne les revendications exprimées dans les trois demandes d'inspection. Si le conseil d'administration approuve cette recommandation, le Panel en avisera les demandeurs et la Direction.

---

<sup>69</sup> Deuxième rapport d'avancement de la Direction, p. 6 par 8.