

Conférence de
MARIE MAZALTO
Chercheure au GRAMA



**RÉFORME DE LA LÉGISLATION
MINIÈRE ET RÔLE DES INSTITUTIONS
MULTILATÉRALES DE FINANCEMENT
DANS LE DÉVELOPPEMENT DU
SECTEUR MINIER EN RDC**

dans le cadre du colloque international :

«L'exploitation des ressources naturelles en situation de
conflits : Responsabilités internationales et perspectives
de solutions en République démocratique du Congo»

Montréal, 2 avril 2004

GRAMA
GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITÉS MINIÈRES EN AFRIQUE

<http://www.unites.uqam.ca/grama/>
UQÀM • Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-1625 • Téléphone 987-3000 Poste 2462

Introduction

Cette présentation s'insère dans la suite des travaux du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) entrepris depuis trois ans, qui portent sur la réforme des cadres réglementant l'exploitation minière du Ghana, Guinée, Madagascar, Mali et Tanzanie. Le rapport de ce programme de recherche a d'ailleurs publié cette année en langues anglaise et française par le NAI. (Nordic African Institute) en Suède¹.

Je vous livre ici quelques grandes lignes des recherches en cours sur la réforme du code minier et l'introduction de la réglementation minière en République démocratique du Congo (RDC), qui s'insère dans un mouvement plus vaste, en Afrique et ailleurs, de libéralisation des cadres juridiques et fiscaux du secteur minier.

Les programmes mis en œuvre par les institutions financières internationales dans le secteur se caractérisent par l'implantation de réformes macroéconomiques et structurelles destinées à favoriser l'entrée de capitaux étrangers pour impulser une relance économique. Ces politiques économiques de libéralisation basées sur la croissance seraient susceptibles de promouvoir le développement des pays et ainsi leur donner les moyens de consolider le processus démocratique et de lutter contre la pauvreté.

Or, il semblerait que les réformes amorcées, aient eu pour effet, dans de nombreux pays africains concernés, de redéfinir les normes du secteur, dans un contexte de fragilisation des États, et ce principalement dans des domaines critiques pour l'atteinte des objectifs de développement social, économique et pour la protection de l'environnement. C'est dans cette même perspective et ordre de préoccupation que je présente aujourd'hui l'analyse du code minier de la RDC.

¹ Bonnie Campbell (Ed.) *Regulating Mining in Africa, For whose benefit ?*, Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper 26, Uppsala, 2004, 89 p ; *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Nordiska Afrikainstitutet, Document de recherche 3, Uppsala, 2004, 97 p. Ces documents sont disponibles en ligne dans les publications du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique : <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

Pendant les années 90, de manière parallèle à ce qui se passait en Afrique, la Banque Mondiale se préoccupait déjà du développement du secteur au Zaïre de l'époque. Certains documents témoignent des propositions faites par la Banque Mondiale au gouvernement du Zaïre l'encourageant à multiplier les efforts afin de privatiser certaines branches du secteur minier². La guerre a mis entre parenthèse les projets de développement économiques du pays. Mais dès 2001, dans un laps de temps très réduit, on constate un retour en force des organisations financières internationales au Congo.

Dans un article intitulé « RDC, l'heure du retour ? », publié en 2003 dans *African Mining*, une revue du secteur de l'industrie minière d'Afrique du Sud, on souligne ce retour en force des institutions multilatérales en RDC : Banque Mondiale, SFI (Société Financière Internationale), FMI (Fonds monétaire international), MIGA (Agence multilatérale de garantie des investissements)³. L'implication des institutions de Bretton Wood en RDC est présentée par les investisseurs privés comme une avancée significative pour le pays en terme de garantie de stabilité et de sécurité financière.

Dans cette présentation, je me propose d'illustrer comment se manifeste ce rôle et cette présence des organisations financières internationales en RDC, puis j'illustrerai l'évolution de la réglementation minière en présentant quelques dispositions du nouveau code minier. Enfin, je soulèverai une série d'interrogations concernant certaines implications du rôle joué par ces institutions dans la réforme du secteur.

² En témoigne un rapport en provenance du Département de l'Intérieur américain dans lequel on apprend qu'à la demande de la Banque mondiale, le gouvernement du Zaïre avait introduit, à la fin de 1995, des mesures pour privatiser le secteur minier et attirer de nouveaux investissements privés par l'instauration de partenariats concernant plus de 20 mines appartenant à la Gécamines. Voir : Gécamines : United States Department of the Interior, *Mineral Industries of Africa and the Middle East, Mineral Yearbook*, Vol. III, Area Reports International, Washington, Zaïre, 1995, p. 123.

³ MIGA : Agence multilatérale de Garantie des Investissements créée en 1988 par la Banque Mondiale, institutions qui complète les activités de la SFI et de la Banque Mondiale.

I. Chronologie de la mise en place des réformes en RDC

Parmi les idées importantes de cette présentation, j'aimerais attirer votre attention sur la rapidité de la reprise des activités des organisations financières internationales au Congo. La chronologie des événements qui va suivre nous permet d'illustrer par quelles étapes les réformes amorcées, dans tous les secteurs de l'économie du pays, se mettent en place dans le secteur minier.

Il est intéressant de constater que c'est au Zaïre, en 1982, que les politiques d'ajustements structurels ont été initiées, pour être interrompues trois ans plus tard, tandis qu'elles furent largement appliquées dans la plupart des autres pays africains au cours des 20 dernières années. C'est ce même processus de transformation et de restructuration profonde, dont l'objectif est l'ouverture et la libéralisation des économies nationales, que l'on semble maintenant vouloir implanter en l'espace d'à peine trois ans en RDC, tandis que ces orientations ont mis plus d'une décennie à être implantées dans d'autres pays.

Depuis 1989, les indices économiques de la RDC font état d'un recul très prononcé de la production minière, la guerre ayant semble-t-il précipité la détérioration déjà amorcée du secteur. Malgré tout, l'objectif de convertir la RDC en une destination attrayante pour les investisseurs est au centre de la stratégie des bailleurs de fonds et du gouvernement qui misent principalement sur les ressources naturelles du pays, mines, foresterie, et agriculture, pour assurer la relance et lutter contre la pauvreté.

En 1997, la Banque Mondiale offre une aide technique à la RDC pour l'élaboration d'un plan de reconstruction à long terme. En décembre de la même année se tient une réunion des « Amis du Congo », convoquée par la Banque Mondiale à Bruxelles, qui réunit 17 pays donateurs et neuf agences bilatérales et multilatérales autour du thème des besoins de reconstruction du pays.

Fait suite une première proposition en 1998 pour le déboursement d'environ 1,7 milliards \$ US au titre du « Programme de stabilisation et de redressement économique ». Le plan souscrit :

« [...] à la libéralisation du secteur [minier] et à la promotion de l'investissement privé, aussi bien qu'à la suppression de réglementations limitant l'investissement. On encourage également une plus grande compétition, des mesures pour réduire la contrebande et pour transformer les grandes compagnies minières parapubliques en sociétés de holding d'État. »⁴

Durant cette période, les donateurs demeurent très vigilants en multipliant les réunions de suivi sous l'égide de la Banque Mondiale, afin de s'assurer que « les progrès accomplis dans les secteurs de la gouvernance [et] de la démocratisation aussi bien que la préparation et l'exécution d'un programme économique plus large » soient préservés.

A partir de 2001, le pays enclenche la reprise du processus de paix qui culminera avec la signature des accords de Sun City en 2003. Durant cette période les bailleurs multiplient les plans de stabilisation et de relance économique, qui se caractérisent par trois dimensions essentielles, à savoir l'ampleur des réformes, la rapidité de leur mise en application et la participation très marquée des institutions financières multilatérales dans le processus. A contrario, on note le peu de place que les instances nationales semblent avoir tenu dans la formulation de ces politiques bien que le pays ait la responsabilité, à terme, de leur mise en application.

⁴ Afrique Relance, ONU, Une aide pour le Nouveau Congo, *La République démocratique présente un plan de relance d'urgence pour 1998*, par Carole J.L. Collins.

A cette époque Kabila père favorise une politique plus nationaliste qui limite l'enthousiasme des bailleurs de fond. Le Plan ne verra pas le jour.

II. Retour massif des institutions de Brettons Wood.

En 2001, après 10 ans d'absence en RDC, la Banque Mondiale et le FMI retournent au pays.⁵

Je vous propose maintenant un petit détour pour vous donner des éléments afin de situer le contexte en vous présentant les mesures de relance adoptées qui constituent le cadre dans lequel la réforme du secteur minier a été introduite.

Au centre de la politique économique promue par les partenaires du groupe de la Banque Mondiale se trouve la SAT : la stratégie d'aide transitoire, approuvée en juillet 2001 et renouvelée en 2004, qui implique un programme de réformes macroéconomiques et structurelles (2002-2005) ayant comme objectif de stabiliser l'économie, de garantir la paix et de lutter contre la pauvreté.

Dans ce plan se retrouvent plusieurs programmes et mesures de sortie de crise tels que :

- 1) **Le Programme Triennal Minimum Actualisé (PTMA)** de 1999-2001 élaboré par le gouvernement avec le concours du PNUD et de la Banque Mondiale. La réforme du secteur minier y est présentée comme un champ d'action prioritaire.
- 2) **Le programme Intérimaire Renforcé (PIR)** 2001-2002 mis en place par le gouvernement avec le concours des institutions de Brettons Wood est principalement destiné à enrayer la dégradation du cadre macroéconomique à court terme afin de remettre l'économie congolaise sur la voie de la croissance par une politique de libéralisation et d'ouverture aux investissements étrangers.
- 3) Autre instrument de relance, **la stratégie de réduction de la pauvreté**. Le programme intérimaire de réduction de la pauvreté, adopté en 2002, fait la promotion, en vue de la relance économique, de certaines mesures adoptées avec le support de la communauté internationale, dont l'élimination du monopole sur le commerce des diamants, ainsi que la promulgation d'un nouveau code des investissements et d'un nouveau code minier.⁶

⁵ Ouvrent des bureaux à Kinshasa en 2001, initiative symbolique concrétisant la reprise du dialogue avec les autorités, et annonciatrice d'une série de programmes de relance économique.

⁶ Interim Poverty Reduction Strategy Paper and Joint IDA-IMF Staff Assessment, Document of The world Bank, For Official Use Only, report N024216, May 24, 2002.

D'ici 2005 l'objectif poursuivi est la formulation et l'adoption de la version définitive de la stratégie de réduction de la pauvreté basée sur un large processus participatif.

- 4) Enfin, le **PMURR (Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et réhabilitation)** sert de cadre de référence des opérations concertées de reprise de la coopération entre la RDC et la Banque Mondiale conformément à la Stratégie d'aide transitoire pour la période 2002-2005.

Doté d'un budget de 1,7 milliards \$ US, le PMURR est un programme qui réaffirme la volonté politique du gouvernement et des bailleurs de fonds « d'imprimer un changement profond aux fonctions générales de l'État et à la gestion de la chose publique »⁷.

C'est dans le cadre du PMURR que la réforme du code minier a été entreprise, en proche collaboration avec les experts de la Banque Mondiale. Un document de la Banque, daté de 2001, précise que :

« Avec le support de la Banque Mondiale, le gouvernement a préparé un code des investissements qui a été approuvé par le parlement, et une première version du code minier, qui a été envoyée au parlement pour approbation [...]. Avec d'importantes ressources naturelles, la RDC possède un potentiel qui peut en faire un des pays les plus riches du continent. Pour accéder à ce potentiel il importe d'implanter la paix et la bonne gouvernance. »⁸

L'adoption rapide et satisfaisante de toutes ces mesures par le gouvernement du Congo aura permis au pays d'être éligible, dans un temps record, à un programme d'allègement de la dette dans le contexte de l'initiative PPTTE (pays pauvres très endettés). En effet, dès juillet 2003, le Congo voit passer sa dette de 14 milliards \$ US à moins de 2 milliards \$ US, ce geste d'importance venant consacrer l'engagement des bailleurs de fonds dans le processus de relance économique du pays.

⁷ Programme multisectoriel d'urgence de reconstruction et réhabilitation (PMURR), 2001-2002, p. 2. Spécifions que les fonds du PMURR ne sont pas tous déboursés et arrivent au compte goutte en RDC.

⁸ Democratic Republic of the Congo emergency Multisector Rehabilitation and reconstruction Project (EMRRP) Report No PID D10904. Data PID prepared January 15, 2001. Infoshop The world bank. Texte original : "With world bank support, the government prepared an investment code, which has been approved by parliament, and a draft mining code, which has been sent to parliament for approval. [...] with assistance from the IMF it is taking steps to improve its fiscal policies and management. [...] Moreover, with its vast natural resources, the RDC has the potential to be one of continent's richest countries. Meeting this potential requires peace and good governance."

Soucieux de rassurer les investisseurs, le Directeur du département des Ressources minières mondiales de la Banque Mondiale déclarait au séminaire d'avril 2002, tenu à Kinshasa en présence des différents acteurs du secteur minier :

« La Société Financière Internationale est très encouragée en tant qu'investisseur et prêteur par le nouveau code minier [...], elle compte jouer un rôle décisif dans les premiers investissements en tant que détenteur d'actions comme intermédiaire impartial qui rassure à la fois les partenaires du secteur privé et du secteur public. Cela aura un effet d'entraînement pour les autres investisseurs et bailleurs de fonds. »⁹

III. Le code minier : un aperçu sectoriel des nouvelles politiques de développement

Les deux premières parties de notre exposé nous aurons permis de comprendre que l'aide économique concédée au Congo est assortie d'un agenda précis et en fait prédéterminé, d'une aide juridique et technique et d'une participation économique substantielle de la part des organisations financières internationales.

La mission financière de ces institutions a nécessairement eu des implications pour la conceptualisation des réformes elles-même, mais aussi sur la nature des négociations qui ont donné lieu à leur introduction.

Je vais tenter d'illustrer mes propos en faisant ressortir quelques points saillants du code minier qui a été adopté en juillet 2002. Il n'est évidemment pas question ici de rentrer dans le détail, mais de présenter les grandes lignes ou certaines des clauses du code et de sa réglementation qui comportent plusieurs centaines d'articles.

La nouvelle codification a l'avantage d'apporter des clarifications sur un bon nombre d'enjeux et d'introduire une plus grande transparence, ce qui en soit est très positif, ainsi que d'inciter à une

⁹ Le financement des projets miniers en RDC, par James Bond, Directeur du Département Ressources minières mondiales, Groupe de la Banque Mondiale, dans le *Rapport du Séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité économique congolaise* tenu au Grand Hôtel, du 22 au 23 avril 2002, Kinshasa (RDC).

prise en compte de certaines dimensions, comme l'environnement, qui avaient été jusqu'ici passées sous silence.

Le rapport du Séminaire sur la contribution du secteur minier à la reprise rapide de l'activité congolaise, parrainé par la Banque Mondiale, tenu en avril 2002 juste avant l'adoption du nouveau code, nous apprend qu'il présente un régime fiscal qui est dit équitable sans pour autant être généreux.

Notre étude attentive du code minier et de sa réglementation, nous suggère que ce nouveau régime fiscal et douanier unique est avant tout destiné à promouvoir la rentabilité du projet minier. La tendance est à l'alignement des redevances minières sur celles de pays comme le Ghana, le Mali et la Tanzanie avec des taux situés entre 0,5 % pour les métaux ferreux et 4 % pour les pierres précieuses. On note également des droits de douane réduits à l'entrée et l'élimination des droits de douane à la sortie.

« Le professeur James Otto, de l'École des Mines du Colorado, évalue le régime fiscal et douanier du nouveau code RDC comparativement aux régimes fiscaux et douaniers de certains pays comme étant situé en troisième position en Afrique et en 10^{ème} position au niveau mondial»¹⁰ relativement aux avantages consentis aux investisseurs.

Rôle de l'État

Concernant le rôle tenu par l'État maintenant, notons que le nouveau code minier met en place une structure visant « la liberté d'action minimale de l'État »¹¹, attribuant à l'investisseur privé un statut à la fois de titulaire, d'opérateur, de commerçant et de contribuable.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Le financement des projets miniers en RDC, par James Bond, directeur du Département Ressources minières mondiales du Groupe de la Banque Mondiale.

D'ailleurs on peut lire dans le code à propos du rôle de l'État dans le secteur : « Bien qu'assumant la mise en valeur des substances minérales par l'appel à l'initiative privée, l'État a essentiellement un rôle limité à la promotion et à la régulation du secteur minier. »¹²

Nous tenons à préciser que dans ce qui suit, loin de vouloir faire l'apologie de la mauvaise gestion antérieure du secteur minier, ce qui nous préoccupe en premier lieu est de voir dans quelle mesure les dispositions de la nouvelle réglementation tiennent compte des enjeux de développement national au niveau économique et social.

Il est significatif de constater que dans l'ancien code datant de 1981, les activités minières devaient en priorité, répondre à « des objectifs de développement national définis par le Conseil exécutif » (A 22). À ce titre, « l'État avait le pouvoir d'édicter toutes dispositions obligeant les exploitants à se conformer aux mesures prises dans l'intérêt général et destinées notamment à l'approvisionnement d'une industrie nationale stratégique. »¹³ (A 50). Dans l'ancien code on retrouve également une clause qui oblige les compagnies à présenter un programme d'activités annexes, répondant à des objectifs de développement définis par le gouvernement. Il s'agissait notamment de la fourniture d'infrastructures et de services sociaux aux communautés : hôpitaux, écoles, centres sportifs, etc.

Le deuxième point à retenir de cette étude du nouveau code concerne le changement de nature de la mission de l'État vers une fonction de régulation comptant désormais sur les entreprises pour adhérer, de leur propre initiative, à des standards de développement social.

¹² Voir code minier RDC. Titre I - Chapitre II.

¹³ La commercialisation des minerais était anciennement, toujours selon le code, assurée pour le compte de l'État par l'entreprise de droit public, la « société congolaise de commercialisation des minerais » (Sozacom).

La protection de l'environnement.

Dans le domaine de l'environnement, maintenant, nous tenons à souligner que le nouveau code a intégré un chapitre consacré aux diverses mesures environnementales exigées comme préalable à la réalisation de toute activité minière. La dimension environnementale était absente de l'ancien code. Ces mesures représentent, sans conteste, un grand pas en avant dans la recherche de garanties pour que l'activité minière participe au développement durable du Congo.

En effet, sous le nouveau régime minier : « toute opération d'exploitation doit faire l'objet d'une Étude d'Impact Environnemental du Projet et d'un Plan de Gestion Environnemental préalablement établis et approuvés. » (Art.407 Règlement)

À ce titre, le nouveau code responsabilise les titulaires de permis vis-à-vis des dommages causés à l'environnement qui ne sont pas préalablement inscrits dans leur plan environnemental approuvé¹⁴. D'autre part, le code précise : « qu'en cas de mutation¹⁵ d'un droit minier d'exploitation, la responsabilité des dommages provenant de travaux antérieurs au transfert incombe solidairement à l'ancien et au nouveau titulaire. » (Code Art. 280)

Cet article du code est essentiel dans la mesure où il pose la question de l'héritage du passif environnemental et de la responsabilité des différents acteurs dans la réhabilitation des écosystèmes en RDC. La transcription des échanges tenus au colloque de Kinshasa, organisé par le gouvernement sous l'égide de la Banque Mondiale, témoigne d'ailleurs de l'inquiétude des investisseurs envers cet article qui les responsabilise face aux préjudices écologiques antérieurs.

¹⁴ De la responsabilité environnementale du Titulaire relative aux droits miniers et de carrières : « Le titulaire n'est responsable des dommages causés sur l'environnement par ses activités que dans la mesure où il n'a pas respecté les termes de son plan Environnemental approuvé y compris les modifications au cours du projet, ou a violé l'une des obligations environnementales prévues au présent titre. » (Article 405 Règlement minier)

¹⁵ Dans le code – Titre VII de l'amodiation et des mutations. Chapitre II sur la mutation : la mutation comprend les cessions (totale ou partielle); l'acte de cession doit contenir l'engagement du cessionnaire à assumer toutes les obligations du titulaire vis-à-vis de l'État découlant du droit minier ou de l'autorisation d'exploitation de Carrière Permanente concernée; et les transmissions (contrat de fusion ou cause de décès). Code minier, Article 182.

On retrouve donc dans le code un souci de partage des risques environnementaux, sachant que certaines régions du Congo sont une illustration tragique des dégâts que peut provoquer l'exploitation minière sur l'environnement et par ricochet sur les communautés locales qui les subissent : pensons ici aux questions des déchets contaminés, de la déforestation, de la contamination de l'eau, etc.

Or, face aux réticences émises par le secteur privé, devant ces clauses engageant la responsabilité des nouveaux investisseurs pour les atteintes du passé à l'environnement, le gouvernement va se trouver dans une position très difficile qui va sûrement entraîner une certaine réticence pour leur mise en oeuvre. Il semblerait donc que ces dispositions aient peu de chances d'être appliquées dans le contexte actuel.

Conclusion

En conclusion nous nous proposons de revenir sur quelques dimensions qui émergent de cette brève présentation. Tout d'abord, concernant le processus d'appropriation et la légitimité du nouveau code minier.

La première interrogation que nous soulevons concerne le contexte politique dans lequel a été élaborée cette réforme en profondeur de la législation minière, principalement en ce qui concerne les dispositions fiscale et douanière. En effet, dans la mesure où le nouveau code élaboré par un gouvernement de transition garantit la stabilité de ces dispositions pour les dix prochaines années, il prévient d'éventuelles modifications du régime fiscal et douanier par le prochain gouvernement issu des élections prévues pour 2005.

Plus fondamentalement, comme il a été démontré, en faisant référence aux documents de la Banque Mondiale et du gouvernement, les origines du processus de réforme sont clairement reconnues comme émanant des institutions internationales de financement. Ceci pose trois ordres de questions. Le premier concerne l'adaptation de la législation aux conditions spécifiques du

pays. Le second pose la question de l'appropriation de ces nouvelles normes, notamment dans un contexte de division politique qui hypothèque actuellement le pouvoir de contrôle du gouvernement central dans certaines régions de la RDC. Le troisième ordre de question concerne le processus de redistribution des redevances minières sur une base décentralisée, dans un contexte politique de transition. Sachant que les différents niveaux de responsabilité politique ne sont pas encore consolidés, la décentralisation ne risquerait-elle pas d'aller à l'encontre du processus de réunification et de reconstruction du pays ?

Retombées sociales et environnementales

Concernant les dimensions environnementales, plusieurs analystes et témoins brossent le portrait d'un héritage problématique qui donne souvent lieu à des situations dramatiques. Dans un tel contexte, parler de responsabilité partagée soulève des questions sans réponse, sachant que les nouveaux investisseurs émettent de sérieuses réserves par rapport à cette clause et qu'actuellement l'État n'est pas en mesure de supporter le passif environnemental des exploitations antérieures.

Enfin, nous soulignons l'abandon des clauses responsabilisant les entreprises face aux objectifs de développement social des communautés concernées par les projets. Dans l'actuel contexte de libéralisation, le gouvernement pourra-t-il trouver de nouveaux incitatifs pour encourager les entreprises à s'engager, en collaboration avec l'État, à poursuivre les objectifs nationaux de la stratégie de réduction de la pauvreté ?

Pour terminer cette présentation, je dirais que la réforme du secteur minier, bien que présentée comme relevant de la bonne gestion technique et administrative, s'insère dans un contexte de transition difficile pour sa mise en œuvre et interroge la capacité des institutions politiques de la RDC à la faire appliquer. La mise en place progressive d'institutions étatiques en charge du contrôle des activités minières pose la question des conditions actuelles d'application de ces mesures, et notamment dans le domaine environnemental.

Le pays n'a d'ailleurs ni les ressources humaines ni financières pour assurer l'application des normes et des mesures de contrôle qui leur sont associées, situation qui n'est malheureusement pas spécifique au Congo. La mise en place de mesures de régulation implique d'avoir la capacité en terme de ressources humaines et de ressources financières de leur mise en application.

Or, étant donné la fragilité des processus politiques actuels dans un contexte de transition préélectorale, vu l'ampleur et la rapidité de ces réformes on ne peut que s'interroger sur la responsabilité politique que les bailleurs de fonds vont assumer en cas de non-application de ces réformes dont ils sont en grande partie les initiateurs¹⁶.

* * *

¹⁶ En d'autres termes, quel rôle les bailleurs de fonds vont-ils assumer dans la mise en application, le suivi et éventuellement la mise en avant de mesures de redressement en cas de non-application de ces réformes pendant que le gouvernement ne dispose pas des structures administratives pour assurer le respect et la mise en œuvre de ces nouvelles normes ?