

Rapport N° 53760-ZR

PANEL D'INSPECTION

Second rapport et recommandation

**République démocratique du Congo :
Projet compétitivité et développement
du secteur privé
(Crédit de l'IDA N° 3815-RDC)**

5 avril 2010

Panel d'inspection

Second rapport et recommandation sur la demande d'inspection

République démocratique du Congo: Projet compétitivité et développement du secteur privé (Crédit de l'IDA N° 3815-RDC)

1. Le 27 février 2009, le Panel d'inspection a reçu une demande d'inspection du Projet compétitivité et développement du secteur privé ("le Projet") en République démocratique du Congo (RDC). Cette demande ("première demande concernant la Gécamines") a été soumise par MM. Chola Kabamba et Assani Kyombi, tout deux résidents de Likasi, Katanga, (RDC), en qualité d'anciens salariés de l'entreprise publique "Générale des carrières et des mines" ("Gécamines") "*et en tant que victimes de l'opération de départs volontaires engagée par le Gouvernement congolais avec l'appui financier de la Banque mondiale.*"
2. Le 13 mars 2009, le Panel d'inspection a reçu une seconde demande d'inspection ("deuxième demande de la Gécamines") concernant le projet susmentionné. M. Bidimu Kamunga, résident de Likasi, Katanga, (République démocratique du Congo) a soumis cette demande en tant que président du *Collectif ODV des ex-agents Gécamines* (ODV signifiant « Opération de départs volontaires », ci-après appelée Programme de départs volontaires – PDV). La demande portait les signatures de 14 autres membres du collectif.
3. Le Panel a enregistré la première et la seconde demandes de la Gécamines les 12 et 19 mars 2009 respectivement et en a informé les Administrateurs et le Président de l'Association internationale de développement (IDA) conformément à la Résolution portant création du Panel d'inspection ("la Résolution").¹
4. Le 26 mars 2009, le Panel a reçu une pétition de l'Association congolaise de défense des droits économiques et sociaux (ADDES), lui demandant "*de recommander aux Administrateurs de la Banque mondiale la réalisation d'une étude pour régler la question soulevée par tous nos membres effectifs, à savoir celle de leur indemnisation complémentaire et de leur réintégration économique au Katanga.*" Dans une pièce jointe à cette pétition, l'ADDES a demandé au Panel de l'associer à la procédure engagée par les deux autres demandes d'inspection, ce qu'a accepté le Panel.
5. Le 7 avril 2009, la Direction a demandé au Conseil des Administrateurs d'allonger le délai initialement prévu pour fournir sa réponse. La Direction a déclaré dans sa

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

demande qu’*“étant donné que les deux demandes portent sur le même projet et sur des questions similaires, elle demandait, pour des raisons d’efficacité, à fournir une seule réponse détaillée aux deux demandes.”* Le Conseil a approuvé le 16 avril 2009 par accord tacite la demande de la Direction, qui a présenté le 27 avril 2009 sa réponse (ci-après appelée “première réponse”).

6. Dans cette réponse, la Direction a clarifié les mesures qu’elle a prises dans le contexte du PDV. Elle a également proposé de réaliser une étude sur les anciens salariés de la Gécamines participant au programme et généralement qualifiés de « *partants volontaires* » (PV), pour mieux comprendre leur situation actuelle et notamment connaître les progrès accomplis quant au rétablissement de leur revenu et à leur réintégration dans l’économie locale à la suite du PDV (« réinsertion »). La Direction a déclaré que *“cette étude aiderait à déterminer si des mesures spéciales doivent être prises en faveur des partants volontaires. Les résultats de l’étude ouvriront également la voie à un dialogue plus poussé avec le Gouvernement sur les éventuelles mesures à prendre en faveur des partants volontaires.”*²
7. Du 3 au 9 mai 2009, une équipe du Panel composée de son président de l’époque, Werner Kiene et d’Alf Jerve, membre du Panel ainsi que du responsable des opérations Serge Selwan, membre du Panel, s’est rendue en RDC. Durant sa visite, l’équipe du Panel a rencontré à Kinshasa des hauts fonctionnaires et des représentants de l’unité d’exécution du Projet, le COPIREP (Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l’État). Le Panel s’est également rendu dans la province du Katanga où il a rencontré les signataires des deux demandes d’inspection et des groupes affiliés, des responsables de la Gécamines et des dirigeants syndicalistes à Likasi, ainsi que des experts techniques locaux et internationaux et des représentants du COPIREP à Lubumbashi. Le Panel a également rencontré le personnel de la représentation locale de la Banque mondiale.
8. Dans ses réunions avec les différents groupes de requérants le 7 mai 2009 à Likasi, le Panel a fait sienne la proposition de la Direction visant à effectuer une étude sur les PV de la Gécamines et à l’utiliser comme base d’un dialogue plus poussé avec le Gouvernement sur les éventuelles mesures à prendre en faveur des PV. Le Panel a également informé les requérants de la possibilité d’attendre que l’étude soit terminée et que des mesures complémentaires soient arrêtées pour décider si une étude est ou non nécessaire. Les deux groupes de requérants ont manifesté leur préférence pour cette option.
9. Le premier rapport du Panel – Rapport et recommandation – a été communiqué au Conseil le 27 mai 2009.³ Comme indiqué dans ce rapport, le Panel a examiné conjointement les deux demandes comme il l’a fait dans le passé lorsqu’il recevait plus d’une demande d’inspection portant sur un même projet avec des allégations similaires sur des torts subis.

² Première réponse de la Direction, para. 82.

³ Panel d’inspection, Rapport et recommandation, République démocratique du Congo : Projet compétitivité et développement du secteur privé (Crédit de l’IDA N° 3815-RDC), 27 mai 2009, para. 5.

10. De plus, dans ce rapport, le Panel a fait observer que les demandes, la réponse de la Direction, la visite du Panel en RDC, les entretiens avec des hauts fonctionnaires, le personnel de la Banque, les requérants et d'autres personnes affectées confirmaient l'existence de divergences de vues marquées sur les questions soulevées par les demandes d'inspection. Le Panel a relevé deux points de désaccord principaux : tout d'abord, sur la question de savoir si les conditions du PDV contrevenaient au droit congolais à l'époque, et sur la question du degré d'appauvrissement des anciens salariés de la Gécamines et sur ses causes.
11. En conclusion, le Panel a établi que les requérants et les demandes respectives répondaient aux critères de recevabilité énoncés dans la Résolution de 1993 et au Paragraphe 9 des Clarifications de 1999. Le Panel a également établi que les demandes et la réponse de la Direction contenaient des allégations et des interprétations contradictoires sur les problèmes, les faits et le respect des politiques et procédures de la Banque.
12. Le Panel a établi en outre que puisque la Direction s'était déclarée disposée à effectuer une étude pour déterminer si des mesures spéciales devaient être prises en faveur des '*partants volontaires*', et à engager un dialogue avec le Gouvernement sur d'éventuelles mesures spéciales, et puisque les requérants s'étaient déclarés disposés à voir si cette étude déboucherait sur une solution répondant effectivement à leurs préoccupations, en toute honnêteté vis-à-vis de toutes les parties concernées et comme il l'a fait dans des situations similaires dans le passé avec l'accord du Conseil, il ne prendrait pas position à ce stade sur le point de savoir si les questions de non respect des procédures et des politiques et des torts subis, qui sont évoquées dans les demandes, justifiaient une enquête.
13. Le Panel a donc recommandé au Conseil des Administrateurs d'approuver sa proposition visant à s'abstenir de formuler au stade actuel de toute recommandation sur le point de savoir si une enquête était justifiée dans ce cas, et d'attendre plutôt de voir comment allait évoluer la situation en ce qui concerne les questions soulevées dans la demande d'inspection. Le Panel comptait être en mesure de déterminer six mois plus tard s'il convenait de recommander une enquête. Le 11 juin 2009, le Conseil a approuvé par accord tacite la recommandation du Panel.
14. Le 15 décembre 2009, le Panel d'inspection a reçu une nouvelle demande d'inspection relative à l'opération de compression d'effectifs financée par le Projet mentionné plus haut (la "demande concernant les banques", voir Annexe 1). MM. Freddy Kituba Kimbwel et Timothée Lobe Bangudu, tout deux résidents de Kinshasa-Gombe, Kinshasa (République démocratique du Congo), ont soumis cette demande au nom de l' "*Intersyndicale*" représentant les anciens salariés de trois banques publiques : la *Banque de crédit agricole*" (BCA), la *Banque congolaise du commerce extérieur*" (BCCE) et la *Nouvelle Banque de Kinshasa*" (NBK) (ci-après appelées collectivement les "trois banques"). Le Panel a enregistré cette demande le 7 janvier 2010.

15. Du 19 au 26 janvier 2010, une équipe du Panel comprenant Alf Jerve et Eimi Watanabe et le Chargé des opérations senior du Panel Serge Selwan, s'est rendue en RDC. Durant sa visite, elle a rencontré le Premier ministre de la RDC, M. Adolphe Muzito et le Ministre du Travail, M. Ferdinand Kambere, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires et des représentants de l'unité d'exécution du Projet (COPIREP) à Kinshasa. Le Panel a rencontré les nouveaux requérants, d'anciens salariés des trois banques (BCA, BCCE et NBK) à Kinshasa, et également d'anciens salariés de la Gécamines qui y vivent. Il s'est en outre rendu dans la province du Katanga où il a rencontré les signataires des différentes demandes d'inspection, des groupes affiliés et des dirigeants syndicalistes à Lubumbashi, Likasi et Kolwezi, et rencontré des experts techniques locaux et le représentant du COPIREP à Lubumbashi. Le Panel a également rencontré le personnel de la représentation locale de la Banque mondiale.
16. Le 9 mars 2010, la Direction a soumis sa réponse à la demande concernant les banques (ci-après appelée "seconde réponse", voir Annexe 2). Cette réponse de la Direction devait initialement être fournie le 8 février 2009. Toutefois, puisque les bureaux de la Banque mondiale ont été fermés pendant plusieurs jours en raison d'intempéries exceptionnelles, la Direction a demandé au Conseil un délai supplémentaire pour finaliser sa réponse avant de l'adresser au Panel. Le Conseil a approuvé ce report.
17. Le présent rapport, le second, a pour but de déterminer si la demande relative aux trois banques répond aux critères de recevabilité énoncés dans la Résolution de 1993 portant création du Panel et les Clarifications de 1999,⁴ et de recommander aux Administrateurs une éventuelle enquête sur les problèmes évoqués dans cette demande et ceux qui sont liés aux deux demandes antérieures de la Gécamines.

A. Le projet

18. Les demandes soulèvent des questions sur le Projet compétitivité et développement du secteur privé ("PSDC") en République démocratique du Congo, financé par un Crédit de l'IDA et un Don séparé de l'Association.
19. Selon le Document d'évaluation de projet ("DEP"), le Projet a pour objectif de *"renforcer la compétitivité de l'économie et de contribuer ainsi à la croissance économique"* en *"aidant à améliorer le climat de l'investissement ; en appuyant la réforme des entreprises publiques dans les secteurs de l'extraction minière, 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 initiatives de développement communautaire et en facilitant la réintégration*

⁴ Conclusions du second examen du Panel d'inspection par le Conseil ("Clarifications de 1999"), avril 1999.

*des salariés licenciés dans l'économie locale grâce à un appui à la formation et à des services de promotion et de financement des entreprises.”*⁵

20. Les demandes d'inspection portent sur la Composante 2 du projet décrite dans le Document d'évaluation du Projet (DEP).⁶ Celle-ci a pour but de mettre en œuvre la réforme du secteur parapublic au moyen d’*“activités visant à aider les salariés en surnombre à trouver de nouvelles occupations et le Gouvernement à supporter le coût social des réformes en fournissant une aide financière en faveur des salariés de la Gécamines ayant perdu leur emploi, et des indemnités de licenciement aux salariés de l'Office congolais des postes et télécommunications et des trois banques liquidées [BCA, NBK et BCCE].”* Le DEP ajoute que *“les enseignements tirés dans la province du Katanga seront utilisés pour l'octroi d'indemnités de licenciement aux salariés d'autres secteurs.”*
21. Reconnaissant que les personnes affectées par la restructuration des entreprises parapubliques peuvent résister aux réformes, le DEP insiste sur la participation de tous les intéressés au calcul des indemnités de licenciement et à la mise au point de programmes de développement régional de sorte que le projet puisse *“servir de modèle à des réformes dans d'autres secteurs.”*
22. Le DEP voit dans la compression d'effectifs un résultat social majeur du Projet et signale que la politique du Gouvernement en la matière prévoit le versement d'indemnités de licenciement aux salariés licenciés. Il souligne que le montant de ces indemnités *“sera fixé par le Gouvernement durant l'exécution du projet et sera fonction de l'entreprise restructurée, de la région où vivent les salariés en surnombre, et de l'expérience passée dans ce domaine en RDC, ainsi que des principes d'équité et de responsabilité budgétaire. Les filets de sécurité sociale tels que la formation ou le recyclage, l'accès aux services médicaux sont considérés comme faisant partie du programme de compression d'effectifs. De plus, le Gouvernement envisage de fournir aux salariés en surnombre de nouvelles opportunités économiques en leur donnant les moyens de monter des micro-entreprises.”*⁷
23. L'exécution du Projet a été confiée au Comité de pilotage de la réforme des entreprises du portefeuille de l'État (COPIREP) ”.

B. Financement

24. Le 16 août 2004, la Banque a conclu un accord de crédit avec la République démocratique du Congo (“l’Emprunteur”) prévoyant l’octroi d’un crédit (le

⁵ Document d'évaluation du Projet (DEP), Projet compétitivité et développement du secteur privé, 2 juillet 2003.

⁶ DEP p. 10.

⁷ DEP, p. 21.

“Crédit”) de 87 100 000 DTS,⁸ soit environ 129 millions de dollars. Le 26 mai 2008, la Banque a conclu avec l’Emprunteur un Accord de financement prévoyant l’octroi d’un Don (le “Don”) de 56 millions de dollars. La date de clôture du Crédit est le 31 mars 2010, tandis que celle du Don est le 31 décembre 2012. La date de clôture du Crédit a été repoussée au 31 décembre 2012 pour coïncider avec celle du Don apportant un financement supplémentaire.⁹

C. Les demandes

25. **Les requérants de la Gécamines** prétendent que *“la Banque mondiale a financé la conception, l’évaluation et la mise en œuvre de l’opération dite de ‘départs volontaires,’ qui a abouti au licenciement de 10 655 salariés de la Gécamines entre le 11 août 2003 et le 6 février 2004 moyennant des indemnités de licenciement comprises entre 1 900 et 30 000 dollars.”*¹⁰
26. Ils prétendent que les efforts de réintégration (c’est-à-dire le Programme de réinsertion¹¹) des salariés ayant quitté volontairement leur emploi à la Gécamines, devrait signifier que les salariés reçoivent leur indemnité de licenciement et s’engagent dans des activités individuelles ou collectives qui leur permettent de gagner le revenu nécessaire à leur propre survie et à celle de leurs personnes à charge.¹²
27. Ils prétendent que ces efforts de réintégration ont été insuffisants, que seules les activités d’autopromotion ont été soutenues et que le programme n’a couvert qu’une partie des anciens salariés, *“sélectionnés parmi les plus motivés et au meilleur potentiel, de façon à leur permettre de réaliser les objectifs de leur réintégration économique.”*
28. Selon les requérants, les conditions *“fixées”* par la Banque pour calculer et verser l’indemnité de licenciement vont à l’encontre des dispositions des Articles 67, 78, 100, 144 et 152 du Code du travail du Congo. Ils ajoutent que chaque salarié s’est vu présenter un instrument de transaction type intitulé *“Accord de résiliation de contrat de travail par accord mutuel”*, qu’il a dû signer en échange d’une lettre de crédit établie par l’unité coordonnante (Unité de coordination de la réintégration au Katanga) la réinsertion des PV de la Gécamines PV pour toucher l’indemnité de licenciement à la Banque de Likasi.¹³
29. Les Requérants signalent l’existence de différences marquées entre leurs *“droits et intérêts”* en vertu de la législation de la RDC et l’accord signé entre la Gécamines

⁸ Accord prévoyant l’amendement et la reformulation de l’Accord de crédit de développement, Projet compétitivité et développement du secteur privé, 16 août 2004.

⁹ Première réponse de la Direction, para. 28.

¹⁰ Première demande de la Gécamines, para. 1.

¹¹ Ces efforts correspondent à ce que la Direction de la Banque appelle Programme de réinsertion (Réponse de la Direction, pp. 23-27).

¹² Première demande de la Gécamines, para. 1.

¹³ Première demande de la Gécamines, para. 2.

et les syndicats pour le PDV. Ils ajoutent que la Banque “*n’a pas respecté ses règles et procédures dans le contexte des programmes convenus avec le Gouvernement congolais sur la restructuration de la Gécamines en vue de parvenir à une solution honorable pour réduire les coûts salariaux de notre ancien employeur la Gécamines et indemniser de façon appropriée [les salariés de la Gécamines].*”¹⁴ Ils affirment que la Banque mondiale est responsable de la violation par la Gécamines de ses obligations contractuelles.

30. Ils déclarent que les conséquences de cette “*ultime escroquerie*” sont nombreuses: “*appauvrissement ; dislocation et destruction des ménages ; prostitution de filles encore mineures ; délinquance juvénile chez les garçons; non scolarisation des enfants ; famine et malnutrition (un repas par jour, voire un jour sur deux); poussée des taux de morbidité (due au manque de soins médicaux) et de mortalité chez les anciens salariés (avec une moyenne de 2,5 décès par semaine actuellement).*”¹⁵
31. Pour atténuer les dommages qu’ils prétendent avoir subis du fait de ce Projet, les requérants suggèrent certaines solutions. Ils demandent plus précisément :
- 1) que “*leur soient payés 36 mois d’arriérés de salaires, le principal de la pension, les congés payés accumulés légalement, ainsi que toutes les prestations sociales liées au contrat.*”¹⁶
 - 2) que la Banque mondiale soit tenue responsable de la violation par la Gécamines de ses obligations contractuelles. Ils déclarent que la Banque “*doit veiller à ce que les entreprises publiques auxquelles elle accorde des prêts, même avec la garantie du Gouvernement congolais, appliquent et respectent les droits [des salariés] .*”¹⁷
32. **Les requérants des trois banques** déclarent que la Banque centrale de la République démocratique du Congo (RDC) a, dans le cadre du projet, liquidé les trois banques publiques, à savoir la Banque de Crédit agricole” (BCA), la Banque congolaise du commerce extérieur” (BCCE) et la Nouvelle Banque de Kinshasa” (NBK). Les Requérants déclarent que cette opération a abouti au licenciement de 3 480 salariés dans des conditions fixées “*unilatéralement*”¹⁸ par le consultant du Gouvernement, dont les services ont été financés dans le cadre du projet et approuvés par la Banque mondiale. Ils se plaignent de ce que, selon le Gouverneur de la Banque centrale de la RDC, l’offre qui leur a été faite ait été présentée comme “*à prendre ou à laisser.*”¹⁹

¹⁴ Première demande de la Gécamines, para. 4.

¹⁵ Deuxième demande de la Gécamines, lettre du 19 février 2009, p. 5.

¹⁶ Deuxième demande de la Gécamines, lettre du 13 mars 2009, p. 2.

¹⁷ Première demande de la Gécamines, para. 6.

¹⁸ Demande de la Banque, para. 1, également para. 19 et 72.

¹⁹ Demande de la Banque, para. 27, également para. 1 et 33.

33. Les Requérants déclarent que les montants qui leur étaient dus ne leur ont pas été payés dans les délais prévus, le dernier paiement ayant eu lieu en 2009, soit avec plusieurs années de retard. Ils ajoutent que les paiements n’ont pas été effectués à proximité de chez eux et qu’ils ont dû parcourir jusqu’à 200 kilomètres pour recevoir leur argent. Selon eux, ce facteur n’a fait qu’aggraver les *“difficultés subies par les salariés.”*²⁰
34. Les Requérants déclarent également que cette opération a entraîné *“une situation sociale catastrophique”* pour les anciens salariés affectés.²¹ Parmi ses autres effets figurent le déplacement de ménages, de nombreux divorces et la non scolarisation de non moins de 3 345 enfants au cours des quatre dernières années.²² Ils ajoutent que cette opération a été source de délinquance et a entraîné la propagation du VIH/SIDA et d’autres maladies à transmission sexuelle.²³ Les Requérants décrivent leur frustration croissante et leur colère de plus en plus vive à l’encontre de ceux qui leur ont dénié *“le droit à une vie décente et le respect dû à des êtres humains.”*²⁴
35. Les Requérants déclarent que les tentatives de réintégration ont échoué, ajoutant que la situation n’a pas fait l’objet d’une évaluation appropriée et que les participants n’ont pas été *“préparés à une réorientation de leur existence.”* Ils disent être *“condamnés au chômage, trop vieux pour chercher un nouvel emploi, et donc soumis à une véritable guillotine sociale.”*²⁵
36. Les requérants se réfèrent à l’Article 1(n) de l’accord de crédit, qui stipule que le montant des indemnités de licenciement doit être conforme au Code du travail congolais. Ils déclarent que le mode de calcul utilisé dans leur cas contrevient à plusieurs articles de ce Code, notamment à ses paragraphes 77, 78, 103, 104 et 110. Ils se réfèrent en outre à un nouveau calcul de l’Inspecteur du travail congolais qui, en 2004, a estimé qu’un montant total de 60 008 447 dollars devait être payé, au lieu des 13 409 686 dollars correspondant à l’estimation du consultant.²⁶
37. Les revendications susmentionnées peuvent être en rapport avec le non respect par la Banque des dispositions des politiques et procédures opérationnelles suivantes :
- | | |
|-------------|--|
| OD 4.15 | Réduction de la pauvreté |
| OP/BP 12.00 | Décaissements |
| OpMemo | Financement des indemnités de licenciement dans le cadre des opérations de réforme du secteur public, 5 avril 2002 |
| OP/BP13.05 | Supervision du projet |

²⁰ Demande de la Banque, para. 45.

²¹ Demande de la Banque, para. 49.

²² Demande de la Banque, para. 52.

²³ Demande de la Banque, para. 53.

²⁴ Demande de la Banque, para. 54.

²⁵ Demande de la Banque, para. 40.

²⁶ Demande de la Banque, paras. 16, 17, 20, 29, 31 et 81.

D. Réponses de la Direction

38. La Direction a présenté deux réponses distinctes. La première a porté sur les demandes concernant la Gécamines (première réponse) et la seconde, sur celle relative aux banques (seconde réponse). Cette dernière comprenait également une mise à jour des demandes concernant la Gécamines, une section sur les coûts sociaux des réformes des entreprises publiques en RDC, et une autre sur les enseignements tirés dans le contexte de ce Projet.
39. **La Réponse de la Direction aux requérants de la Gécamines** (première réponse) a été soumise le 27 avril 2009. Dans cette réponse, la Direction a déclaré que *“la Banque n’avait épargné aucun effort pour appliquer ses politiques et procédures et poursuivre concrètement sa mission dans le contexte du Projet.”* Elle a ajouté que la Banque suivait les directives, politiques et procédures applicables aux questions soulevées dans les demandes. La Direction a conclu que *“Les droits ou intérêts des requérants n’ont pas été ni ne seront affectés directement et négativement par une quelconque non application par la Banque de ses politiques et procédures.”*²⁷
40. Selon la réponse de la Direction, le PDV de la Gécamines s’est déroulé entre mars 2003 et février 2004.²⁸ Cette opération s’est inscrite dans le cadre de la Composante 2 du Projet, qui comprend un certain nombre de sous-composantes: a) mise en place d’un cadre réglementaire; b) mesures pour faciliter le désengagement des entreprises publiques; et c) appui pour les coûts sociaux de la réforme. Cette composante devait être complétée par des activités financées au titre de la Composante 3 et visant à soutenir le développement de la région du Katanga. La Direction ajoute que la Composante 2 est mise en œuvre par le COPIREP, organe gouvernemental chargé de préparer et de réaliser, suite à l’approbation du Gouvernement, la restructuration des entreprises publiques en RDC.²⁹
41. La Direction déclare que sur le nombre de salariés admis à bénéficier du PDV initialement estimé à 11 200, 10 655 en ont effectivement bénéficié.³⁰ Elle ajoute que la Gécamines avait estimé à environ 120 millions de dollars, au moment où le PDV a été mis en œuvre, le coût des cessations involontaires d’emploi de 11 000 salariés. Comme cela représentait un fardeau financier insupportable pour une entreprise en faillite (et pour un État surendetté aux moyens financiers très limités), le Gouvernement a décidé de mettre en place un programme de départ sur accord mutuel et de demander l’appui de la Banque mondiale.³¹
42. Selon la Direction, la proposition initiale de PDV du Gouvernement aux salariés de la Gécamines en juin 2002, portant sur un montant total de 25 millions de dollars et

²⁷ Première réponse de la Direction, para. 83.

²⁸ Première réponse de la Direction, para. 8.

²⁹ Première réponse de la Direction, para. 27.

³⁰ Première réponse de la Direction, para. 38.

³¹ Première réponse de la Direction, para. 43.

prévoyant qu'une dizaine de milliers de salariés quitteraient la Gécamines, a été rejetée le même mois par les syndicats. Le Gouvernement a alors décidé de faire appel aux services d'un consultant international (M. Jacques Catry, ci-après appelé le Consultant)³² ayant l'expérience des plans de compression d'effectifs pour aider à parvenir à un accord avec les syndicats. Ce consultant a procédé à une analyse détaillée des lois et règlements régissant les compressions d'effectifs en RDC, et plus précisément dans le cas de la Gécamines, et à des consultations avec les syndicats et le Gouvernement. Le coût du PDV finalement approuvé par les syndicats et le Gouvernement en mars 2003 s'est élevé à 43,5 millions de dollars.³³

43. La Direction déclare que le consultant a réalisé une analyse approfondie du personnel de la Gécamines, du cadre juridique, de la Convention collective de 1996 et des dispositions en matière de sécurité sociale. Il a également analysé les règlements applicables aux compressions d'effectifs dans les entreprises privées et examiné les expériences d'autres pays africains.³⁴ À la suite de cette analyse, le consultant a collaboré avec le Département des ressources humaines de la Gécamines sur différents scénarios envisageables pour le PDV. Durant la conception du PDV, le Consultant a rencontré à plusieurs reprises les syndicats de la Gécamines, et une grille de paiements leur a été présentée le 8 mars 2003. Comme on l'a vu, la grille proposée était nettement supérieure à celle qu'avait initialement proposée le Gouvernement aux salariés de la Gécamines en juin 2002.³⁵
44. Selon la Direction, la grille proposée par le consultant respectait toutes les dispositions de la convention collective, sauf le fonds de pension (*capital retraite*) et l'assurance-vie (pour les cadres). Elle prenait en compte l'indemnité de licenciement (préavis, congés payés et prime de départ) et les arriérés de salaires jusqu'au 31 août 2002.³⁶ Selon la Direction, le PDV a prévu un paiement moyen d'un montant de 4 083 dollars, avec un minimum effectif de 825 dollars et un maximum de 60 773 dollars.³⁷ Le 11 mars 2003, le Gouvernement a approuvé le PDV, qui a été "*officiellement*" annoncé par le Ministre des Mines le 13 mars 2003.³⁸ La Gécamines a diffusé plusieurs mémorandums pour expliquer les détails du programme.³⁹ Le 21 mai 2003, la Gécamines a finalisé la liste des candidats au PDV.⁴⁰ Les paiements ont commencé le 11 août 2003 et se sont terminés le 11 mars

³² La Direction note que M. Jacques Catry est maintenant décédé et qu'il avait été fait appel à lui pour l'expérience qu'il avait acquise en dirigeant des opérations de compression d'effectifs à grande échelle au Togo et en Côte d'Ivoire.

³³ Première réponse de la Direction, para. 44.

³⁴ Première réponse de la Direction, para. 50.

³⁵ Première réponse de la Direction, para. 51.

³⁶ Première réponse de la Direction, para. 52.

³⁷ Première réponse de la Direction, para. 63.

³⁸ Première réponse de la Direction, para. 54.

³⁹ Première réponse de la Direction, paras. 58-59 et 61.

⁴⁰ Première réponse de la Direction, para. 60.

2004.⁴¹ Dans sa réponse, la Direction déclare qu'au bout du compte, 10 655 personnes ont bénéficié du PDV.⁴²

45. La Direction signale qu'un certain nombre d'activités de réinsertion ont été menées en faveur des PV. Celles-ci ont été axées sur la demande. Les interviews effectuées au début de ces activités ont indiqué qu'environ 80 pour cent des intéressés souhaitaient se lancer dans des activités rémunératrices liées à l'agriculture ou à l'élevage.⁴³ Selon la Direction, le consultant a estimé qu'environ 25 pour cent des PV ne chercheraient pas à participer à des activités de réinsertion et qu'en outre, le programme de réinsertion ne parviendrait pas à atteindre les objectifs ambitieux fixés.⁴⁴ Une évaluation des activités de réinsertion a été effectuée entre novembre 2005 et janvier 2006 par le CRETES (Centre de recherche et d'études en économie et sondage). Cette évaluation a montré que moins de deux ans après le démarrage du PDV, 93 pour cent des intéressés s'étaient lancés dans une activité rémunératrice. La Direction précise cependant que ce taux de réinsertion élevé ne pourra généralement pas être maintenu à moyen et long terme.⁴⁵
46. Conformément aux politiques de la Banque, la Direction déclare que l'équipe de la Banque n'a épargné aucun effort pour répondre aux impératifs des politiques de la Banque. Elle précise que les dispositions du PDV ont été examinées par la Direction de la Banque, et un mémorandum officiel du 24 avril 2003 a constaté qu'elle répondait à toutes les exigences du Mémo OP sur le financement des indemnités de licenciement dans le cadre d'opérations concernant le secteur public.⁴⁶ En ce qui concerne la supervision, la Direction déclare que douze missions de supervision ont eu lieu entre juillet 2003 et l'examen à mi-parcours de juin 2007. De plus, le Chef d'équipe du projet est basé à Kinshasa depuis octobre 2007.⁴⁷
47. En mars 2009, après l'enregistrement de la première et de la seconde demandes, la Direction a envoyé une équipe au Katanga et a rencontré les deux groupes de requérants à Likasi. À la suite de cette visite, la Direction a proposé que certaines mesures soient prises au sujet des PV ainsi que pour d'autres plans de compression d'effectifs passés et futurs. En ce qui concerne les mesures prises au sujet des PV, la Direction a proposé de réaliser une nouvelle étude sur les 'partants volontaires' (PV) de la Gécamines⁴⁸. La Direction comptait recevoir les résultats de cette étude à la fin de septembre 2009 au plus tard.⁴⁹

⁴¹ Première réponse de la Direction, para. 63.

⁴² Première réponse de la Direction, para. 38.

⁴³ Première réponse de la Direction, para. 71.

⁴⁴ Première réponse de la Direction, para. 66.

⁴⁵ Première réponse de la Direction, para. 73.

⁴⁶ Première réponse de la Direction, para. 79.

⁴⁷ Première réponse de la Direction, para. 80.

⁴⁸ Première réponse de la Direction, para. 82.

⁴⁹ Évaluation socioéconomique du Programme de "partants volontaires" de la Gécamines, 17 novembre 2009 ("étude socioéconomique").

48. **La réponse de la Direction à la demande de la Banque** (seconde réponse) a été présentée le 9 mars 2010. Dans cette réponse, la Direction : i) répondait à la demande adressée par les anciens salariés des trois banques et proposait quelques mesures pour répondre à leurs préoccupations ; ii) faisait le point des mesures prises et à prendre concernant les PV ; iii) fournissait certaines informations sur les coûts sociaux de la réforme des entreprises publiques en RDC ; et, iv) mettait en lumière quelques enseignements tirés de ce Projet.
49. *Au sujet des anciens salariés des trois banques*, la Direction a déclaré que chacune des trois banques avait cessé ses activités à un moment ou à un autre. La *NBK* a cessé ses activités en 1995 sans terminer ou suspendre officiellement les contrats de travail de ses salariés. La *BCCE* a été fermée entre août 1996 et avril 1997. Lorsqu'elle a rouvert ses portes en 1997, elle l'a fait "*sans aucune structure de gouvernance*" et elle n'a effectué aucune opération bancaire jusqu'en 2000, date à laquelle elle a été placée sous l'administration temporaire de la Banque centrale. La *BCA* a également cessé de fonctionner en tant que banque en 1995 après son exclusion de la chambre de compensation par la Banque centrale.⁵⁰ Le Gouvernement a cependant continué à faire appel de temps à autre à ses services pour payer les fonctionnaires, ce qui a été son unique activité.⁵¹
50. La Direction a déclaré que dès septembre 2002, le Gouvernement avait l'intention de mettre en liquidation les trois banques publiques considérées comme non viables.⁵² Leur liquidation a été annoncée officiellement le 10 mars 2003. Les contrats de travail de leurs salariés ont été officiellement terminés le 30 avril 2003 pour la *BCCE*, le 5 mai 2003 pour la *NBK* et le 20 juin 2003 pour la *BCA*. Le Gouvernement a demandé que la Banque mondiale l'aide à liquider ces banques publiques a) en finançant les liquidateurs ; et b) en soutenant le financement d'indemnités de licenciement pour leurs salariés.⁵³
51. Selon la Direction, le calcul des indemnités de licenciement a été rendu extraordinairement compliqué par la situation des banques à l'époque, et ce pour les raisons suivantes : a) données non fiables ou limitées sur les ressources humaines; b) absence de conventions collectives contraignantes entre les banques et les syndicats ; c) difficulté à déterminer les salaires sur la base desquels le montant des indemnités de licenciement devraient être calculées ; et, d) montant des arriérés à prendre en compte.⁵⁴

⁵⁰ La chambre de compensation est un service dans lequel les banques échangent des chèques et des traites et règlent des comptes. Elle fait partie de la Banque centrale.

⁵¹ Deuxième réponse de la Direction, para. 22.

⁵² Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 5.

⁵³ Deuxième réponse de la Direction, para. 24.

⁵⁴ Deuxième réponse de la Direction, para. 25.

52. La Direction a déclaré qu'un consultant international (le même que pour la Gécamines⁵⁵) avait été engagé avec un financement de la Banque mondiale pour analyser la situation sur la base des données disponibles et proposer une grille de salaires.⁵⁶ Ne disposant pas de données fiables, le Consultant a recommandé en 2004 d'utiliser un *barème* (grille fixe) pour deux raisons majeures : 1) cette méthode rendait les calculs plus transparents, elle était impartiale et réduisait les possibilités de fraude ; et 2) elle évitait des calculs complexes et éventuellement erronés.⁵⁷
53. La Direction a également déclaré qu'il était difficile de dégager un consensus au niveau national sur la question des indemnités de licenciement. Il y avait des divergences de vues sur de nombreux aspects de cette question, notamment sur le calcul du montant total des indemnités (estimé à 11,5 millions de dollars par le consultant et à 60 millions de dollars par l'Inspection du travail), et un débat au sein du Gouvernement sur le point de savoir si les dettes envers les anciens salariés devaient être réglées avec le produit de la liquidation des banques, ou imputées sur le budget de l'État ou d'autres sources de financement.⁵⁸
54. Selon la Direction, les indemnités de licenciement ont été versées entre novembre 2005 et août 2006.⁵⁹ Elles ont été effectivement payées à 3 473 salariés des trois banques qui ont reçu un total de 13,4 millions de dollars, soit un montant moyen de 3 860 dollars par salarié. Seuls, sept salariés «éligibles "inactifs"»⁶⁰ n'ont pas touché leur indemnité.⁶¹
55. La Direction a déclaré que la liquidation de la NBK et de la BCA avait commencé en octobre 2004 et celle de la BCCE, en octobre 2005. La Direction a précisé qu'en mars 2007, le liquidateur de la BCCE avait reçu pour instruction, de la Banque centrale, de ne pas inclure le produit de la liquidation dans les dettes envers les anciens salariés de la banque. Selon la Direction, les rapports sur la liquidation de la NBK et de la BCA ne sont pas clairs en ce qui concerne les instructions reçues de la Banque centrale. Toutefois, toujours selon la Direction, le liquidateur de la NBK et de la BCA a également eu pour instruction de ne pas inclure les dettes envers les anciens salariés dans l'utilisation du produit de la liquidation.⁶² La Direction a fait savoir que les récents rapports mensuels sur les liquidations n'avaient pas été communiqués par la Banque centrale. Elle a également indiqué que selon cette

⁵⁵ Jacques Catry (maintenant décédé) a également élaboré le PDV de la Gécamines ainsi que le programme de départs volontaires d'une entreprise publique, l'Office congolais des postes et télécommunications (OCPT), qui font également partie du Projet.

⁵⁶ Deuxième réponse de la Direction, para. 26.

⁵⁷ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 9.

⁵⁸ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 9.

⁵⁹ Deuxième réponse de la Direction, para. 42.

⁶⁰ La Direction déclare qu' *"Il s'est avéré réellement difficile, compte tenu de la taille du pays et du fait que certains des salariés "inactifs" vivaient dans des régions éloignées, d'atteindre tous les salariés éligibles."*

⁶¹ Deuxième réponse de la Direction, para. 43.

⁶² Deuxième réponse de la Direction, para. 44.

dernière, les liquidations de la NBK et de la BCA étaient achevées, tandis que celle de la BCCE était sur le point de l'être. La Direction demandera à la Banque centrale de lui communiquer les rapports finals sur ces liquidations.⁶³

56. Selon la Direction, des échanges entre la Banque mondiale et les anciens salariés des banques liquidées ont eu lieu entre avril et novembre 2009. Ces échanges ont amené le COPIREP à envoyer à la Banque mondiale une lettre sur cette question, avec une copie des dernières lettres entre le Premier ministre, le ministère des Finances et le Gouverneur de la Banque centrale, informant la Banque mondiale que cette question sensible était une question interne qui serait réglée par le Gouvernement de la RDC.⁶⁴
57. La Direction estime qu'à ce jour, *“cette question n'a pas été résolue au sein du Gouvernement et que la Banque mondiale n'a pas pris position à ce sujet. Elle s'est cependant déclarée prête à continuer d'appuyer les efforts déployés par le Gouvernement pour restructurer le secteur parapublic, notamment à rechercher des solutions pour faire face aux coûts sociaux en découlant, d'une manière qui prenne en compte la situation budgétaire du pays et des considérations d'économie politique.”*⁶⁵
58. Quant à la préoccupation des requérants déplorant que les anciens salariés des trois banques n'aient pas bénéficié d'un programme de réinsertion, la Direction a déclaré qu'en 2003, le consultant en avait initialement proposé un. Elle ajoute que les résultats décevants des efforts de réinsertion des anciens salariés de la Gécamines ont amené le COPIREP à douter de l'efficacité des programmes de réinsertion et à décider de ne pas en lancer d'autres pour les anciens salariés des trois banques, estimant que : i) leur âge moyen en 2003 était de 51 ans ; et ii) qu'ils auraient des difficultés à se reconvertir en “entrepreneurs” après avoir travaillé pendant de nombreuses années dans un cadre hiérarchique et organisé.⁶⁶
59. Dans sa deuxième réponse, la Direction a proposé un plan d'action précis pour les anciens salariés des trois banques. Ce plan d'action prévoit : i) l'analyse des différences entre les calculs du consultant et ceux de l'Inspection du Travail ; ii) l'octroi d'une assistance technique aux anciens salariés des banques liquidées pour les aider à accéder au système national de pension (INSS) ; et, iii) l'octroi d'un appui au Gouvernement pour réaliser une étude qualitative sur les anciens salariés des banques afin de mieux comprendre leur situation actuelle.⁶⁷

⁶³ Deuxième réponse de la Direction, para. 44, fn. 10.

⁶⁴ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 10.

⁶⁵ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 10.

⁶⁶ Deuxième réponse de la Direction, para. 48.

⁶⁷ Deuxième réponse de la Direction, para. 60.

60. Dans la conclusion de sa deuxième réponse, la Direction a déclaré qu'elle estimait avoir suivi les principes directeurs, politiques et procédures applicables aux questions soulevées par la demande.⁶⁸
61. *Au sujet des anciens salariés de la Gécamines*, la Direction a déclaré avoir fait appel à une équipe consultative de trois experts spécialisés dans la gouvernance, l'analyse socio-économique et les privatisations, pour fournir des conseils et des directives sur le plan d'action proposé et aider l'équipe à tirer des enseignements pour régler des questions similaires dans le cadre de futurs projets en RDC.⁶⁹ La Direction a également noté que le délai entre la date du règlement négocié des indemnités du PDV et les paiements effectifs aux PV avait été plus long que prévu en raison des conditions de travail très difficiles en RDC.⁷⁰ De plus, la Direction a déclaré qu'à la suite de l'étude socioéconomique (l'« étude ») qu'elle avait effectuée sur les PV, elle avait proposé au Gouvernement des mesures supplémentaires de suivi.⁷¹
62. Selon la Direction, ces mesures consistent notamment à aider les PV à avoir accès à des services de santé et d'éducation et aux prestations nationales de retraite. La proposition de la Direction prévoit également une assistance au Gouvernement pour l'élaboration d'une stratégie destinée à faire face à la dimension sociale de la réforme en cours des entreprises publiques et à l'octroi d'une assistance technique pour réformer le régime national de pension.⁷² Le Gouvernement a accueilli favorablement ces mesures et y a ajouté la création d'un mécanisme – jugé acceptable par les PV – pour faciliter les possibilités de recours quant aux conditions de résiliation des contrats de travail.⁷³ La Direction a ajouté qu'une enveloppe supplémentaire d'une trentaine de millions de dollars allait être mise à la disposition du projet pour permettre en particulier d'apporter un soutien additionnel à la réforme du système national de pension (INSS – *Institut national de la sécurité sociale*).⁷⁴
63. Par la suite, selon la Direction, le Gouvernement a écrit à la Gécamines le 20 janvier 2010, indiquant qu'il souhaitait être informé des paiements restant à effectuer en faveur de chaque PV, et de la manière dont la Gécamines comptait

⁶⁸ Deuxième réponse de la Direction, para. 61.

⁶⁹ Deuxième réponse de la Direction, para. 50.

⁷⁰ Deuxième réponse de la Direction, para. 57. La Direction a déclaré dans la note de bas de page 18 au paragraphe 57, que *“les arriérés de salaires des agents quittant la Gécamines ont été calculés jusqu'au 31 août 2002, mais que les paiements effectifs n'ont eu lieu qu'entre août 2003 et février 2004. Ce retard a été dû à : 1) la nécessité pour le Gouvernement de répondre aux conditions de décaissement de la tranche flottante du CRE (avec 25 millions de dollars affectés au PDV); 2) la nécessité de mettre en place un mécanisme de gestion financière efficace (pour gérer correctement les paiements de 43 millions de dollars dans un contexte fiduciaire laissant beaucoup à désirer); et 3) la nécessité de prélever sur le PSDC un financement supplémentaire pour le CRE, ce qui a été approuvé en juillet 2003.”*

⁷¹ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 11.

⁷² Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 11.

⁷³ Deuxième réponse de la Direction, para. 52.

⁷⁴ Deuxième réponse de la Direction, para. 53.

régler cette dette. La lettre demande également à la Gécamines de fournir à chaque agent un certificat de fin de service.⁷⁵

64. *En ce qui concerne la stratégie proposée pour faire face aux mesures de réforme des entreprises publiques*, la Direction a déclaré qu'en octobre 2009, le COPIREP avait fait appel à un consultant (Core Advice) pour aider le Gouvernement à régler la question des coûts sociaux de la réforme des entreprises publiques.⁷⁶ Le 19 décembre 2009, ce consultant a rencontré la Commission économie et reconstruction (ECOREC) du Gouvernement au sujet de la dimension sociale de la réforme des entreprises publiques, et souligné combien il était urgent de s'attaquer à ce problème. Selon la Direction, en octobre 2009, les dettes sociales des six principales entreprises publiques s'élevaient à 607 millions de dollars, et si l'on inclut toutes les entreprises publiques dans les calculs, le coût social dépasse le milliard de dollars.⁷⁷
65. La Direction a déclaré qu'un projet de stratégie était également présenté à l'ECOREC et devait être soumis au Cabinet. Selon elle, cette stratégie viserait à dégager un consensus au sein du Gouvernement et avec les partenaires sociaux, tout en étant budgétairement viable. Ce projet de stratégie prévoit :⁷⁸
- a) **Le règlement des dettes sociales** – certification des dettes sociales par entreprise et par salarié, calendrier de règlement de ces dettes, renoncement partiel avec ou sans indemnité, règlement partiel par d'autres options (participation au capital, fonds de pension, avantages), externalisation partielle des dettes sociales à travers une structure de désendettement, rachat partiel par l'État des dettes sociales converties en capital, et paiement progressif des arriérés de cotisations à l'INSS pour permettre le paiement de pensions à taux plein ;
 - b) **Une saine gestion des programmes** de licenciement – pas de financement d'"indemnités d'attente", maintien des prestations de santé et d'éducation après le départ du salarié, possibilité de préretraite et appui à la réinsertion professionnelle ;
 - c) **Examen du cadre juridique et réglementaire pour la gestion des ressources humaines** – adapter le cadre juridique aux problèmes actuels des entreprises publiques de RDC, examiner le cadre juridique pour défendre les intérêts des salariés et des entreprises créant des emplois, réviser le Code du travail et éliminer totalement ou partiellement les conventions collectives existantes.⁷⁹
66. La Direction a également fait savoir qu'un plan d'action à court terme (janvier à mars 2010) avait été approuvé durant la réunion de l'ECOREC. Selon la Direction, ce plan d'action prévoit entre autres : i) la création d'un groupe de travail relevant

⁷⁵ Deuxième réponse de la Direction, para. 52.

⁷⁶ Deuxième réponse de la Direction, para. 54.

⁷⁷ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 12.

⁷⁸ Deuxième réponse de la Direction, para. 55.

⁷⁹ Deuxième réponse de la Direction, para. 55.

du Vice-Premier ministre ; ii) l'organisation d'un atelier technique et minisériel sur les dimensions sociales de la réforme des entreprises publiques et, iii) un audit sur la dette sociale pour certifier le montant dû aux salariés et à l'INSS.⁸⁰

67. *En ce qui concerne les enseignements*, la Direction déclare qu'elle a tiré d'importants enseignements des programmes de compression d'effectifs de la Gécamines et des trois banques, et qu'elle les a pris en compte dans la conception de nouvelles opérations.⁸¹ Parmi les principaux enseignements figure la nécessité de :⁸²
- Organiser un débat et dégager un consensus au niveau national sur les moyens de supporter les coûts sociaux de la réforme des entreprises publiques, en vue de parvenir à un consensus national sur la stratégie mieux appropriée et budgétairement viable ;
 - Veiller à ce que l'on dispose de compétences de haut niveau en droit du travail et négociations avec les partenaires sociaux *à la fois* durant la phase de conception d'un projet et tout au long de l'exécution d'un programme de compression d'effectifs ;
 - La nécessité de soutenir un processus de négociation potentiellement long et difficile doit être reconnue, et le délai nécessaire pour dégager un consensus doit être pris en compte ;
 - Le système de sécurité sociale existant doit être pris en compte, et l'éligibilité des salariés partants aux prestations de sécurité sociale doit être assurée ;
 - Les équipes de supervision des projets s'occupant de programmes de compression d'effectifs doivent comprendre un spécialiste du développement social pour suivre les résultats obtenus dans ce domaine (et veiller ainsi à ce que des études fondamentales et complémentaires soient effectivement réalisées).⁸³

E. Recevabilité

68. Comme on l'a vu, le Panel doit déterminer dans ce rapport si la demande des banques répond aux critères de recevabilité énoncés dans la Résolution de 1993 portant création du Panel et dans les Clarifications de 1999,⁸⁴ et recommander si les questions évoquées dans cette demande, ainsi que celles liées à la Gécamines, devraient faire l'objet d'une enquête.
69. Dans son Rapport soumis au Conseil des Administrateurs, le Panel s'est déclaré satisfait de ce que les demandes liées à la Gécamines aient répondu à tous les critères de recevabilité énoncés dans la Résolution de 1993 et au Paragraphe 9 des Clarifications de 1999.

⁸⁰ Deuxième réponse de la Direction, para. 56.

⁸¹ Deuxième réponse de la Direction, para. 57.

⁸² Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 13.

⁸³ Deuxième réponse de la Direction, résumé analytique para. 13.

⁸⁴ Conclusions du second examen du Panel d'inspection par le Conseil ("Clarifications de 1999"), avril 1999.

70. En ce qui concerne la demande relative au secteur bancaire, le Panel est également convaincu qu'elle répond à tous les critères de recevabilité prévus dans la Résolution de 1993 et au Paragraphe 9 des Clarifications de 1999.
71. Durant la visite effectuée du 19 au 26 janvier 2010, l'équipe du Panel (comprenant les membres du Panel Alf Jerve et Eimi Watanabe, et le chargé des opérations senior Serge Selwan), a confirmé que les Requérants étaient, au titre de la Résolution, habilités à soumettre une demande d'inspection au Panel d'inspection. Les personnes qui ont signé la demande vivent dans des zones affectées par le Projet, ont des préoccupations et des intérêts communs et résident sur le territoire de l'Emprunteur, comme l'exige le point (a) dudit Paragraphe 9.
72. Le Panel confirme que la demande "*affirme en substance qu'une grave violation par la Banque de ses politiques et procédures opérationnelles a eu ou risque d'avoir des effets matériels négatifs sur les requérants,*" en vertu du Paragraphe 9(b).
73. Les requérants affirment que les mesures prises par la Banque mondiale dans le contexte de ce Projet constituent une violation de ses propres règles et procédures et qu'elles ont eu un effet négatif considérable sur les droits et intérêts des Requérants. Ces derniers ajoutent que la Banque mondiale a "*couvert l'illégalité et a permis que soient totalement ignorées les dispositions de la loi portant création du Code du travail, nonobstant son accord et les principes fondamentaux de propriété.*"⁸⁵ Ils ajoutent que la méthode de calcul de tous les paiements a été établie unilatéralement par le consultant auprès du Gouvernement approuvé par la Banque mondiale.⁸⁶
74. Les requérants soutiennent par ailleurs que le projet a entraîné le licenciement de 3 480 salariés dans des conditions préoccupantes pour les intéressés. Ils ont estimé que le mode de calcul des montants des indemnités de licenciement qui leur étaient dues et l'absence de réinsertion dans la main-d'œuvre enfreignaient le Code du travail congolais. Ils affirment que le projet a enfreint les dispositions de la loi portant création du Code du travail, à savoir les Articles 77, 78, 79, 103, 104 et 110, ainsi que les dispositions de l'Article 1, Paragraphe "n" de l'Accord de crédit 3815-RDC. Ils soutiennent également que la Banque mondiale est "*complice*" dans cette situation.⁸⁷
75. Ils affirment que ce projet financé par la Banque a causé la dislocation de milliers de ménages, des milliers de divorces et la déscolarisation de non moins de 3 345 enfants.⁸⁸ Ils ajoutent qu'au nombre des conséquences du projet figurent "*les*

⁸⁵ Demande de la Banque, para. 2.

⁸⁶ Demande de la Banque, para. 19.

⁸⁷ Demande de la Banque, para. 20.

⁸⁸ Demande de la Banque, para. 52.

signes concrets de la pauvreté matérielle, de la malnutrition et des conditions de vie infrahumaines.”⁸⁹

76. Le Panel a confirmé que la Banque mondiale savait que les salariés licenciés du secteur bancaire redoutaient les effets négatifs que le Projet allait avoir sur eux. Il est donc convaincu que la demande “*affirme effectivement que le problème en question a été porté à l’attention de la Direction et que, de l’avis des requérants, celle-ci n’a pas su démontrer de façon convaincante qu’elle avait pris ou prenait des mesures conformes aux politiques et procédures de la Banque.*” La demande est donc conforme aux exigences du Paragraphe 9(c).
77. Le Panel constate que l’objet de la demande n’est pas lié à la passation des marchés, comme l’exige le Paragraphe 9(d).
78. Comme on l’a vu, la date de clôture du projet est le 31 décembre 2012.⁹⁰ À la date à laquelle la demande a été présentée, plus de 19 pour cent du Crédit et plus de 86 pour cent du Don n’avaient pas été décaissés. La demande satisfait donc au Paragraphe 9(e) qui exige que le Crédit et le Don connexe n’aient pas été clos ou décaissés pour une large part.⁹¹
79. De plus, le Panel n’a pas formulé antérieurement de recommandation sur la question faisant l’objet de la demande. Celle-ci satisfait donc au Paragraphe 9(f).
80. Vu la complexité du cas qui nous occupe et compte tenu des efforts et des mesures et proposées de la Direction de la Banque pour répondre aux principales préoccupations exprimées, et à la suite des visites du Panel, de consultations avec les requérants, de hauts fonctionnaires et la Direction, et de la dernière réponse détaillée de celle-ci, le Panel inclut dans le présent rapport une section détaillée sur l’exécution du projet depuis la réception des demandes et des observations relatives aux principales questions qui y sont soulevées.

F. Avancement du Projet depuis la réception des demandes

81. Le Panel note que les demandes d’inspection, les réponses de la Direction, les visites du Panel en RDC et les entretiens avec de hauts fonctionnaires, le personnel de la Banque, les requérants et d’autres personnes affectées ont confirmé l’existence de divergences de vues marquées sur les questions soulevées par les demandes d’inspection.
82. Le Panel note également que les demandes d’inspection soumises il y a près d’un an ont suscité ou encouragé plusieurs mesures et propositions visant à répondre aux préoccupations des requérants. Comme on l’a vu, le Panel a recommandé dans son

⁸⁹ Demande de la Banque, para. 53.

⁹⁰ Réponse de la Direction, para. 28.

⁹¹ Selon la Résolution portant création du Panel, “*on considérera que c’est le cas lorsqu’au moins quatre-vingt-quinze pour cent du montant du prêt auront été décaissés.*” Note de bas de page au Paragraphe 14 (c).

premier rapport d’*“attendre de voir comment les choses évoluent en ce qui concerne les questions soulevées dans la demande d’inspection.”*

83. Suite à la soumission de son premier rapport (Rapport et recommandation), le Panel a été en contact avec la Direction à plusieurs reprises pour être informé de l’avancement du plan d’action initial. Compte tenu du caractère central des arguments juridiques dans les demandes et de l’affirmation selon laquelle les compressions d’effectifs contrevenaient à la législation congolaise, la Direction a établi une note juridique sur le PDV.
84. Le Panel note par ailleurs que durant sa dernière visite en RDC, elle a rencontré sept fois différents groupes d’anciens salariés des trois banques et de la Gécamines. Lors de toutes ces réunions, il a entendu à maintes reprises, à peu de choses près, la même histoire de torts subis et a constaté le profond sentiment d’injustice qu’éprouvaient les requérants. L’amertume et l’émotion exprimées lors de la dernière réunion à Kolwezi, à laquelle ont participé quelque deux cents anciens salariés de la Gécamines, étaient indéniables.
85. On trouvera ci-après le compte rendu du Panel sur les évolutions pertinentes pour les demandes intervenues depuis son rapport et sa recommandation antérieurs, en date du 27 mai 2009. La discussion inclut un examen de la situation au moment de la seconde mission effectuée par le Panel du 19 au 26 janvier 2010 pour déterminer le bien-fondé des demandes.
86. **Étude socioéconomique sur les *partants volontaires* de la Gécamines.** Comme on l’a vu, dans son plan d’action initial, la Direction a proposé de réaliser l’étude destinée à permettre de mieux comprendre la situation socioéconomique actuelle des PV, et notamment leur degré de réinsertion économique et d’accès aux services sociaux, et ouvrir la voie d’un dialogue plus poussé avec le Gouvernement sur les mesures précises éventuellement nécessaires. Les résultats de l’étude ont été communiqués pour la première fois au Panel par la Direction lors d’une réunion en novembre 2009 (voir Annexe 3). **Le Panel ne peut présenter un point de vue définitif sur l’étude et ses résultats au stade actuel, mais il convient de prendre note d’une partie de l’analyse qu’elle contient.**
87. L’étude, terminée en octobre 2009, portait sur un échantillon aléatoire de 800 PV sur lesquels on disposait d’informations de base à partir de 2003. Sur ces 800 PV et leurs ménages, 547 ont été localisés et interrogés. Le rapport d’étude reconnaît que l’année de base 2003 représente un moment particulièrement critique pour les salariés de la Gécamines après plusieurs années durant lesquelles ils n’ont bénéficié que de façon irrégulière, voire pas du tout, d’un salaire et d’avantages sociaux. L’étude de 2003 dépeignait néanmoins la situation effective avant le projet.
88. On a constitué pour l’étude un groupe témoin comprenant des ménages représentatifs de l’ensemble de la population urbaine du Katanga. Bien que cette comparaison soit pertinente, il aurait peut-être mieux valu comparer les conditions

de vie des PV aujourd'hui avec celle d'un groupe témoin constitué de salariés actuels de la Gécamines puisque les PV avaient officiellement la possibilité de rester à son service.

89. L'étude a révélé que dans l'ensemble, le niveau de vie des ménages de PV ne s'était pas détérioré depuis 2003: *« rien n'indique une dégradation socioéconomique tangible par rapport au point de départ (...). »* L'étude ajoute que *« selon la plupart des indicateurs (à l'exception du taux de scolarisation) les PV ne sont pas moins bien lotis – et sont en fait parfois mieux lotis – que d'autres citoyens katangais de leur groupe d'âge (...), ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils aient la vie facile »*⁹²
90. Cette conclusion générale porte sur les avoirs, la consommation ainsi que sur le revenu/emploi. La qualité du logement et l'accès à l'eau courante se sont améliorés en moyenne. La ration calorique des intéressés s'est améliorée, bien que 59 % d'entre eux déclarent encore ne faire qu'un repas par jour, contre 75 % en 2003. En 2009, 23 % signalaient ne pas avoir mangé de viande la semaine précédente, contre 11 % en 2003. Les revenus comparés aux paiements effectifs reçus en 2003 se sont améliorés, mais ont diminué en comparaison des salaires contractuels. Ces chiffres témoignent apparemment davantage de la gravité de la situation en 2003 que d'une amélioration du niveau de vie aujourd'hui. À la différence des constatations qui précèdent, cependant, l'accès des ménages de PV aux services de santé et d'éducation semble s'être détérioré depuis 2003. En fait, selon l'étude, 30 % des ménages déclarent avoir retiré leurs enfants de l'école pour des raisons économiques.
91. Selon l'étude, on n'en est pas revenu aux taux d'emploi structuré antérieurs. Dans leur majorité (84 %), les anciens salariés de la Gécamines n'ont pas retrouvé un emploi salarié et pratiquent essentiellement des cultures de subsistance. Compte tenu de l'âge relativement élevé des PV (leur âge moyen était de 56 ans en 2003), on pouvait s'attendre à un taux de réinsertion relativement faible dans des emplois salariés.
92. Selon les conclusions générales de l'étude, les PV ont fait face à leurs difficultés économiques après le PDV grâce au niveau d'instruction et au patrimoine de leur famille supérieurs à la moyenne au moment du PDV (41 % des ménages de PV comptent en effet un membre ayant fait des études professionnelles ou universitaires). Un élément clé de la stratégie d'ajustement des PV a été l'assistance fournie par les membres de leur famille. Seuls 4,5 % des PV ont déclaré recevoir de l'INSS un paiement au titre de la sécurité sociale .
93. L'étude a examiné de près les indicateurs de vulnérabilité. Elle conclut que la vulnérabilité a diminué selon la plupart des indicateurs et que d'une façon générale, les groupes vulnérables ne représentent aujourd'hui que 3 % des PV au maximum. En même temps, l'étude (et les discussions des groupes de réflexion) ont révélé que

⁹² Étude socioéconomique, p.8

la plupart des ménages de PV n'ont guère été à même de bénéficier de la croissance économique qu'a connue récemment la région.

94. **Mesures liées à d'autres plans de compression d'effectifs.** Les autres éléments du plan d'action présenté dans la première réponse de la Direction reflétaient l'engagement plus large de la Banque envers la réforme des entreprises publiques: assistance technique au COPIREP sur les plans de compression d'effectifs, assistance au Gouvernement pour élaborer une stratégie en vue de faire face aux coûts sociaux de la réforme des entreprises publiques (notamment ateliers au niveau national), et engagement d'encourager le Gouvernement à tirer véritablement des enseignements des opérations passées de compression d'effectifs et de les appliquer dans des plans ultérieurs.
95. Le Panel constate que ces mesures étaient encore en cours d'exécution au moment de sa mission en janvier 2010. L'élément central de toutes ces mesures est le recrutement d'un consultant (Core Advice) collaborant avec le COPIREP. Comme on l'a vu, ce consultant a analysé et estimé les coûts totaux de la compression d'effectifs dans les entreprises publiques et présenté ses conclusions lors d'un atelier national. De plus, Core Advice a aidé à proposer une stratégie nationale pour faire face aux coûts sociaux de ces réformes. Le consultant a également joué un rôle d'intermédiaire dans les négociations avec les syndicats sur les plans de décompression d'effectifs concernant la Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC) et la Régie de distribution d'eau (Regideso).
96. Ces mesures semblent représenter un pas vers la mise en place de plans de compression d'effectifs pour plusieurs entreprises publiques clés. Il est impossible à ce stade de déterminer la pertinence de ces efforts pour les requérants, mais les réunions du Panel en RDC semblent indiquer que :
 - a) Un consensus se dégage de plus en plus clairement sur la nécessité de réviser le Code du travail pour mieux l'adapter aux réalités économiques et sociales du pays avant de s'engager dans de nouvelles opérations de compression d'effectifs.
 - b) Les négociations actuelles avec la Société nationale des chemins de fer et la Régie de distribution d'eau semblent déboucher sur des normes différentes en ce sens que les prestations offertes seront probablement supérieures à celles offertes aux PV de la Gécamines et aux salariés des banques publiques liquidées.
97. **Note juridique de la Direction.** Le 13 janvier 2010, la Direction a remis au Panel une note juridique (voir Annexe 4) où il est dit que:
 - Le PDV était une opération juridiquement valable, même si certaines prestations dues aux participants n'ont pas été prises en considération dans les négociations.
 - Le PDV a été un processus négocié incluant des arriérés de salaires et autres prestations (à l'exclusion de l'assurance-vie des cadres ou du fonds de pension de la Gécamines). Il a représenté 75 % du montant dû, mais n'incluait pas les

sommes dues entre la date du calcul des indemnités et celle de leur paiement effectif (qui s'est étalé sur plus d'un an).

- Le PDV n'empêche pas les PV de faire valoir leurs droits ou de réclamer des prestations à un stade ultérieur devant les tribunaux compétents.

98. **L'équipe consultative.** Comme on l'a vu, la Direction a chargé une équipe de trois experts de faire office d'équipe consultative indépendante auprès du Gouvernement. Le Panel a appris que cette équipe s'était rendue en RDC en décembre 2009 et qu'elle avait établi un projet de rapport. À sa connaissance, ce rapport n'avait pas encore été finalisé à la date de soumission du présent rapport, et le Panel n'en a pas reçu copie.
99. **Mesures proposées au Gouvernement.** Selon la deuxième réponse de la Direction, à la suite de l'étude socioéconomique, la Direction a transmis au Gouvernement une série de propositions intéressant les requérants de la Gécamines. Le Premier ministre a répondu le 19 janvier 2010, approuvant ces propositions et confirmant l'engagement du Gouvernement de les mettre en œuvre. Il a notamment confirmé le projet de mise en place d'un mécanisme de règlement des différends qui permettra aux anciens salariés de la Gécamines de régler toute réclamation encore en suspens.
100. Également selon la Direction, le 20 janvier 2010, le cabinet du Premier ministre a écrit à la Gécamines pour lui demander de calculer les *décomptes finals* à l'égard de chaque PV, informer le Gouvernement de la façon dont il envisage de payer les montants éventuels dus, et délivrer les certificats de cessation de service.
101. À son arrivée en RDC le 19 janvier 2010, le Panel a pris connaissance de ces deux lettres. Lors de réunions avec les Requéranants, il a pris note de ces lettres et de ces engagements et sollicité les réactions des requérants. Ceux-ci ont accepté d'une façon générale les mesures proposées dans la lettre du 19 janvier 2010, y voyant une avancée, mais ils ont exprimé unanimement de sérieux doutes sur la façon dont ces nouveaux engagements seraient respectés, et dans quels délais. Ils ont tous rappelé que leur principale préoccupation, à savoir l'indemnité de licenciement supplémentaire qu'ils réclament, n'était pas prise en compte. Plusieurs dirigeants syndicalistes ont confirmé qu'ils étaient disposés à participer au mécanisme de règlement des différends envisagé pour répondre à toute revendication en suspens. Les requérants ont rappelé au Panel que des institutions officielles avaient déjà fait à deux reprises des déclarations à l'appui de leurs revendications.⁹³
102. Le 28 janvier 2010, soit deux jours après le départ du Panel de RDC, deux membres de la haute Direction de la Gécamines ont répondu au cabinet du Premier ministre

⁹³ Lettre de l'Inspecteur général du travail du 13 août 2005 au Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et au Cadre permanent du dialogue social - CPDS), Recommandation VII du 4 septembre 2008 publiée par "www.forumdesas.cd" le 5 septembre 2008, et par "*Politique*" le 6 septembre 2008.

pour accuser réception de la lettre du 20 janvier 2010.⁹⁴ Ils ont déclaré que le PDV constituait une décision du Gouvernement et que la Gécamines n'avait en aucune façon de dette à l'égard des anciens salariés qui avaient quitté son service dans le cadre de cette opération dans des conditions qu'ils avaient librement acceptées. Ils ont ajouté que la Gécamines n'avait pas de rôle décisionnel dans cette opération, dont elle ne pouvait être tenue responsable. Ils ont précisé par ailleurs que le choix de participer à l'opération relevait du libre arbitre de chacun des anciens salariés.

103. Le Panel observe que la position des responsables de la Gécamines semble indiquer que l'entreprise ne reconnaît pas la responsabilité directe du versement d'éventuelles sommes supplémentaires dues aux requérants pour la période comprise entre la date du calcul des indemnités et celle de leur paiement effectif (période s'étendant sur plus d'un an).

G. Observations concernant les principales questions soulevées dans les demandes

104. Comme on l'a vu, dans son premier rapport et recommandation, le Panel a confirmé la recevabilité des demandes et des requérants liés à la Gécamines et dans le présent rapport, il confirme celle de la demande et des requérants concernant les trois banques. On trouvera ci-après ses observations concernant les principales questions soulevées dans ces demandes.

105. **Principales questions soulevées dans les demandes concernant la Gécamines.**

Le Panel observe que les requérants se concentrent sur une question clé, à savoir que les salariés qui ont accepté le PDV ont été privés des droits juridiques garantis par la Loi congolaise. Ils affirment que l'on ne leur a pas payé intégralement les montants auxquels ils avaient légalement droit en arriérés de salaires, versements finals et avantages sociaux. Ils soutiennent par ailleurs que c'est sous la contrainte qu'ils ont accepté par écrit l'indemnité de licenciement offerte dans le cadre du PDV et qu'ils n'ont pas renoncé à faire valoir leurs droits au titre du Code du travail congolais et de la Convention 158 de l'OIT. Ils y voient essentiellement une question de droits, que le PDV ait entraîné ou non une baisse du niveau de vie. Les requérants affirment également que leur 'réinsertion' a été insuffisante, inefficace et mal gérée. Ce n'est cependant pas là leur principal sujet de préoccupation.

106. **Principales questions soulevées dans la demande des banques.** Cette demande est semblable aux précédentes en ce sens qu'elle soutient que l'indemnité de licenciement était insuffisante et n'incluait pas toutes les prestations auxquelles les requérants ont légalement droit. De plus, ceux-ci affirment qu'il ne s'agissait pas d'une opération de départs volontaires, comme pour la Gécamines, puisque les banques devaient être liquidées, et qu'ils ont donc dû l'accepter sous la contrainte. Un autre point dans cette demande qui diffère du cas de la Gécamines, est le fait

⁹⁴ Lettre du Directeur des ressources humaines de la Gécamines et du Directeur général au cabinet du Premier ministre, 28 janvier 2010.

que les requérants prétendent que le Gouvernement et la Banque ont promis qu'un programme de réinsertion leur serait offert, mais que cette promesse n'a jamais été tenue.

107. Les torts évoqués dans les demandes semblent porter sur quatre questions:
- a) Question de la légalité: le PDV aurait enfreint la législation nationale, ce qui aurait entraîné une violation des droits des travailleurs en matière de cessation d'emploi.
 - b) Question de la contrainte: les salariés licenciés n'auraient pas été en mesure de négocier de façon appropriée le plan d'indemnisation.
 - c) Question de l'insuffisance et du retard des paiements: les salariés licenciés n'auraient pas reçu leurs indemnités intégralement et dans les délais prévus.
 - d) Question de la réinsertion: les salariés licenciés n'auraient pas reçu un appui suffisant et auraient ainsi été rendus d'autant plus vulnérables.
108. **La question de la légalité.** Les requérants de la Gécamines soutiennent qu'il y a une différence entre tous les droits prévus par le Code du travail et la Convention collective, et le montant de l'indemnité forfaitaire payée au titre du PDV. Ils prétendent qu'un cinquième seulement du montant auquel ils ont droit légalement leur a été payé. Cette estimation a été contestée, et il y a désaccord sur ce qui aurait légalement dû être inclus dans les calculs définitifs des indemnités. Le taux de change entre le franc congolais et le dollar est également en cause. Les revendications des requérants ont été appuyées par l'Inspecteur général du travail dans le cas aussi bien de la Gécamines que de celui des trois banques. L'Inspecteur a présenté un calcul aboutissant à un chiffre nettement plus élevé que ceux des règlements finals.⁹⁵
109. Une autre question juridique concerne le fait que le PDV a été conçu comme un règlement négocié. Il s'agit de savoir si le PDV était légalement valable à cet égard. Dans sa note juridique, la Direction répond par l'affirmative à cette question.
110. Le Panel souligne qu'il ne se prononce pas sur l'application de la législation nationale. La question de la légalité du PDV par rapport à celle-ci doit être réglée par les institutions congolaises compétentes. Le Panel a constaté durant sa dernière mission que les requérants étaient généralement ignorants de son rôle, et qu'ils espéraient une sorte de "décision de justice" qui aurait un caractère contraignant pour les principaux acteurs, et pour la Banque mondiale en particulier. Dans chaque réunion avec les requérants, le Panel a donc expliqué minutieusement quel était son rôle pour éviter une surenchère d'espérances irréalistes.

⁹⁵ L'Inspecteur général du travail a écrit en mars 2004 au Ministre du travail et de la Prévoyance sociale, en indiquant que le montant total dû aux anciens salariés des banques s'élevait à 60 008 447 dollars. Le 13 août 2005, il lui a écrit pour lui faire savoir que le montant encore dû aux anciens salariés de la Gécamines s'élevait à 196 516 558 dollars.

111. Le Panel souhaite qu'il soit bien compris que les anciens salariés de la Gécamines et des trois banques veulent que soient reconnus leurs droits légaux, même si ceux-ci ne peuvent pas être pleinement respectés dans l'immédiat. Il s'agit pour eux non d'une simple question d'argent, mais aussi d'une question d'équité et de justice.
112. **La question de la contrainte.** Les requérants soutiennent que les négociations et l'acceptation du règlement final ont eu lieu sous la contrainte. Le Panel note que les anciens salariés de la Gécamines ont accepté le PDV dans une situation de grande détresse économique, ce qui est confirmé par les études de 2003 et 2009.
113. Le Panel note également que les requérants de la Gécamines ont déploré que certaines procédures prescrites n'aient pas été respectées dans le processus de résiliation des contrats de travail : les contrats n'étaient pas notariés, et tous les accords de cessation de service ont été présignés par un inspecteur du travail, non qualifié alors que l'inspecteur du travail approprié aurait dû être témoin de la signature des accords. Selon les requérants les PV n'ont pas été en mesure, dans ces conditions, de signer l'accord librement et en connaissance de cause. De plus, le fait qu'il n'ait pas été remis de copie de leur contrat de cessation de service aux anciens salariés de la Gécamines, sauf à ceux qui en ont demandé une explicitement, a rendu difficile pour eux de présenter une plainte officielle ultérieurement. La Direction déclare qu'à sa connaissance, aucun ancien salarié de la Gécamines n'a engagé d'action en justice (sauf sur la question du logement). Le Panel a été informé, pendant son séjour en RDC, que certains PV de la Gécamines basés à Kinshasa et un des requérants basés au Katanga avaient engagé une action en justice au sujet du processus de PDV.
114. Le Panel note que les requérants des trois banques prétendent que les négociations entre le consultant et les syndicats ont été conclues hâtivement sans que l'on ne parvienne à un accord. Dans le cas des opérations concernant aussi bien la Gécamines que le secteur bancaire, les observations préliminaires du Panel indiquent que les processus de compression d'effectifs semblent avoir été menés dans des conditions qui n'ont peut-être pas permis d'assurer une participation pleine et entière et en connaissance de cause des requérants ou de leurs représentants, bien que le DEP ait mis l'accent sur la participation de tous les intéressés au calcul des indemnités de licenciement.
115. **Question du paiement de montants suffisants et dans les délais.** Tous les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas reçu l'intégralité de leur indemnité, et se plaignent en outre de l'avoir touchée avec retard, et parfois d'avoir à supporter des frais de voyage considérables pour être payés.
116. Le Panel observe que l'opération de compression d'effectifs touchant les anciens salariés des trois banques publiques a différé de celle concernant les anciens salariés de la Gécamines en ce sens qu'elle ne reposait pas sur le concept de départ volontaire. Les anciens salariés des banques prétendent que la décision de réduire les effectifs des banques a été prise unilatéralement et qu'ils ont considéré que

l'indemnité de licenciement ne représentait qu'une partie de l'indemnité à laquelle ils avaient droit. Le Panel prend note des divergences de vues entre le Gouvernement et la Banque centrale sur le point de savoir si d'éventuels montants additionnels devraient être payés au titre de la liquidation des avoirs des trois banques ou sur le budget de l'État.

117. Il est compréhensible que dans des opérations de compression d'effectifs de cette ampleur, le processus de paiement prenne du temps. Les requérants des trois banques signalent avoir touché leur dernier paiement en 2009. Quant à la Gécamines, les montants de l'indemnité au titre du PDV ont été calculés sur la base d'une date limite bien définie (31 août 2002). La date à laquelle les anciens salariés de la Gécamines ont effectivement signé la "*Convention mettant fin par accord mutuel à leur contrat de travail*" a été postérieure de plusieurs mois et le paiement effectif a eu lieu encore plus tard. Ces retards soulèvent invariablement la question des salariés licenciés dans l'intervalle. Le Panel croit savoir que ce problème n'a pas été pris en compte initialement ni dans les accords relatifs aux indemnités de licenciement.
118. Le Panel observe que selon la note juridique mentionnée plus haut, les négociations relatives au PDV n'ont prévu aucun montant pour la période allant de la date du calcul des indemnités à celle de leur paiement effectif (cette période a dépassé un an). Le Panel croit savoir par ailleurs que les PV n'ont reçu aucune indemnité financière pendant cette période. Dans sa correspondance la plus récente avec le Gouvernement de la RDC, la Gécamines ne semble cependant pas aborder cette question. Le Panel a entendu déplorer le fait qu'au fil des ans, les diverses parties aient eu tendance à s'en rejeter mutuellement la responsabilité, ce qui fait que des questions clés ne sont toujours pas réglées.
119. Les préoccupations qui précèdent au sujet du paiement correct et en temps voulu des indemnités soulèvent de graves questions quant au sérieux des efforts de supervision de la Banque pour détecter des faiblesses et proposer des solutions en temps opportun. De plus, les requérants ont affirmé que n'ayant pas reçu de lettre officielle de cessation de fonction lorsqu'ils ont approuvé les principes du PDV, ils sont restés à la solde de l'entreprise jusqu'aux derniers paiements. Les requérants ont informé le Panel, durant sa visite, que cette lettre était nécessaire pour recevoir une pension de l'INSS.
120. **La question de la réinsertion.** Il existe deux types d'allégations concernant la question de la réinsertion. Tout d'abord, les requérants prétendent d'une façon générale que les opérations de compression d'effectifs ont entraîné une baisse du niveau de vie et par conséquent une vulnérabilité accrue, autrement dit que la réinsertion économique a échoué. Bien que le Panel ne puisse pas porter de jugement définitif sur cette question au stade actuel, il prend note des sérieuses préoccupations exprimées dans les trois demandes, qui donnent un sentiment de dénuement relatif et d'appauvrissement progressif.

121. Deuxièmement, les requérants prétendent plus précisément que l'appui supplémentaire promis pour des activités de réinsertion, en complément de l'indemnité, n'a pas été fourni. Les requérants de la Gécamines prétendent que cet appui n'a pas été adapté à leurs besoins, mal exécuté, tardif et mal géré. La Direction reconnaît que le programme de réinsertion n'a pas été un succès. Il a eu un taux de participation assez faible parmi les PV, et l'essentiel des dépenses a été constitué par les coûts institutionnels et les services consultatifs (près de 90 %), et 10 % seulement par des transferts d'avoirs et une assistance financière directe aux PV.
122. Le Panel note que l'étude socioéconomique a examiné l'aspect de la réinsertion : *“les données montrent qu'il n'y a pas de corrélation entre le fait d'avoir reçu une aide à la réinsertion et l'indice de richesse (...) Cela laisse à penser que la réinsertion est en fait très difficile et qu'il faut réfléchir à la fois à ses objectifs et à ses modalités pour ce type de groupe démographique dans ce contexte.”*
123. Comme indiqué dans la première réponse de la Direction, le programme de réinsertion des PV a été entaché d'une série de lacunes liées à la fois à sa conception et à son exécution. Il a accordé une importance excessive à la promotion de l'esprit d'entreprise. Avec le recul, il s'avère qu'il était irréaliste d'attendre des PV, qui étaient pour la plupart âgés de plus de 55 ans et avaient travaillé pendant plus de 25 ans pour une seule entreprise à mentalité paternaliste, qu'ils se lancent avec succès dans de nouvelles activités rémunératrices. Le Panel note également que le consultant qui avait conçu le programme de réinsertion avait estimé qu'environ 25 % des PV ne parviendraient probablement pas à se réinsérer dans la vie économique, mais aucune mesure particulière n'a été prévue pour eux.
124. S'agissant de la réinsertion des anciens salariés des trois banques, le Panel constate que l'indécision sur l'opportunité d'organiser ou non un tel programme a semé la confusion dans l'esprit des anciens salariés. Les requérants affirment ne pas avoir été informés de la décision de ne pas préparer de programme de ce genre.
125. Le Panel constate enfin à titre indicatif que deux griefs particuliers ont été portés à son attention durant sa dernière visite en RDC. Selon les requérants, il s'est avéré que la scolarisation et les services médicaux gratuits promis pendant une durée de deux ans après la mise en œuvre du PDV ont été fournis pendant un laps de temps plus court, et qu'il était souvent difficile d'y accéder. De plus, la diminution progressive des investissements de la Gécamines dans ces services a pu entraîner une baisse de leur qualité. Par ailleurs, les PV expatriés (c'est-à-dire des non Congolais originaires le plus souvent des pays voisins) se plaignent de difficultés particulières pour faire valoir leur droit au logement et obtenir un permis de travail. Le problème a été aggravé par le fait qu'ils n'ont reçu aucune aide pour retourner à leur lieu d'origine. Ces problèmes peuvent également amener à se demander si la supervision du Projet par la Banque a été satisfaisante.

H. Recommandation

126. Comme on l'a vu, tous les requérants et les demandes répondent aux critères d'éligibilité fixés dans la Résolution portant création du Panel d'inspection et les Clarifications de 1999.
127. En plus du non respect réel ou supposé de ses politiques et procédures opérationnelles par la Banque, les réclamations des requérants portent sur les quatre points susmentionnés liés aux torts qu'ils auraient subis. Les demandes et les réponses de la Direction contiennent des assertions et des interprétations contradictoires sur ces questions, sur les faits et sur le respect des politiques et des procédures de la Banque. Pour déterminer si celles-ci ont été ou non respectées par rapport à ces questions, le Panel devrait procéder à un examen approprié de tous les faits pertinents et des politiques et procédures applicables.
128. Les Clarifications de 1999 prévoient que *“lorsque la Direction répond en admettant de graves échecs qui sont attribuables exclusivement ou partiellement à la Banque, elle fournira des éléments tendant à prouver que celle-ci a respecté les politiques et procédures pertinentes ou en a l'intention. Cette réponse ne comprendra que les mesures que la Banque a prises ou peut prendre elle-même.”*⁹⁶
129. La deuxième réponse de la Direction est très constructive en ce sens qu'elle comprend un plan d'action, une stratégie d'appui au Gouvernement de la RDC dans sa réforme des entreprises publiques, et les enseignements tirés dans le contexte de ce Projet. Le plan d'action et la stratégie ont des incidences directes pour les Requérants en ce sens qu'ils contiennent des éléments (un mécanisme de règlement des différends, une certification de la dette sociale par entreprise et par salarié, et une réforme du régime national de pensions) qui semblent viser à régler les questions soulevées par les requérants.
130. Les mesures proposées nécessiteront cependant un délai supplémentaire pour pouvoir être pleinement opérationnelles. Il faudra pour cela que le Panel attende que quelques progrès soient accomplis pour émettre un avis sur l'efficacité de ces mesures face aux questions de respect des procédures et de torts subis soulevées dans les demandes d'inspection. À cet égard, la Direction de la Banque a indiqué au Panel qu'elle s'engageait à faire rapport au Conseil des Administrateurs sur l'avancement de l'exécution du plan d'action et de la stratégie d'ici à février 2011.
131. Compte tenu de ce qui précède et du paragraphe 5 des Clarifications de 1999,⁹⁷ à la suite de la diffusion du rapport d'avancement susmentionné de la Direction, le Panel indiquera au Conseil si le respect par la Banque de ses procédures et politiques ou son intention manifeste en ce sens sont suffisants et confirmés par la

⁹⁶ Clarifications de 1999, para. 4.

⁹⁷ Le para. 5 des Clarifications de 1999 stipule 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.”*

réalité sur le terrain, et il formulera alors une recommandation sur le point de savoir si une enquête sur les revendications exprimées dans les demandes d'inspection se justifie. Si le Conseil des Administrateurs approuve cette recommandation, le Panel en avisera les requérants et la Direction.