



DIAMANTS SANS FRONTIÈRES: UNE ÉVALUATION DE LA CONTREBANDE DES DIAMANTS ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU SYS- TÈME DE CERTIFICATION DU PROCESSUS DE KIMBERLEY EN AFRIQUE DE L'OUEST

UN RAPPORT À LA PLÉNIÈRE 2010 DU SCPK

**PRÉSENTÉ PAR PARTENARIAT AFRIQUE CANADA ET LES GOUVERNE-
MENTS DE CANADA ET DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE**

DU 1^{er} AU 4 NOVEMBRE 2010

JÉRUSALEM





I: RESUME

De par leur nature même, les diamants posent d'énormes défis aux gouvernements qui souhaitent s'assurer que l'extraction et le commerce de cette ressource naturelle favorisent le développement économique national et local. Ceux qui cherchent à éviter le marché officiel, que ce soit pour des motifs bénins ou criminels, ont beau jeu pour faire la contrebande de ce produit de grande valeur et de petite taille. Les diamants sont faciles à transporter, à commercialiser et à soustraire aux contrôles effectués aux frontières nationales. On connaît à quel point il est facile de les faire sortir en contrebande des pays producteurs, mais il est aussi plutôt facile de les importer dans des pays qui ne respectent pas les exigences du Système de Certification du Processus de Kimberley (SCPK).

Les efforts déployés pour lutter directement contre la contrebande vont dans le sens des objectifs du SCPK, qui cherche à endiguer le flux des diamants de la guerre. Les diamants de la guerre utilisés par des groupes rebelles pour financer des conflits en Afrique de l'Ouest et en Afrique australe étaient tous extraits illégalement avant de passer en contrebande sur le marché noir. La réduction de la contrebande peut aussi consolider les finances publiques puisque les diamants qui empruntent les voies officielles peuvent être taxés. Les efforts visant à légaliser les flux de diamants peuvent aussi soutenir le développement économique dans les collectivités où l'on extrait les diamants et où il existe des programmes de réinvestissement communautaire.

Bien que le SCPK impose des exigences rigoureuses à ses membres afin d'empêcher que les diamants de la guerre ne pénètrent dans le commerce légitime, de nombreux pays éprouvent des difficultés à respecter ces exigences, qu'il s'agisse des pays exportateurs ou des pays importateurs. Certaines failles dans la conception et l'application des contrôles internes permettent l'existence des activités de contrebande, ce qui crée un environnement favorable à la réémergence des diamants de la guerre¹.

Puisque la contrebande des diamants est de par sa nature même un phénomène transfrontalier, il est clair qu'il faut mettre en place une coopération transfrontalière à l'échelle tant régionale (entre des pays aux frontières perméables) qu'internationale (entre les pays exportateurs et importateurs, qui doivent assumer une plus grande responsabilité pour les efforts de prévention de l'afflux de diamants illicites dans la chaîne d'approvisionnement légitime des diamants).

Reconnaissant à quel point il est important de renforcer les efforts de lutte contre la contrebande des diamants, le président du SCPK pour 2010 (Boaz Hirsch) a retenu la lutte contre la contrebande comme l'une des principales priorités de la présidence d'Israël. Afin de soutenir les efforts de la présidence visant à faire progresser le dossier de la contrebande des diamants (en particulier les efforts pour empêcher les diamants ivoiriens d'entrer sur le marché noir), les États-Unis ont financé des dialogues nationaux sur la contrebande des diamants dans quatre pays : la Guinée, la Côte d'Ivoire, la Sierra Leone et le Liberia, avec l'assistance technique de Partenariat Afrique Canada et l'appui financier du projet Droits de propriété et développement du diamant artisanal (DPDDA) de USAID.

Les ateliers, convoqués par des organisations de la société civile dans chacun des pays, avaient pour but de créer un espace pour un dialogue multipartite sur la contrebande des diamants et le Processus de Kimberley². Un éventail vaste et diversifié d'organismes ont assisté aux ateliers, y compris des mi-

¹ On trouvera des analyses des failles dans le Processus de Kimberley sur les sites-web de Partenariat Afrique Canada (www.pacweb.org) et de Global Witness (www.globalwitness.org).

² Voir à l'Annexe I de courtes descriptions des partenaires de la société civile qui ont convoqué les ateliers dans chaque pays.

nistères des Mines, des organisations de la société civile, des mineurs artisans, des membres de syndicats, des négociants de diamants et des représentants des services des douanes et de la police³.

À la suite des ateliers, on a créé des profils nationaux de la contrebande des diamants pour chacun des pays; ces profils ont été présentés au premier séminaire sur la lutte contre la contrebande du SCPK, qui a eu lieu à Tel-Aviv à l'occasion de la réunion intersessions du SCPK, en juin 2010. Des représentants d'organisations de la société civile et des gouvernements des pays de l'Union du fleuve Mano, de concert avec les représentants des services de police et des douanes ainsi que des responsables de banques de divers pays participant au SCPK, ont discuté des moyens de lutter contre la contrebande des diamants en appliquant des solutions fondées sur le développement, la gouvernance et la mise en application des lois. On trouvera aux parties II et III de ce document des résumés des discussions tenues durant ce séminaire, ainsi que les quatre profils nationaux.

Dans la foulée de ces initiatives, le SCPK a l'occasion d'aller de l'avant de manière systématique pour lutter contre un problème qui est au cœur de son mandat : réduire le commerce illicite des diamants bruts. Voici quelques-unes des actions prioritaires qu'ont proposées les intervenants :

Solutions Multilatérales

- ◆ **Coopération entre les organismes.** La contrebande interrégionale des diamants exige des réponses de portée régionale, surtout de la part des organismes d'application de la loi. Peu importe la forme institutionnelle qu'il prendra, les intervenants ont convenu de l'importance de créer un type de forum de haut niveau qui puisse réunir les responsables des principaux organismes d'application de la loi des pays tant exportateurs qu'importateurs afin d'élaborer des approches efficaces de lutte contre la fraude, la contrebande et les autres activités illégales qui entourent les diamants.
- ◆ **Groupe de travail sur l'exécution.** Étant donné la primauté de cette question pour le travail du SCPK, de nombreux intervenants ont proposé que le SCPK crée un groupe de travail sur la contrebande ou qu'il veille à ce que ce dossier fasse l'objet de discussions plus suivies au sein des groupes de travail existants.
- ◆ **Plan de travail sur la contrebande.** Une fois que les partenaires auront trouvé un mécanisme pour favoriser la coopération et le partage d'information, le SCPK devrait coordonner la mise en œuvre d'un plan de travail exhaustif en matière de la contrebande prévoyant des solutions à l'échelle locale, nationale, régionale et internationale.
- ◆ **Partage d'information et accroissement de la confiance.** L'un des premiers points d'un plan de travail sur la contrebande devrait être la création de mécanismes permettant aux organismes d'application de la loi de partager de l'information et de bâtir la confiance, tant au sein des groupes professionnels (p. ex. les responsables des services policiers de divers pays) que d'une profession à l'autre (p ex. réunir les responsables des services de police et des douanes). On estimait que les institutions multilatérales en place devraient créer des espaces/réseaux/institutions pour améliorer le partage d'information.
- ◆ **Fonds de fiducie pour la lutte contre la contrebande.** Plusieurs intervenants ont fait remarquer que même si le SCPK entretient des attentes extrêmement élevées quant aux types de mesure d'exécution que devraient prendre les pays africains pour prévenir la contrebande des diamants, les ressources pour financer de telles activités demeurent rares.

³ Avant de tenir son atelier d'une journée, Green Advocates (le partenaire de la société civile au Liberia) a mené des consultations approfondies au sein des collectivités d'extraction de diamants du Liberia, de même que des entrevues individuelles avec des intervenants clés.

- ◆ **Cibler les énergies à l'échelle régionale.** Les intervenants ont souligné l'importance de cibler les ressources restreintes au cours des premières étapes de l'élaboration des initiatives d'exécution du SCPK. On a proposé de se concentrer sur la Côte d'Ivoire.

Solutions Nationales

Bien que la coopération multilatérale soit essentielle pour lutter contre la contrebande, on a aussi mis en relief certaines mesures à prendre à l'échelle nationale. On a mis en avant trois types de solutions :

- ◆ Les **solutions relatives au développement** comprennent des idées sur la façon *d'empêcher* l'exercice de la contrebande en s'attaquant aux problèmes d'équité et de sécurité qui préoccupent les mineurs artisans. On trouvait au cœur de ces discussions des recommandations fermes à l'intention des gouvernements pour qu'ils surveillent étroitement les prix payés aux mineurs artisans lorsqu'ils participent au marché officiel, et pour qu'ils mettent sur pied et favorisent des initiatives de réinvestissement communautaire dans le but de mettre en relief la valeur sociale de la participation au système officiel.
- ◆ On a aussi mis en avant des **solutions relatives à la gouvernance** afin que les gouvernements nationaux renforcent les systèmes de surveillance et de responsabilité dans la chaîne d'approvisionnement des diamants, faisant en sorte qu'il soit plus difficile pour les individus de faire de la contrebande sans se faire prendre. Un thème récurrent voulait que les responsables gouvernementaux adoptent une approche plus systématique de la surveillance de la chaîne d'approvisionnement des diamants en ayant recours à un plus grand nombre de vérifications aléatoires et ponctuelles des systèmes de surveillance établis au niveau national. Les intervenants ont aussi souligné l'importance de recueillir des données significatives sur la production et de poursuivre les dialogues à intervenants multiples sur les questions relatives au SCPK.
- ◆ Les **solutions relatives à la mise en application des lois** cherchent avant tout à améliorer l'efficacité des institutions conçues pour intercepter et traduire en justice les contrebandiers de diamants. De nombreux intervenants ont souligné l'importance d'intensifier la collaboration entre les organismes d'application de la loi aux niveaux national et régional, et d'offrir de la formation et du soutien logistique aux responsables de l'exécution. L'atelier sur le Liberia a formulé une proposition novatrice pour faire participer les membres de la collectivité à la surveillance des frontières perméables, comme moyen de compenser les ressources limitées dont dispose l'État pour surveiller les régions frontalières éloignées.



Résumé du séminaire sur la lutte contre la contrebande et le Processus de Kimberley

Le 24 juin 2010



II: RESUME DU SEMINAIRE SUR LE PROCESSUS DE KIMBERLEY ET LA LUTTE CONTRE LA CONTREBANDE (TEL AVIV - JULY 24, 2010)

Tout de suite après la réunion intersessions du Processus de Kimberley (SCPK), en juin 2010, un séminaire d'une journée a réuni des représentants des gouvernements, de la société civile et de l'industrie du diamant pour explorer les enjeux complexes relatifs à la fraude et à la contrebande des diamants. Parrainé conjointement par les gouvernements du Canada et des États-Unis, avec l'appui financier de nombreuses organisations, le séminaire sur la lutte contre la contrebande a réuni sous l'égide du PK, le 24 juin, un groupe d'acteurs qui n'ont que rarement l'occasion de se rencontrer lors des réunions du SCPK, particulièrement les responsables des services des douanes et de la police. Le séminaire a offert à ces personnes une occasion appréciée d'entrer en relation avec les gouvernements, l'industrie et la société civile afin d'échanger des renseignements et des points de vue sur les moyens à prendre pour renforcer les principes et les pratiques des mesures d'exécution la mise en œuvre du SCPK.

La séance du matin comportait deux séries de présentations dans le cadre de groupes d'experts suivis de réunions en petits groupes et d'une plénière de synthèse (voir l'ordre du jour à la fin du document). Les spécialistes de l'industrie du diamant et des services des douanes ont présenté un examen approfondi de la nature de la contrebande des diamants et d'autres activités illicites connexes. Les participants à l'atelier ont énormément apprécié le compte rendu éloquent sur la situation actuelle de la contrebande des diamants et sur le caractère complexe de la lutte contre les pratiques commerciales frauduleuses. Des groupes de la société civile et des organisations multilatérales ont aussi présenté un point de vue unique et complémentaire sur la contrebande des diamants.

Dans l'après-midi, les participants ont pu assister à des exposés et participer à des discussions en petits groupes axées sur des questions relatives à l'exécution la mise en application du Processus de Kimberley en Afrique de l'Ouest. Cette séance a profité de l'énorme travail de préparation accompli par les délégations nationales de l'Afrique de l'Ouest et par certains participants parrainés par les gouvernements du Canada et des États-Unis.

Par souci de brièveté, le résumé qui suit met en relief les principaux points qui se sont dégagés des exposés et des groupes de discussion. Compte tenu du caractère délicat des examens des cas concrets de contrebande, les exposés des experts ne sont pas joints à ce texte. Les résumés ci-dessous reflètent plutôt le point de vue général tant des experts que des participants.

Résumé des exposés des experts et des discussions

Les exposés présentés à l'occasion du séminaire sur l'exécution ont décrit éloquentement les mécanismes grâce auxquels les diamants illégaux empruntent des voies d'exportation à partir du point de production jusqu'aux pays importateurs, à des fins de traitement et, en fin de compte, de vente au détail. Certains représentants de services douaniers ont présenté des exemples précis de fraude et de contrebande ainsi que des conseils sur la façon d'élaborer une stratégie d'exécution. Les experts ont aussi présenté les points de vue des mineurs artisans eux-mêmes sur les causes profondes de la contrebande.

Voici les principaux points qui se sont dégagés des discussions :

- ◆ **Les diamants sont la marchandise la plus précieuse au monde.** Le commerce du dia-

mant revêt des dimensions tant favorables que défavorables. Le crime, la corruption et d'autres activités illégales accompagnent la production de richesses et la croissance économique qu'engendre le commerce des diamants.

- ◆ **Les diamants attirent la criminalité.** À titre de produit dont la valeur est extrêmement élevée et la production faible, les diamants sont très vulnérables à la contrebande. Ils sont faciles à transporter, à commercialiser et à faire passer les frontières en évitant les contrôles. Il est bien connu que les diamants sont faciles à faire sortir en contrebande des pays producteurs, et aussi plutôt faciles à importer dans des pays qui ne respectent pas les exigences du Processus de Kimberley en matière de certification. Jusqu'à maintenant, les diamants ne figuraient pas parmi les quatre ou cinq principaux produits surveillés par les services des douanes internationaux, bien qu'ils soient extrêmement attrayants pour les criminels et les terroristes.
- ◆ **L'évolution de l'industrie du diamant contribue à de nouvelles formes de contrebande des diamants.** Le commerce international des diamants est en pleine évolution. Dans le passé, les comptoirs ou bureaux d'achat dominaient le commerce. Dans les pays producteurs, des réseaux familiaux libanais jouaient un rôle clé. Les bureaux d'achat cachaient souvent la valeur réelle des diamants au moyen de factures falsifiées afin d'échapper aux impôts nationaux. Le blanchiment d'argent existait à cette époque, tout comme aujourd'hui. Malgré la restructuration de l'économie du diamant, il existe encore de nos jours des occasions de fraude. Les organismes d'application de la loi n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour surveiller les nouvelles et complexes techniques de fraude. Il est extrêmement difficile de surveiller la circulation illégale des diamants en raison de la sophistication du réseau illégal des diamants, du grand nombre d'acteurs engagés dans ce commerce, et du manque d'information sur les mouvements et les mécanismes des échanges frauduleux.

- ◆ **Des liens se tissent entre le trafic de la drogue et les exportations illégales de diamants.** En Afrique de l'Ouest, on observe une nouvelle et inquiétante tendance, c'est-à-dire les liens entre le blanchiment d'argent, le trafic de la drogue et le commerce des diamants. On a donné des exemples de ces nouveaux liens en Afrique de l'Ouest. Malheureusement, ni les gouvernements ni l'industrie du diamant n'ont examiné en profondeur ce grave problème.
- ◆ **Une exécution des efforts pour la lutte contre la contrebande insuffisante persiste dans les pays exportateurs ne sont pas suffisants.** Les experts et les participants ont présenté de nombreux exemples pour expliquer pourquoi les mesures destinées à mettre un terme à la fraude et à la contrebande sont si difficiles à appliquer tant dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs. Des représentants de l'Afrique ont décrit des cas illustrant pourquoi il est quasi impossible d'empêcher que les diamants franchissent des frontières nationales perméables. La fragilité des services des douanes nationaux, le caractère souvent endémique de la corruption à tous les niveaux et les migrations aussi considérables qu'incontrôlées d'un pays à l'autre minent l'efficacité des mesures prises pour mettre un terme à la contrebande des diamants et à la fraude.
- ◆ **La coopération entre les organismes des pays importateurs est insuffisante.** Des représentants des organismes d'application de la loi des pays importateurs ont aussi décrit comment la coordination limitée ou inexistante entre les organismes ainsi que le partage insuffisant de l'information minaient l'efficacité du travail policier. Les organismes d'application de la loi ne sont pas bien outillés pour contrer la sophistication très poussée des éléments criminels engagés dans l'industrie du diamant.
- ◆ **Les encouragements à la fraude et à la contrebande se multiplient au point de production.** Les représentants de l'Initiative diamant et développement internationale (DDII) et les dialogues nationaux sur

L'exécution la lutte contre la contrebande coordonnés par la société civile (Partenariat Afrique Canada, en association avec la société civile nationale) ont détaillé les facteurs qui favorisent une exécution insuffisante ainsi que ceux qui sous-tendent la contrebande dans l'optique des mineurs artisans. Rares sont les encouragements, à l'échelon local, qui aident les mineurs à s'engager dans l'économie légale du diamant. Des frontières perméables et sans surveillance, des prix inéquitables offerts par les acheteurs de diamants du gouvernement, le coût élevé des permis d'extraction officiels, la corruption des fonctionnaires, le peu de poursuites engagées pour des activités illégales et le harcèlement des mineurs artisans favorisent la contrebande. Il ne faut pas nier la réalité — il est difficile, dans de nombreux pays de l'Afrique occidentale et centrale, de suivre les diamants à partir du point de production. De toute évidence, les approches régionales actuelles de lutte contre la fraude et la contrebande sont inadéquates.

Séance spéciale sur l'Afrique de l'Ouest

En après-midi, le séminaire sur l'exécution la lutte contre la contrebande avait prévu une séance spéciale sur la situation en Afrique de l'Ouest. La séance comportait un exposé sommaire sur les résultats des quatre ateliers sur la contrebande des diamants tenus en Afrique de l'Ouest, suivi de discussions en petits groupes, en français et en anglais.

Il y a lieu de décrire le processus qui a mené à cette séance, car il illustre des relations de travail constructives qu'on peut établir entre les trois acteurs qui composent la nature tripartite du PK : le gouvernement, la société civile et l'industrie. Cette partie du séminaire est issue des dialogues nationaux à intervenants multiples organisés en juin 2010 par des groupes de la société civile dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest (Sierra Leone, Guinée, Côte d'Ivoire et Liberia) avec l'assistance technique de Partenariat Afrique Canada et l'appui financier du projet Droits de propriété et développement du diamant artisanal (DPDDA) de USAID. Avant son dialogue

national, le Liberia a pris une mesure supplémentaire en déléguant des représentants de ses ministères et de son service des douanes pour discuter avec les sociétés minières de la nature de la contrebande et des problèmes d'exécution de la mise en application du PK éprouvés à l'échelon local. Dans tous les pays, les ateliers d'une journée ont été bien fréquentés. Les débats, très informatifs et honnêtes, ont porté avant tout sur les situations auxquelles doivent faire face tous les acteurs qui cherchent à corriger les faiblesses de la chaîne de possession interne. Ces rencontres ont débouché sur de nombreuses propositions concrètes.

Les résultats des dialogues nationaux sur la lutte contre l'exécution et la contrebande ont été présentés au début de la séance de l'après-midi. Certaines des constatations sont intégrées aux recommandations présentées ci-dessous. Des profils de la situation en matière de contrebande et d'exécution dans chacun des pays seront présentés à la plénière de 2010 du PK, à Jérusalem. Ceux-ci feront fond sur les exposés sommaires présentés par la société civile et le gouvernement lors du séminaire sur la lutte contre la contrebande.

Réflexions sur la contrebande des diamants en Afrique de l'Ouest (exposés/discussions en petits groupes)

- ◆ **Aperçu.** L'exposé et les discussions en petits groupes ont abordé bon nombre des questions soulevées précédemment lors du séminaire sur la lutte contre la contrebande, bien qu'avec beaucoup plus de détails concrets et en se concentrant sur l'Afrique de l'Ouest.
- ◆ **Multiple défis.** Les participants ont partagé une litanie de malheurs qui accablent la lutte contre la fraude et la contrebande des diamants, en relevant le défi que représente la surveillance des complexes voies qu'empruntent la contrebande des diamants, le blanchiment d'argent et d'autres activités illicites de part et d'autre de frontières perméables. Par exemple, les organismes d'application de la loi se heurtent à de nombreux obstacles lorsqu'ils cherchent à déterminer l'origine des diamants, en raison de contraintes bien connues qui entravent la

surveillance de la circulation des diamants dans l'ensemble des échanges commerciaux. Dans certains pays, la faiblesse du cadre législatif vient accentuer le manque de mesures d'application viables; il faut des lois plus rigoureuses pour lutter contre la contrebande et d'autres activités illicites. Le manque de coopération interrégionale dans la lutte contre la contrebande freine souvent les efforts nationaux visant à mettre un terme aux activités commerciales illégales. Les participants ont aussi présenté des exemples des grands dangers que courent ceux qui surveillent les activités illicites entourant les diamants et qui tentent d'y mettre un terme, dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest contrôlées par des groupes rebelles. Avant d'adopter toute autre mesure de lutte contre la contrebande des diamants, il faut rétablir la paix et la sécurité.

Solutions nationales

- ◆ **Constituer des escouades d'application de la loi chargées des diamants.** Les participants ont relevé, en l'approuvant, la création d'une équipe spécialisée d'application de la loi relative aux diamants en Belgique, un important centre de taille et de polissage. Plusieurs participants ont proposé que d'autres centres de taille et de polissage créent des équipes du même genre, en indiquant que les dépenses engagées pour la lutte contre la contrebande l'exécution ne devraient pas être acquittées uniquement par les producteurs de diamants, mais aussi par les pays qui importent des diamants bruts à des fins de taille et de polissage.
- ◆ **S'attaquer aux causes profondes.** De nombreux facteurs sous-tendent la contrebande. On peut s'attaquer à certaines des causes en écoutant les préoccupations soulevées par les mineurs artisans et en procédant de manière équitable (p. ex. en offrant un juste prix aux mineurs artisans qui vendent leurs marchandises aux acheteurs du gouvernement, en abaissant le coût des permis d'exploitation minière, en élaborant des programmes valables de réinvestissement dans la collectivité qui procurent des résultats

manifestes lorsque les mineurs vendent par l'entremise de voies légitimes, etc.).

- ◆ **Engager les collectivités.** Les gouvernements ne disposent pas des ressources nécessaires pour surveiller adéquatement les postes frontaliers et les zones d'exploitation minière artisanale des diamants. Les membres de la collectivité locale eux-mêmes (avec leurs connaissances intimes des personnes et du paysage) représentent une ressource inexploitée qui peut multiplier les yeux et les oreilles sur le terrain, et aider à repérer et à suivre l'activité criminelle. On a invité les gouvernements nationaux à envisager l'intégration de modèles de surveillance policière/communautaire à leur ensemble de moyens d'application de la loi.

Solutions régionales

- ◆ **Élaborer une typologie du blanchiment d'argent.** Le groupe francophone a proposé d'effectuer des recherches pour élaborer une typologie du blanchiment de l'argent tiré des diamants qui a actuellement cours en Afrique de l'Ouest. Le groupe a relevé les moyens perfectionnés utilisés pour le blanchiment d'argent dans la région. Les diamants masquent les flux de capitaux qui entrent et qui sortent des pays, et les flux financiers sont souvent liés à un vaste éventail d'économies secondaires, comme l'immobilier ou les importations agricoles. Une typologie de la gamme d'activités illégales entourant les diamants pourrait ensuite servir à former le personnel des services douaniers et d'autres organismes d'application de la loi, pour mieux lutter contre le problème.
- ◆ **Refondre les codes miniers et d'autres lois.** On a proposé de revoir (partout en Afrique de l'Ouest) les codes miniers et d'autres textes pour permettre une réaction plus efficace à la nouvelle dynamique de la fraude qui se déploie actuellement dans la région. Ces textes doivent être harmonisés avec le PK, l'EITI et d'autres obligations internationales et régionales.

Mesures prises par le Brésil pour lutter contre la fraude et la contrebande

A la fin du séminaire sur la lutte contre la contrebande l'exécution, la délégation du Brésil a présenté un exposé sur les mesures prises par ce pays pour lutter contre la fraude entourant l'industrie du diamant. Au départ, le Brésil a créé un groupe de travail, ou un forum national, réunissant le gouvernement, la société civile et l'industrie du diamant, qui avait pour mission de lutter contre la fraude, mais aussi de régler les différends entre les parties rivales dans l'économie. Le groupe de travail a permis à toutes les parties de tenir des discussions ouvertes sur la façon de régler les questions épineuses du moment. Des universitaires, des scientifiques, des responsables des politiques, et des représentants du gouvernement et de l'industrie du diamant se sont concertés pour élaborer une approche commune.

Le groupe de travail a fini par recommander la suspension de toute production de diamants durant huit mois, même dans le secteur de l'exploitation alluviale et artisanale. Conscient des difficultés qu'une interruption de la production de diamant occasionnerait aux membres les plus vulnérables de la chaîne d'approvisionnement, on a entre-temps fourni une aide alimentaire aux mineurs artisans. On a évalué les permis et on les a délivrés à nouveau. On a nommé un coordonnateur permanent du groupe de travail ainsi qu'un secrétaire général. On a préservé les arrangements institutionnels tripartites. Ce cadre fructueux a mené à l'élaboration de nouvelles règles pour réglementer l'industrie et a contribué accessoirement à réduire de beaucoup les conflits entre les diverses parties. D'autres pays pourraient profiter d'organismes tripartites à intervenants multiples semblables pour lutter contre la contrebande des diamants et régler d'autres problèmes de mise en œuvre du PK.

La voie à emprunter

Les participants au séminaire sur la lutte contre la contrebande du Processus de Kimberley ont formulé les recommandations suivantes :

Recommandations à l'intention du Processus de Kimberley

- ◆ **Le Processus de Kimberley et la lutte contre la contrebande.** Les experts et les participants ont reconnu que le Processus de Kimberley n'était pas intervenu activement dans l'élaboration de stratégies pour lutter contre les pratiques commerciales frauduleuses telles que le blanchiment d'argent et la corruption au sein des organismes d'exécution de la mise en application de la loi. Bien que le Système de certification du Processus de Kimberley soit conçu pour surveiller et combattre les transactions frauduleuses, on a affecté relativement peu de ressources à la lutte contre les problèmes systémiques qui sous-tendent le commerce illicite des diamants. La lutte contre les problèmes complexes soulevés durant le séminaire sur la lutte contre la contrebande l'exécution relève de la plupart des groupes de travail du PK; toutefois, aucun ne s'attaque de front à ces problèmes. C'est pourquoi il faudra peut-être instaurer de nouveaux arrangements institutionnels au sein du PK.
- ◆ **Groupe de travail sur la lutte contre la contrebande.** Beaucoup de participants se sont dits favorables à la création d'un nouveau groupe de travail du Processus de Kimberley — un groupe de travail sur la lutte contre la contrebande. Toutefois, d'autres ont fait remarquer que ces fonctions font déjà partie du mandat des groupes de travail, mais que le Groupe de travail chargé du suivi ou le Groupe de travail des experts diamantaires devraient y accorder plus d'attention. On s'est toutefois entendu sur l'importance de disposer d'un certain type de forum de haut niveau qui réunisse les organismes d'application de la loi des pays tant exportateurs qu'importateurs afin d'élaborer des approches efficaces pour lut-

ter contre la fraude, la contrebande et d'autres activités illégales qui entourent les diamants.

- ◆ **Leçons tirées des préparatifs du séminaire sur la lutte contre la contrebande en Afrique de l'Ouest.** Les préparatifs innovateurs auxquels a procédé le comité tripartite du PK réunissant les gouvernements, le secteur du diamant et la société civile en Afrique de l'Ouest (Sierra Leone, Guinée, Côte d'Ivoire et Liberia) illustrent l'importance d'une coopération et d'un engagement multipartites pour lutter contre la contrebande et d'autres activités frauduleuses. L'intégration de représentants des mineurs artisans au processus de consultation a mis en relief le rôle que les collectivités locales peuvent jouer dans la surveillance et le contrôle du secteur. Comme l'a aussi montré le cas du Brésil, l'institutionnalisation de la relation tripartite aux niveaux national et local peut favoriser énormément l'établissement de la confiance entre les trois parties — une condition essentielle pour une conformité réussie au Processus de Kimberley.
- ◆ **Fonds de fiducie pour la lutte contre la contrebande.** Les membres des petits groupes ont souligné l'importance de créer un certain type de fonds de fiducie du Processus de Kimberley pour appuyer les efforts de lutte contre la fraude en matière d'exportation des diamants. Les organismes d'application de la loi ont un besoin criant de formation et de renforcement des capacités, mais il faut disposer d'un certain mode de financement permanent pour former le personnel aux plus récents moyens de lutte contre la fraude. Certains participants ont proposé que ce fonds fiduciaire soit financé grâce à la vente des diamants confisqués. Les participants ont reconnu les contraintes juridiques avec lesquelles devrait composer ce mécanisme, mais ont fait remarquer que le PK devrait fort probablement préconiser la modification des lois nationales pour appuyer le recours aux bénéfices tirés de la vente des diamants confisqués à des fins de la lutte contre la contrebande. On a aussi mentionné le rôle

que le Fonds de fiducie (du Fonds monétaire international (FMI)) pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme pourrait jouer en fournissant de l'assistance technique et du financement pour renforcer les mesures d'exécution de la lutte contre la contrebande (voir ci-dessous).

- ◆ **Plan de travail sur la lutte contre la contrebande.** Il faut élaborer un certain type de stratégie ou de plan de travail pour passer de la parole aux actes. Par exemple, les questions d'exécution en suspens, comme la décision administrative du 6 novembre 2009 concernant les recommandations en vue d'améliorer la conformité de la Guinée au SCPK, demeurent sans réponse. La contrebande interrégionale des diamants exige des réponses régionales, particulièrement de la part des organismes d'application de la loi. Comme l'a fait remarquer le représentant du Conseil mondial du diamant, les ministères des pays touchés par la contrebande doivent se réunir indépendamment des bailleurs de fonds pour élaborer leurs propres plans. On devrait créer un petit groupe d'élite réunissant des organismes d'application de la loi de l'État pour surveiller la circulation illégale des diamants et recommander de nouvelles mesures d'exécution pertinentes. Il faut que les pays membres du PK adoptent des approches ciblées judicieusement, mais harmonisées.
- ◆ **Partage d'information.** Les participants ont souligné l'importance de partager de meilleurs renseignements sur la contrebande des diamants d'un pays à l'autre, tant au sein des divers groupes professionnels (p. ex. responsables de la police des différents pays) que d'une profession à l'autre (p. ex. responsables des douanes et de la police réunies). Ils estimaient que les institutions multilatérales existantes pourraient créer des espaces/réseaux/institutions pour améliorer le partage d'information.
 - **Cellule de renseignements financiers (CRF).** Les membres des petits groupes ont souligné l'importance de créer un certain type d'institution pour fournir de

l'information sur les transactions financières louches associées aux diamants et à d'autres exportations illégales. Certains pays sont à mettre en place des institutions pour surveiller les transactions financières mais, comme c'est souvent le cas, ces structures manquent cruellement de fonds. Le personnel n'a tout simplement pas les compétences et l'infrastructure nécessaires pour exécuter ces fonctions.

- **Organisation mondiale des douanes (OMD)/Interpol.** On a laissé entendre que le Groupe de travail du PK chargé du suivi pourrait agir comme carrefour d'information pour aider à faciliter la circulation d'information sur les diamants entre les deux organismes.
- **Industrie du diamant.** Les représentants de l'industrie du diamant se sont dits prêts à fournir de l'assistance technique et de l'information sur les pratiques commerciales frauduleuses. Il faut approfondir les discussions sur cette importante contribution.

Recommandations à l'intention des organisations multilatérales

- ◆ **Conventions nationales contre la corruption et le blanchiment d'argent.** Un participant a fait remarquer que certains pays n'avaient pas adopté de loi-cadre pour rendre illégaux la corruption et le blanchiment dans le secteur des diamants.
- ◆ **Surveillance de la fraude et de la contrebande.** Les participants aux ateliers ont tous souligné à quel point il était difficile de surveiller la circulation de diamants illégaux en raison de leur valeur exceptionnelle et de leur petite taille. La surveillance de la contrebande aux postes frontaliers sera toujours fort problématique. Il faut toutefois adopter certaines pratiques exemplaires en matière de surveillance sur les statistiques relatives à la contrebande. Les autorités douanières sont incapables d'obtenir suffisamment d'information de grande qualité. Il faut de nouveaux protocoles d'information.
- ◆ **Surveillance des flux financiers inhabituels.** Les participants à l'atelier se sont demandé s'il ne vaudrait pas mieux, pour surveiller et mettre au jour les flux illégaux de diamants, confier au milieu bancaire international les enquêtes sur les flux financiers. La création d'un service d'enquêtes financières (un organisme spécial pour la surveillance des flux financiers) chargé des diamants pourrait être beaucoup plus efficace qu'un simple renforcement des contrôles douaniers aux postes frontaliers.
- ◆ **Confiance entre les organismes d'application de la loi.** Beaucoup des participants ont fait remarquer que la façon la plus pragmatique de lutter contre les réseaux très sophistiqués de contrebande des diamants est d'établir et de renforcer des relations de travail entre les forces douanières et policières. L'établissement de la confiance entre les divers services policiers des pays exportateurs et importateurs est essentiel. Plusieurs acteurs, comme la Gendarmerie royale du Canada, disent souhaiter participer activement à un forum pour élaborer des pratiques exemplaires, en plus de fournir des services de formation et de renforcement des capacités.
- ◆ **Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN).** L'Organisation mondiale des douanes était d'avis qu'on pourrait utiliser plus efficacement la vaste base de données d'analyse des renseignements sur les tendances, statistiques et alertes concernant de nombreuses chaînes de produits de base pour surveiller les flux illégaux de diamants. Les représentants des pays exportateurs de diamants ont encouragé le conseil à mettre en place de nouveaux protocoles pour offrir de la formation et d'autres types d'assistance technique concernant l'utilisation de ce réseau. Mais certains services douaniers des pays exportateurs ont un besoin criant d'ordinateurs et de connexions à Internet.
- ◆ **Engagement du gouvernement, du secteur du diamant et de la société civile.** Les représentants tripartites se sont tous dits résolus à appuyer des mesures visant à mettre au

point des interventions concrètes de lutte contre la fraude et la contrebande liées aux diamants. L'industrie du diamant, comme l'a fait remarquer le représentant de DeBeers, « souhaite vivement » mettre au point des mécanismes d'échange d'information sur les flux illégaux de diamants. Les organismes d'application de la loi européens et nord-américains ont aussi dit souhaiter échanger de l'information et offrir de la formation dans un cadre institutionnel approprié.

Le Fonds de fiducie du FMI pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les participants à l'atelier ont souligné l'affectation par le FMI d'un nouveau budget de 31 millions de dollars sur cinq ans pour appuyer les efforts de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le Fonds de fiducie collabore avec 16 pays africains et offre un éventail de programmes d'assistance technique et de séminaires pour aider les pays à surmonter leurs faiblesses institutionnelles. Ce fonds pourrait peut-être aider à mettre en œuvre certaines des propositions mises en relief dans le cadre du séminaire sur la lutte contre la contrebande.

Remerciements

Les organisateurs du Séminaire sur la lutte contre la contrebande souhaitent remercier les nombreuses personnes qui ont rendu possible cette fructueuse séance. La présidence du Processus de Kimberley et le gouvernement d'Israël ont généreusement accueilli le séminaire et assumé une bonne partie des coûts de l'événement.

Nous tenons à remercier particulièrement les gouvernements du Canada et des États-Unis, qui ont parrainé le séminaire sur la lutte contre la contrebande et acquitté bon nombre des dépenses de l'atelier, y compris les frais de déplacement de certains participants.

Les responsables de l'atelier sont reconnaissants au comité tripartite du Processus de Kimberley pour l'aide indispensable sans laquelle cet atelier innovateur n'aurait pu avoir lieu. Le gouvernement de la Belgique a aussi appuyé l'atelier. L'industrie du diamant a joué un rôle clé par l'entremise des contributions du Conseil mondial du diamant. Une coalition d'intervenants nationaux de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale représentait l'ensemble de la société civile. Partenariat Afrique Canada, avec l'appui financier du projet Droits de propriété et développement du diamant artisanal (DPDDA) de USAID, a permis la nombreuse présence d'acteurs de la société civile et l'expression des voix des mineurs artisans à l'occasion d'ateliers nationaux sur la lutte contre la contrebande et la contrebande tenus en Côte d'Ivoire, en Guinée, au Liberia et en Sierra Leone. L'engagement actif du comité tripartite du PK aux échelons national et local a permis l'expression de nouvelles préoccupations et perspectives ainsi que d'un espoir en l'avenir. Les organisateurs de l'atelier expriment leur profonde reconnaissance à tous ces acteurs.

Nous tenons à remercier vivement les orateurs et les membres des groupes d'experts qui ont offert aux participants une abondance d'information, des points de vue éclairants et des visions d'avenir.

- ◆ Boaz Hirsch, président du Processus de Kimberley
- ◆ Agim Debruycker, gouvernement de la Belgique
- ◆ Benoît Djaha Konan, CENTIF, Côte d'Ivoire
- ◆ Jonny Cappelle, Douanes, Belgique
- ◆ Colin Brown, DeBeers
- ◆ Shri Gurdeep Singh, ministère des Finances, Inde
- ◆ Nadim Kara, Partenariat Afrique Canada
- ◆ A. Kpandel Fayia, ministère des Terres, des Mines et de l'Énergie, Liberia
- ◆ Ephrem Lutete Maketama, ministère des Finances, RDC
- ◆ Dorothee Gizenga, Initiative diamant et développement
- ◆ Tami Avisar, Douanes israéliennes
- ◆ Wynet Smith, Groupe d'experts des Nations Unies sur le Liberia
- ◆ Akoi Gawola, agent de recouvrement supérieur au Ganta Customs Collectorate, Liberia



La contrebande de diamants en Afrique de l'Ouest et le Système de certification du Processus de Kimberley



III: LA CONTREBANDE DE DIAMANTS EN AFRIQUE DE L'OUEST ET LE SYSTÈME DE CERTIFICATION DU PROCESSUS DE KIMBERLEY

Aperçu

La Côte d'Ivoire est actuellement le seul pays à qui il est interdit, en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, de faire le commerce de ses diamants bruts⁴. Malgré une interdiction contre les exportations de diamants ivoiriens, 100 % des diamants produits en Côte d'Ivoire sortent du pays en contrebande, pour entrer ensuite dans la chaîne d'approvisionnement des diamants. Les Nations Unies, le Système de certification du Processus de Kimberley et les intervenants des pays de l'Union du fleuve Mano, soit la Guinée, la Sierra Leone, le Liberia et la Côte d'Ivoire, ont tous confirmé que la contrebande des diamants dans la région est un enjeu prioritaire.

En réduisant au minimum les flux de diamants illicites, les gouvernements peuvent réduire la probabilité que des groupes rebelles soient en mesure d'utiliser les diamants pour financer l'achat d'armes. Une telle réduction peut aussi consolider les finances publiques, puisque les diamants qui empruntent les voies officielles peuvent être taxés. Les efforts visant à légaliser les flux de diamants peuvent aussi soutenir le développement économique dans les régions d'extraction de diamants où il existe des programmes de réinvestissement communautaire.

Afin de soutenir les efforts visant à faire progresser le dossier de la contrebande des diamants, les États-Unis ont financé des dialogues nationaux sur la contrebande des diamants dans quatre pays de l'Afrique de l'Ouest : la Côte d'Ivoire, la Sierra Leone, la Guinée et le Liberia, avec l'assistance technique de Partenariat Afrique Canada et l'appui financier du pro-

jet Droits de propriété et développement du diamant artisanal (DPDDA) de USAID.

Les ateliers, convoqués par des organisations de la société civile dans chaque pays, avaient pour but de créer un espace pour un dialogue multipartite sur la contrebande des diamants et le Processus de Kimberley⁵. Dans chaque pays, des organisations de la société civile ont invité à y participer un éventail vaste et diversifié d'organismes, y compris le ministère des Mines, des organisations de la société civile, des mineurs artisans, des membres de syndicats, des négociants de diamants, et des agents des douanes et de la police⁶.

Bien que le déroulement des ateliers ait été différent, la plupart d'entre eux ont posé à peu de chose près les questions suivantes :

- ◆ Quel est l'état actuel de la situation en ce qui concerne la contrebande?
- ◆ Quels sont les principaux moteurs de la contrebande?
- ◆ Que fait-on pour contrer la contrebande; à quel point ces actions sont-elles efficaces?
- ◆ À quels principaux problèmes faut-il s'attaquer, et quelles solutions seraient le plus susceptibles de régler ce problème?

On a choisi l'Afrique de l'Ouest comme objet de ce projet parce que le Processus de Kimberley a désigné la Côte d'Ivoire comme centre d'intérêt prioritaire⁷.

⁴ Résolution 1643 (2005) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, accessible à <http://www.un.org/french/docs/sc/2005/cs2005.htm>

⁵ Voir à l'annexe I de courtes descriptions des partenaires de la société civile qui ont participé aux ateliers dans chaque pays.

⁶ Avant de tenir son atelier d'une journée, Green Advocates (le partenaire de la société civile au Liberia) a mené des consultations approfondies au sein des collectivités d'extraction de diamants du Liberia, de même que des entrevues individuelles avec des intervenants clés.

⁷ Le Processus de Kimberley a fait un exposé pour le Conseil de sécurité des Nations Unies en juin 2005, et a

Résumé

Les problèmes cernés dans au moins trois des quatre ateliers (tenant compte du caractère unique de la Côte d'Ivoire) comprenaient :

- ◆ **Des données limitées sur la production.** Bien que la documentation des niveaux de production fasse souvent partie des tâches des responsables des mines, les données sur la production demeurent discutables, ce qui fait en sorte qu'il est difficile d'avoir un portrait fidèle de la contrebande.
- ◆ **Une détermination inéquitable des prix.** De nombreux mineurs artisans pensent qu'ils ne reçoivent pas un prix équitable pour leurs diamants, ce qui les encourage à vendre sur le marché noir. Certains négociants de diamants pensent la même chose des exportateurs.
- ◆ **Des frontières perméables et des mineurs illégaux (étrangers).** Il est difficile de surveiller les importants réseaux commerciaux outre-frontières, dont font souvent partie d'autres réseaux étroitement apparentés, en raison du grand nombre de points de passage frontaliers et de l'insuffisance des ressources de surveillance de l'État.
- ◆ **Les capacités/ressources limitées.** Les agents de surveillance des mines n'ont souvent pas les ressources suffisantes (téléphones cellulaires, transport, allocations de carburant) pour exercer une surveillance significative.
- ◆ **Une collaboration insuffisante.** Les intervenants ont souligné le besoin d'améliorer les communications et la coopération entre

adopté la Résolution de Moscou sur la Côte d'Ivoire en novembre 2005. Le SCPK a aussi dénoncé des irrégularités dans les statistiques sur les diamants du Ghana, qui donnaient à croire que des diamants ivoiriens faisaient l'objet d'activités de contrebande par l'entremise du Ghana. La Côte d'Ivoire a aussi fait l'objet d'une attention particulière à la plénière de Bruxelles en 2007, ce qui a donné lieu à de nombreuses initiatives menées par le Groupe de travail des experts diamantaires du SCPK pour aider les agents des douanes à reconnaître les pierres de la Côte d'Ivoire.

diverses unités d'application de la loi (police, douanes, sécurité nationale) à l'échelle nationale et régionale.

- ◆ **L'expertise limitée du SCPK.** Tous les acteurs concernés par la surveillance de la mise en œuvre du SCPK ont besoin de plus de formation, des mineurs aux agents d'exécution.

On a demandé aux intervenants de trouver des idées sur la façon dont on pourrait résoudre ces problèmes. Les recommandations suivantes ont été faites dans au moins deux ateliers ou ont été remarquées pour leur caractère particulièrement novateur :

- ◆ Solutions relatives au développement : empêcher l'exercice de la contrebande en s'attaquant aux problèmes d'équité et de sécurité qui préoccupent les mineurs artisans. Par exemple :
 - Recueillir des renseignements sur l'équité des prix reçus par les divers acteurs de la chaîne d'approvisionnement des diamants. Étudier des façons de faire en sorte que les mineurs artisans soient capables de négocier des prix justes pour leurs diamants.
 - Surveiller les contrats entre les creuseurs et d'autres acteurs dans la chaîne d'approvisionnement et créer des mécanismes pour régler les différends de manière équitable.
 - Mettre sur pied et promouvoir des initiatives de réinvestissement communautaire pour mettre en relief la valeur sociale de la participation au système officiel.
- ◆ Solutions relatives à la gouvernance : renforcer les systèmes de surveillance et de responsabilité dans la chaîne d'approvisionnement des diamants, faisant en sorte qu'il soit plus difficile pour les individus de faire de la contrebande sans être pris. Par exemple :
 - Mettre en place davantage de vérifications aléatoires et ponctuelles dans les systèmes de surveillance établis au ni-

veau national, afin de faire une comparaison avec les données recueillies à différents points de la chaîne d'approvisionnement.

- Intégrer la collecte des données sur la production dans les systèmes de contrôles internes existants.
- Exiger des négociants et des exportateurs qu'ils jouent un rôle plus actif dans la vérification de l'origine des diamants qu'ils achètent.
- Étudier les modèles d'enregistrement des creuseurs (p. ex. le modèle du Guyana).
- Continuer d'alimenter des dialogues à intervenants multiples sur les questions relatives au SCPK.

◆ **Solutions relatives à la lutte contre la contrebande** : accroître l'efficacité des institutions qui ont pour rôle d'intercepter et de traduire en justice les contrebandiers de diamants. Par exemple :

- Accroître la collaboration entre les organismes d'application de la loi à l'échelon national et régional.
- Offrir de la formation sur le SCPK à tous les organismes d'application de la loi concernés.
- Demander l'appui des organismes d'application de la loi spécialisés, dans les centres de commerce de diamants, afin de sévir contre la contrebande des diamants.
- Faire en sorte que des membres des collectivités minières participent à la surveillance communautaire des frontières et de la contrebande de façon à compenser les ressources limitées de l'État.
- Accroître la surveillance judiciaire des cas de contrebande de diamants.

Profils Nationaux

A CÔTE D'IVOIRE

Partenaire de la société civile : *Groupe de Recherche et de Plaidoyer sur les Industries Extractives*

Aperçu

L'exportation de diamants de la Côte d'Ivoire est subordonnée à une décision volontaire d'autosuspension prise par décret ministériel en novembre 2002. En 2005, à la demande du gouvernement de la Côte d'Ivoire, le Conseil de sécurité des Nations Unies a décrété un autre embargo sur les importations de tous les diamants bruts en provenance de la Côte d'Ivoire (Résolution 1643), de façon à empêcher qu'on utilise les diamants pour financer un mouvement rebelle (Forces Nouvelles, ou FN).

Même si le conflit armé entre les FN et le gouvernement de la Côte d'Ivoire a pris fin, la division de facto du pays se poursuit, les FN conservant un véritable contrôle sur les régions diamantifères du nord du pays. La production de diamants de la Côte d'Ivoire, qui s'élevait à environ 300 000 carats/année avant le conflit (25 millions USD), est concentrée dans deux régions : les régions de Séguéla-Bobi-Diarabana (une superficie d'environ 100 km²) et de Tortiya (environ 30 km²)⁸.

Bien que les niveaux de production ont chuté légèrement au cours des quelques premières années du conflit⁹, les rapports récents confirment que l'exploitation minière des diamants à Séguéla s'est non seulement poursuivie, mais s'est accrue. Divers rapports ont mis au jour, par exemple, l'exploitation de trois nouveaux sites de kimberlites à Diarabala, et de nouveaux puits à Dualla et Siana¹⁰. En 2009, il se pourrait

⁸ Mission conjointe ONU/SCPK, Rapport final de mission, avril 2008.

⁹ En avril 2008, la mission conjointe ONU/SCPK a estimé que la production en 2007 avait atteint entre 114 000 et 188 500 carats.

¹⁰ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, avril 2009, page 18 et Annexe VI. Voir aussi Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 65.

que la production ait atteint les niveaux d'avant l'embargo¹¹ bien que cela soit contesté¹².

Mesures en vigueur pour Contrer la Contrebande des Diamants

Avant le conflit, le ministère des Mines de la Côte d'Ivoire accordait des cartes d'exploitation minière reliées à des parcelles de terre spécifiques. Les détenteurs de cartes d'exploitation minière (qui étaient enregistrés dans une base de données ministérielle) donnaient en sous-traitance ladite carte d'exploitation minière à des groupes de mineurs artisans ou de creuseurs, qui étaient eux aussi identifiés et enregistrés, et à qui on remettait aussi une carte de travail. Les mineurs artisans étaient organisés principalement au niveau du village, chaque village de production de diamants s'étant constitué un conseil appelé GVC (Groupement à Vocation Coopérative).

Historiquement, le GVC est l'organisme chargé de percevoir et de distribuer les taxes sur les ventes de diamants. Lorsqu'un creuseur vendait un diamant à un acheteur, le GVC conservait 12 % du montant payé au creuseur. Une autre part, de 8 % celle-là, allait à un organisme gouvernemental – la Société pour le Développement Minier, ou SODEMI.

Un réseau de négociants (sous-collecteurs, collecteurs, acheteurs) obtenait un permis lorsqu'il était affilié à un bureau d'achat enregistré. Ce réseau transportait les diamants du site de production au bureau d'achat. Les diamants destinés à l'exportation devaient d'abord être soumis à une évaluation par le ministère (sauf les diamants de la SODEMI), et les fonctionnaires des douanes vérifiaient s'ils étaient accompagnés d'un certificat spécifique (attestation par un expert) pour les pierres précieuses. Ces attestations étaient émises par des experts qualifiés à l'emploi du ministère des Mines. Le per-

sonnel du ministère des Mines surveillait aussi cette chaîne à l'échelon régional et du département¹³.

Bien que ce système ne soit plus en fonction, l'exploitation et le commerce des diamants se poursuivent. Le ministère des Mines estime qu'actuellement, de 5 000 à 10 000 mineurs pourraient être actifs dans la région de Séguéla où, des 25 coopératives qui existaient avant le conflit, 17 seraient encore en exploitation¹⁴. À Tortiya, au contraire, il semble que les sites miniers ne soient pas exploités de manière aussi intensive ou organisée qu'à Séguéla. Le Groupe d'experts des Nations Unies estime qu'il y a moins de 5 000 mineurs à Tortiya, et souligne qu'il n'y a à cet endroit aucun bureau du GVC (bien qu'il y ait cinq « bureaux d'achat » non officiels en activité à Tortiya)¹⁵. D'après les Forces Nouvelles, tous les acteurs qui participent à l'exploitation minière à petite échelle ont d'abord reçu l'autorisation du ministère des Mines¹⁶.

À ce jour, le ministère des Mines a déjà commencé à prendre des mesures pour réaffirmer son contrôle. À l'occasion d'un atelier sur la contrebande de diamants et la Côte d'Ivoire, tenu le 29 mai, le gouvernement a indiqué avoir fait les efforts suivants :

- ◆ Un décret ministériel pour interrompre les exportations de diamants.
- ◆ Des séances de sensibilisation et de conscientisation (tenues dans les régions de production de diamants) sur les répercussions négatives de la contrebande et l'importance d'un système de marché légal.
- ◆ L'interruption du renouvellement des permis d'exploration et de l'attribution de

¹¹ Experts en diamants de l'ONUCI, présentation en atelier, le 29 mai 2010; voir aussi l'Annexe III du Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies d'avril 2010.

¹² Correspondance personnelle avec Léon Boksenbojm, conseiller spécial auprès du gouvernement de la Côte d'Ivoire. Selon Léon, les niveaux actuels de production seraient de 80- à 100 000 carats.

¹³ Tel que décrit dans le rapport de la mission conjointe ONU/SCPK, avril 2008.

¹⁴ Avant le conflit, chaque village producteur de diamants était organisé en une coopérative appelée GVC (Groupement à Vocation Coopérative). Le GVC était l'organisme responsable de tenir les registres de production des diamants et de percevoir les taxes sur la production de diamants.

¹⁵ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2008.

¹⁶ Rapport conjoint ONU/SCPK, avril 2008.

droits pour l'exploration de nouvelles parcelles de terre.

- ◆ La mise au point d'un nouveau système de contrôle pour gérer la production, la collecte et l'accumulation des stocks de diamants.

Défis Restants

« Les États voisins – Burkina Faso, Guinée, Liberia et Mali – ne peuvent ou ne veulent pas non plus surveiller le respect de l'embargo sur les importations de diamants bruts ivoiriens au motif qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire appliquer la résolution 1893 (2009). Le Groupe conçoit de ces difficultés, mais constate dans la plupart des cas un manque de volonté politique. »

– Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, avril 2010, page 14.

- ◆ **Rétablir l'autorité centrale.** Le gouvernement de la Côte d'Ivoire n'a pas les capacités suffisantes, s'il en a, pour réglementer la production des diamants, ou pour surveiller les frontières sur le territoire des FN. La Côte d'Ivoire partage des frontières avec cinq pays : le Liberia et la Guinée à l'ouest, le Mali et le Burkina Faso au nord, et le Ghana à l'est. Environ 60 % de ces frontières sont sous le contrôle des *Forces Nouvelles*¹⁷.

- ◆ **S'assurer de la coopération d'autres États en matière de la lutte contre la contrebande.**

— Le Burkina Faso n'a mis en place aucun contrôle permettant de déceler une éventuelle importation de diamants bruts en provenance de la Côte d'Ivoire¹⁸.

— Les anomalies statistiques décelées dans les chiffres relatifs à la production et aux exportations de la Guinée en 2008 ont été le premier signal avertissant que des diamants ivoiriens étaient blanchis par l'entremise de l'industrie

du diamant de la Guinée. Des acteurs de l'industrie du diamant de la Guinée ont aussi informé le Groupe qu'il leur était facile « de faire pénétrer des diamants sur le marché de la Guinée et de les exporter légalement grâce à un certificat du Processus de Kimberley de ce pays¹⁹ ». Les responsables guinéens ont aussi informé le Groupe d'experts des Nations Unies « que le pays n'avait pas un bon système de garanties [...] qu'il n'y avait pas d'inspecteurs sur le terrain et que les frontières étaient perméables²⁰ ».

- En plus de documenter la forte implication des Maliens dans le commerce des diamants ivoiriens (en tant que mineurs, bailleurs de fonds et « facilitateurs » du commerce)²¹, le Groupe d'expert des Nations Unies a aussi reçu de l'information crédible révélant que le Mali était un important point de transit pour la sortie et l'exportation de diamants ivoiriens²².
- En date d'octobre 2009, le Groupe d'experts des Nations Unies n'avait pas reçu de réponses complètes et suffisantes des centres de commerce vers lesquels les diamants ivoiriens sont acheminés en contrebande, y compris Israël et les Émirats arabes unis²³.

Recommandations sur les Mesures à Prendre

Qu'il y ait ou non des élections, et qu'on établisse ou non la possibilité d'une administration publique centralisée, il y a quand même des étapes spécifiques à franchir pour accroître la transpa-

¹⁷ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 96.

¹⁸ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 70.

¹⁹ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 39.

²⁰ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, avril 2010, page 16.

²¹ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 70.

²² Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2008, page 37.

²³ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 63.

rence au sein de l'industrie du diamant et pour jeter les assises de contrôles internes améliorés :

◆ **Recueillir des renseignements sur le commerce des diamants, y compris :**

— **Les niveaux de production.** En 2009, des représentants des GVC, du gouvernement de la Côte d'Ivoire et des Forces Nouvelles « se sont tous entendus sur le besoin de ramener l'administration de la SODEMI [l'autorité ivoirienne des mines] afin de reconstituer les statistiques²⁴. »

— **La structure de l'industrie, y compris:**

- les changements dans l'organisation des creuseurs (p. ex. l'arrivée de creuseurs étrangers qui ne sont pas liés à la structure des GVC soulève des disputes quant à savoir qui possède le « titre » ou l'accès à des parcelles de terrain spécifiques);
- les possibilités d'améliorer les moyens pris pour enregistrer / surveiller les creuseurs
- les réseaux d'achat et de commerce : qui achète les diamants, comment les fait-on sortir du pays?

— **Les bénéfices :**

- quel prix les creuseurs reçoivent-ils?
- quel pourcentage de ce prix le GVC touche-t-il?
- quel pourcentage les Forces Nouvelles touchent-elles?
- comment le GVC et les FN utilisent-ils ces fonds (c.-à-d. y a-t-il quelqu'un pour investir dans le développement social ou économique, ou dans l'intégrité / la remise en état de l'environnement)?

◆ **Coopération :**

— Créer une force opérationnelle nationale tripartite du Processus de Kimberley afin de faciliter le parta-

ge d'information entre les organismes gouvernementaux, de même qu'entre le gouvernement, la société civile, le milieu du travail, les collectivités minières et l'industrie.

— Créer des unités d'enquête et d'analyse qui puissent contrôler le commerce des diamants bruts.

— Élaborer un modèle pour réinvestir dans les collectivités locales les recettes que l'État tire des diamants.

— Améliorer les relations avec INTERPOL et encourager INTERPOL à mettre sur pied un bureau spécial chargé des métaux précieux et des gemmes.

◆ **Réaffirmer l'autorité centrale :**

— Le ministère des Mines devrait continuer de soutenir les efforts de l'administration des douanes pour créer « ... un territoire douanier unique où les lois seraient appliquées de manière uniforme ... redéployer les douanes ivoiriennes dans tout le pays²⁵.

— Au cours de l'atelier du 29 mai sur la conformité, le gouvernement a dit être en voie d'élaborer un nouveau système de contrôles internes.

— Le gouvernement de la Côte d'Ivoire étudie aussi la possibilité de demander à des agents gouvernementaux d'acheter et de stocker des diamants produits par le GVC, grâce à la création d'un bureau d'achat. Le but de cette pratique serait de soustraire des diamants ivoiriens du marché noir sans nuire aux moyens de subsistance des mineurs artisans en Côte d'Ivoire²⁶. Le gouvernement devrait toutefois disposer de ressources considérables pour faire cet achat. À cette fin, le gouver-

²⁴ Rapport sur la mission conjointe des Forces Nouvelles, UNOCI, la groupe des experts sur CDI et la Ministère des Mines à Seguela, août 2009, page 2.

²⁵ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 100.

²⁶ Le Groupe d'experts des Nations Unies s'est dit préoccupé par cette proposition. Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, octobre 2009, page 68.

nement demande au SCPK de permettre des exportations périodiques sous surveillance²⁷.

◆ **Attention renouvelée de la part du SCPK.**

Le Système de certification du Processus de Kimberley a été mis en œuvre pour corriger précisément des scénarios tels que celui présenté par la Côte d'Ivoire. Bien qu'il ait pris de nombreuses mesures jusqu'à maintenant, il peut en faire encore davantage Le Groupe d'experts des Nations Unies, par exemple, a demandé que le SCPK :

— Renforce les capacités des pays de repérer les diamants provenant des régions sanctionnées et d'empêcher leur réintégration dans le commerce légitime des diamants, par l'entremise :

- de la normalisation des méthodes employées pour déterminer l'origine des diamants chez les pays membres (p. ex. utilisation de l'empreinte des diamants de la Côte d'Ivoire);
- d'un encouragement à adopter l'analyse technique morphologique par photographie, telle qu'utilisée au Ghana, comme procédure permanente au sein du Système de certification du Processus de Kimberley;
- du financement coordonné et complet de programmes d'assistance technique pour soutenir les pays qui désirent renforcer leurs contrôles internes.

— Impose des sanctions aux pays membres du SCPK qui ne coopèrent pas avec les organismes des Nations Unies responsables d'exercer un contrôle et d'enquêter concernant les embargos décrétés par les Nations Unies (p. ex. le manque de coopération constaté par le

Groupe d'experts des Nations Unies de la part des Émirats arabes unis²⁸);

- dans le cas des voisins de la Côte d'Ivoire, rendre l'adhésion au SCPK conditionnelle à la présentation de preuves incontestables d'efforts sérieux visant à contrôler le mouvement des diamants ivoiriens à l'intérieur de leurs pays et via leurs pays.

B SIERRA LEONE

« Les principaux problèmes sont sans doute l'exploitation illégale et la contrebande, mais particulièrement la contrebande. »

Ministre des Ressources minérales de la Sierra Leone (2005)

« Il faut reconnaître que les exportations de diamants enregistrées par la Sierra Leone ont considérablement augmenté au cours des dernières années, ce qui indique une hausse des niveaux de conformité à la loi. »

Mission d'examen du SCPK (2009)

Partenaire de la société civile : Network Movement for Justice and Development

Aperçu

Bien qu'il reste des défis à relever, les statistiques donnent à croire que la Sierra Leone a réussi à accroître radicalement le pourcentage des diamants exportés par l'entremise du système officiel. En 1999, les exportations légales ont atteint environ 1,3 million USD, tandis que 10 années plus tard, elles atteignaient près de 80 millions USD.

Le gouvernement de la Sierra Leone a investi considérablement pour mettre en place des institutions de surveillance du secteur du diamant, la principale étant le ministère des Ressources naturelles. Le directeur des mines, à Freetown, peut compter sur l'appui de quatre grands bureaux régionaux, chacun étant dirigé par un ingénieur régional des mines, qui agit comme

²⁷ On a créé un précédent pour un tel modèle au Zimbabwe, où le SCPK a approuvé des exportations périodiques de diamants produits dans certaines zones des champs de diamants de Marange.

²⁸ Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies, avril 2008, page 19; octobre 2009, page 63.

principal représentant du ministère pour chacune des quatre régions. Les ingénieurs des mines sont appuyés par des surintendants et des agents supérieurs de surveillance des mines. Les surintendants encadrent le travail des gardiens des mines (qui délimitent les zones d'extraction, délivrent des permis et tiennent les registres cadastraux) et des agents supérieurs de surveillance des mines, qui encadrent le travail des agents de surveillance des mines (ASM).

Le travail du Government Diamond and Gold Office complète le travail du ministère des Mines. Ce bureau est chargé :

- ◆ de surveiller et d'évaluer les exportations de diamants (assiste à la fermeture des envois destinés à l'exportation);
- ◆ de délivrer les certificats du SCPK;
- ◆ de réaliser des évaluations;
- ◆ de veiller à ce que les exportations de diamants soient conformes au Système de certification du Processus de Kimberley;
- ◆ de prélever et ensuite de répartir les droits d'exportation obligatoires de 3 % entre les divers comptes du fonds consolidé national.

Divers organismes interviennent pour assurer la conformité, y compris la police, l'Office of National Security, la National Revenue Authority (douanes et accises) et la Anti Corruption Commission. Au sein de la police, deux unités distinctes interviennent dans les dossiers de la contrebande des diamants : le Precious Minerals Investigations and Intelligence Unit (PMIIU) et l'Economic Crimes Syndicate.

Mesures en Vigueur pour Lutter Contre la Contrebande des Diamants

Voici quelques mesures que le gouvernement de la Sierra Leone a prises à ce jour :

- ◆ Octroi de permis aux principaux acteurs, des mines à l'exportation : exploitants de mines, négociants et exportateurs.
- ◆ Documentation de tous les diamants achetés et vendus, y compris les transactions entre a) les exploitants de mines et les négoc-

ciants et b) les négociants et les exportateurs.

- ◆ Vérification de cette documentation par les organismes gouvernementaux, particulièrement les agents de surveillance des mines.
- ◆ Création d'unités pour s'attaquer aux problèmes de la contrebande des diamants, y compris : la Border Guard Security Unit, au sein de l'Office of National Security (ONS), et la Public Minerals Intelligence and Investigation Unit (PMIIU).
- ◆ La création d'un comité de lutte contre la fraude pour mettre un terme à la falsification des certificats d'origine du SCPK en Sierra Leone (tel que signalé dans le rapport annuel 2009 présenté par la Sierra Leone au SCPK).
- ◆ La remise de 25 % des recettes officiellement tirées des exportations de diamants au Diamond Area Community Development Fund (DACDF), pour encourager les mineurs et les négociants de diamants à produire et à exporter légalement.

Défis (autre ceux mentionnés dans le résumé)

« Le système [de contrôles internes] est miné par l'insuffisance de la documentation des gains — on ne recueille aucune donnée sur la production — et par conséquent une absence généralisée de documents démontrant la provenance exacte des diamants bruts qui entrent dans le commerce illégitime. La profonde aversion des acheteurs de diamants aux questions adressées aux vendeurs concernant la source des pierres ne fait qu'accentuer cette faiblesse. Tous les négociants et exportateurs qu'a interrogés l'équipe d'examen à ce sujet ont affirmé qu'ils ne demandaient pas aux éventuels vendeurs d'où provenaient leurs pierres. »

- Rapport de la mission d'examen du SCPK en Sierra Leone (2009)

Parmi les principaux défis cernés durant l'atelier, mentionnons :

- ◆ **Les failles du système.** Étant donné les lacunes dans le suivi des traces écrites mises

en place par le MMR, les exportateurs peuvent éviter de payer des taxes sur les « pierres de grande valeur » (de plus de 11 carats) en achetant des pierres de moindre valeur et en les additionnant avant de les présenter au GGDO à des fins d'exportation.

◆ **Une faible surveillance judiciaire.**

- Selon le rapport de la mission d'examen du SCPK, en 2009, les MMO du district de Kono n'avaient jamais entendu parler de poursuites de quelque sorte que ce soit pour des crimes reliés aux diamants au cours des dernières années.
- Le personnel d'application à l'aéroport déclare chaque mois environ trois ou quatre cas de tentative de contrebande ou de fraude associée aux diamants à l'aéroport, mais n'était au courant d'aucune poursuite qui ait été intentée pour ces activités.
- La police ne possède pas les capacités nécessaires pour distinguer les faux certificats d'origine des vrais.

Recommandations Concernant les Mesures à Prendre

Solutions sur le plan du développement

Le ministère des Mines et des Ressources minérales devrait étudier les moyens à prendre pour aider les mineurs artisans à obtenir un juste prix pour les pierres qu'ils trouvent. Par exemple :

- ◆ Ouvrir des centres gouvernementaux d'achat des diamants plus près des zones d'exploitation artisanale, qui paieraient des prix équitables.
- ◆ Former le personnel du MMR à l'évaluation des diamants et le poster dans des bureaux régionaux pour servir de ressource aux mineurs artisans durant leurs négociations avec les acheteurs.
- ◆ Offrir aux mineurs eux-mêmes une formation sur l'évaluation des diamants.
- ◆ Recueillir des renseignements sur les prix payés aux mineurs artisans comparativement aux évaluations des diamants présentes à des fins d'exportation, pour déterminer si les négociants de diamants paient des justes prix.

Solutions en matière de gouvernance

Le ministère des Ressources minérales devrait :

- ◆ Exiger que les détenteurs de permis d'extraction inscrivent leurs gains et le lieu de provenance dans les registres fournis par le ministère et veiller à ce que ces données fassent l'objet d'une vérification et soient consignées par les agents de surveillance des mines, afin d'améliorer la traçabilité (tel que proposé dans le Rapport de la mission d'examen du SCPK, 2009).
- ◆ Exiger que les négociants et les exportateurs obtiennent des preuves écrites de la part des vendeurs quant à la situation du site minier particulier d'où proviennent les diamants. Cette preuve écrite pourrait prendre la forme de copies des écritures du registre du titulaire de permis portant sur les gains, où il est indiqué le lieu d'où le diamant a été extrait. Les MMO devraient procéder à des vérifications périodiques pour s'assurer que les négociants et les exportateurs possèdent des copies de ces documents (tel que proposé dans le Rapport de la mission d'examen du SCPK, 2009).
- ◆ Examiner les divers modèles d'enregistrement des creuseurs (p. ex. le modèle de production du Guyana, tel qu'indiqué dans le rapport annuel 2009 de la Sierra Leone au SCPK, ou dans le rapport du Ghana).
- ◆ Veiller à ce que le MMR communique au Government Gold and Diamond Office des dossiers à jour sur les titulaires de permis d'exportation.
- ◆ Surveiller plus rigoureusement l'aptitude des agents à exporter au nom d'un exportateur.
- ◆ Améliorer les méthodes de présélection des demandeurs de permis de négociant et d'exportateur.

- ◆ Procéder à des vérifications ponctuelles périodiques et à des vérifications complètes des transactions de diamants entre les titulaires de permis d'extraction et les négociants, et entre les négociants et les exportateurs.
- ◆ Collaborer avec la société civile pour accroître la sensibilisation au SCPK, au secteur du diamant et à la contrebande de diamants.

Solutions concernant la conformité

Le ministère des Ressources minérales devrait :

- ◆ Améliorer la collecte, l'analyse et la mise en commun d'informations entre les organismes gouvernementaux.
- ◆ Accroître les salaires, le soutien logistique et la formation offerts aux MMO, et solliciter activement l'appui de bailleurs de fonds internationaux pour payer certains des coûts de ces mesures.
- ◆ Officialiser le poste de MMO et mettre en place des procédures d'embauche normalisées visant à évaluer les qualifications des candidats et leurs aptitudes à effectuer le travail.
- ◆ Promouvoir les mécanismes d'encouragement existants pour récompenser les MMO qui capturent des contrebandiers.

C LIBERIA

« Tout indique qu'une forte proportion des diamants extraits au Liberia ne sont pas exportés dans le cadre du Système de certification. »

- Rapport de la mission d'examen du SCPK, 2009

Partenaire de la société civile : *Green Advocates*

Aperçu

Le Liberia, qui a adhéré au Processus de Kimberley en 2007, n'a disposé que de quelques années pour mettre en place les contrôles internes exigés pour se conformer aux exigences minimales du SCPK. Par conséquent, il n'est pas surprenant que les deux dernières missions d'examen du SCPK au Liberia (en 2008 et 2009) aient conclu que ce pays avait encore beaucoup

de travail à faire pour améliorer l'encadrement du secteur des diamants par le gouvernement.

La responsabilité première de la mise en œuvre du SCPK revient au ministère des Terres, des Mines et de l'Énergie (MLME). Le MLME supervise le travail du Government Diamond Office (GDO) qui est chargé de délivrer les certificats d'importation et d'exportation, et notamment de vérifier qu'on a satisfait à toutes les exigences internes avant la délivrance de tels certificats. Le GDO est aussi chargé de préparer l'information statistique à l'intention du SCPK.

Le GDO peut compter sur l'aide d'un réseau de 10 Regional Diamond Offices (RDO) situés dans les régions du Liberia où se pratique activement l'extraction minière. Les RDO sont avant tout responsables d'émettre des bordereaux d'extraction lors de la découverte de diamants. L'Operations Division du MLME, qui est distincte du GDO, est chargée de la délivrance de permis d'exploration et d'extraction.

Reconnaissant le besoin d'une approche pangouvernementale de la gestion du secteur du diamant, le gouvernement a créé un groupe de travail sur les diamants en 2006 pour réunir tous les organismes gouvernementaux et extérieurs nécessaires afin d'en arriver à un système de réglementation des diamants conforme au SCPK au Liberia (bien que le groupe de travail se soit réuni de façon sporadique depuis sa création).

Mesures en Place pour Lutter Contre la Contrebande des Diamants

Voici quelques-unes des mesures importantes qu'a adoptées le gouvernement du Liberia à ce jour :

- ◆ Exiger que tous les acteurs, de la production à l'exportation, détiennent un permis, y compris les mineurs (classes A, B et C) ainsi que les courtiers, les négociants et les exportateurs.
- ◆ Exiger que chaque transaction relative à des diamants dans la chaîne allant de la production à l'exportation soit documentée.
 - Des bordereaux portant sur les minéraux sont délivrés aux mineurs par les

bureaux régionaux dans les régions productrices de diamants, et des copies sont conservées au bureau régional, envoyées au GDO et remises à l'acheteur (sur lesquelles on a inscrit, entre autres, les détails du numéro d'inscription du mineur et le numéro du claim, ainsi que le poids des pierres).

- On compare les copies des bordereaux originaux à celles présentées à des fins d'exportation.
- Les courtiers et les négociants remettent des reçus à ceux qui leur vendent les pierres; on demande aux courtiers et aux négociants de tenir des registres et de présenter au GDO des rapports mensuels sur toutes les transactions, faute de quoi ils s'exposent à une amende et/ou à une annulation de leur permis.
- ◆ Accroître les salaires des agents de développement régionaux.
- ◆ Appuyer des consultations communautaires dans les collectivités minières pour mieux comprendre la contrebande et l'extraction illégale.
- ◆ Former le personnel du GDO, avec l'appui de deux consultants de la CE.

Défis (outre ceux mentionnés dans le résumé)

Voici quelques-uns des problèmes que devra régler le Liberia à l'avenir :

- ◆ **Faible surveillance judiciaire.** Les participants aux ateliers tenus au Liberia ont souligné le caractère insuffisant des peines imposées pour un comportement criminel, ainsi que l'ingérence politique dans les procédures d'application lorsque les contrebandiers arrêtés agissent au nom d'élites puissantes.
- ◆ **Obstacles à la participation au marché officiel du diamant.** Les participants aux consultations communautaires organisées par l'ONG libérienne Green Advocates ont fait remarquer que les mineurs hésitaient

souvent à franchir de grandes distances pour enregistrer leurs diamants, en raison de préoccupations portant sur :

- la sécurité (être victime de vol en se rendant aux bureaux gouvernementaux);
- la corruption (se faire escroquer dans les bureaux gouvernementaux);
- les retards (les bureaux ne sont pas toujours suffisamment près des sites minières);
- la légalité (il arrive souvent que les mineurs ne possèdent pas de permis en raison de leur coût ainsi que des retards et des dépenses connexes).

Recommandations Concernant les Mesures à Prendre

Un certain nombre d'intervenants ont souligné la valeur des dialogues périodiques à intervenants multiples pour faciliter la définition des problèmes et l'élaboration concertée de solutions. À cet égard, la remise en place et le renforcement d'une plateforme à intervenants multiples (p. ex. la Diamond Task Force) pour gérer les problèmes ayant trait au secteur du diamant sont critiques. On a aussi souligné l'importance, pour les collectivités où se pratique l'extraction de diamants, de participer à la gestion du secteur minier et à l'élaboration des politiques relatives à ce secteur.

Solutions concernant le développement

- ◆ Aider les mineurs à créer des coopératives pour améliorer leur pouvoir de négociation.
- ◆ Permettre aux mineurs d'obtenir du financement et des outils du gouvernement plutôt que des courtiers.
- ◆ Offrir aux mineurs une formation pour leur permettre de connaître la valeur des pierres qu'ils trouvent, ainsi que des renseignements à jour sur le prix des diamants.
- ◆ Mieux faire connaître la façon dont les recettes tirées des exportations de diamants sont réinvesties dans les collectivités où se pratique l'extraction des diamants.

Solutions concernant la gouvernance

- ◆ Obtenir des chiffres précis sur la production de diamants en demandant au GDO d'exiger que les mineurs présentent un rapport de production mensuel portant le nom du mineur, le lieu de son claim et son numéro de permis.
- ◆ Décentraliser la délivrance des permis de classe C.
- ◆ Réduire le coût des permis d'extraction (artisanale) de classe C.

« Nous avons six postes frontaliers dans notre collectivité et aucun ne fait l'objet de surveillance... le personnel de sécurité reste en ville pendant que les mineurs artisans restent dans la brousse. »

- Mineur artisan du camp Alpha

Solutions concernant la lutte contre la contrebande :

- ◆ Alourdir les peines pour la non-conformité aux règlements sur les diamants.
- ◆ Demander aux RDO de réaliser davantage de vérifications ponctuelles/visites aléatoires sur les sites miniers.
- ◆ Offrir des encouragements pour récompenser les fonctionnaires du MLME qui améliorent la circulation des diamants dans le système légal, et qui accroissent ainsi les recettes du trésor public.
- ◆ Étudier les modèles de contrôle policier/surveillance communautaire pour étayer les capacités restreintes du gouvernement en matière de surveillance.
- ◆ Organiser des ateliers avec la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire et la Guinée pour renforcer la collaboration régionale.

D GUINÉE

Partenaire de la société civile : *Centre du Commerce International pour le Développement*

Aperçu

La Guinée est un membre fondateur du SCPK; le pays a participé à toutes les réunions, de 2000 à 2003, au cours desquelles on a négocié la forme institutionnelle du SCPK. Le secteur des diamants de la Guinée est géré par le ministère

des Mines et de la Géologie, qui comprend le Bureau national d'expertise, ou BNE (chargé d'évaluer les diamants avant leur exportation) ainsi que la Division d'Exploitation Artisanale (DEA) et la Brigade Antifraude de Pierres Précieuses.

Il y a quatre principaux intervenants dans le secteur du diamant en Guinée : les creuseurs; les maîtres, qui financent les creuseurs; les collecteurs, qui achètent les pierres des maîtres; et les comptoirs, à Conakry, qui peuvent acheter les pierres de l'un ou l'autre de ces trois groupes. Après avoir fait évaluer leurs pierres par le BNE, les comptoirs acquittent une taxe à l'exportation équivalant à 3 % de la valeur estimative des pierres. Les quatre groupes sont tenus de s'inscrire pour obtenir un permis.

Mesures en Place pour Lutter Contre la Contrebande des Diamants

En raison de contraintes financières, la DEA ne peut exercer ses activités qu'à Banankoro, soit un seul des quelques districts diamantifères. La Guinée a récemment libéralisé son secteur de l'exploitation minière artisanale (Arrêté A/2009/4136MMEH/SGG), en permettant l'extraction dans plusieurs zones qui étaient auparavant hors limite.

Défis

- ◆ **Capacité.** Matériel, ressources humaines et financières insuffisantes pour surveiller de manière efficace l'exploitation minière artisanale des diamants du point de production au point d'exportation.
- ◆ **Relations de travail.** Les participants ont mentionné des tensions dans la relation entre les creuseurs et leurs financiers, certains estimant que les creuseurs faisaient l'objet d'exploitation et d'autres, qu'ils étaient portés à faire de la contrebande (aux dépens de leurs financiers).
- ◆ **Surveillance des mineurs.** Les participants ont relevé l'incapacité de l'État d'inscrire les creuseurs et donc d'assurer le suivi des niveaux de production de diamants.

- ◆ **Frontières perméables et afflux de clandestins.** Tous les participants ont mentionné les défis que comportait la surveillance de la circulation des migrants et des diamants de part et d'autre de la frontière de la Guinée.
- ◆ **Expertise du SCPK.** Tous les intervenants ont indiqué qu'il existait un manque général de sensibilisation aux implications de l'engagement de la Guinée à appliquer les contrôles internes du SCPK.

Recommandations Concernant les Mesures à Prendre

Les participants ont proposé que le gouvernement :

- ◆ Réglemente la relation entre les creuseurs et leurs financiers pour gérer les conflits.
- ◆ Finance directement les creuseurs, pour leur donner une solution de rechange par rapport aux financiers.
- ◆ Affecte les ressources restreintes en matière de surveillance d'abord aux sites où les diamants sont lavés (il y a moins de sites de lavage que de sites de creusage).
- ◆ Diffuse des renseignements publics au sujet du SCPK et de l'industrie guinéenne du diamant.
- ◆ Offre une formation plus rigoureuse portant sur les contrôles internes du SCPK à tous les intervenants, y compris les organisations de la société civile.
- ◆ Continue d'alimenter des dialogues à intervenants multiples et crée un espace pour que la société civile puisse appuyer la mise en œuvre du SCPK en Guinée.
- ◆ Relance le projet Droits de propriété et développement du diamant artisanal.



IV: PROCHAINES ÉTAPES

Grâce au leadership d'Israël durant sa présidence en 2010, le SCPK a considérablement approfondi sa compréhension de la question de la lutte contre la contrebande ainsi que du renforcement des capacités du SCPK de l'aborder sur un plan multilatéral. Dans un premier temps, on a notamment proposé, lors de la réunion intersessions 2010 du SCPK à Tel-Aviv, un nouveau partenariat prometteur avec l'Organisation mondiale des douanes.

Ensuite, le SCPK a l'occasion de profiter de l'élan imprimé par la présidence pour institutionnaliser davantage les efforts déployés pour améliorer la coopération en matière la lutte contre la contrebande aux niveaux international et régional. Les mesures prioritaires pourraient inclure ce qui suit :

Le SCPK pourrait:

1. Créer un groupe de travail sur la lutte contre la contrebande du SCPK pour encadrer l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de travail du SCPK sur l'exécution.
2. Appuyer des initiatives qui permettent d'accroître la coopération entre les organismes, de partager de l'information et de bâtir la confiance (p. ex. l'OMD, Interpol, l'Initiative de lutte contre le blanchiment des capitaux du FMI, etc.).

3. Faciliter le financement de la coopération et des activités liées à la lutte contre la contrebande.

Les Participants du SCPK pourraient :

1. Examiner de près les prix reçus par les mineurs artisans et envisager les moyens à prendre pour s'assurer qu'ils reçoivent de justes prix.
2. Réinvestir une partie des recettes tirées des diamants dans les collectivités minières et faire rapport sur les répercussions de ces investissements.
3. Aborder la conception et la mise en œuvre des contrôles internes dans une optique de gestion systématique du risque en procédant à un plus grand nombre de vérifications aléatoires et ponctuelles.
4. Explorer les modèles de collecte de données significatives sur la production.
5. Améliorer le soutien logistique offert aux organismes d'application de la loi.
6. Faire participer les collectivités à la surveillance communautaire des régions diamantifères.
7. Continuer de faire participer divers intervenants à la conception et à la mise en œuvre des politiques et des programmes reliés au SCPK.



ANNEXE I: PARTENAIRES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Côte d'Ivoire

Fondé par un groupe de diplômés universitaires ayant à cœur le développement durable des ressources naturelles, le Groupe de Recherche et de Plaidoyer sur les Industries Extractives (GRPIE) participe activement aux débats et aux dialogues politiques sur la gestion des ressources naturelles. Le GRPIE, qui est un membre relativement nouveau de la coalition de la société civile du SCSCP, a joué un rôle actif au cours de plusieurs réunions du SCSCP à l'échelle internationale, en s'appuyant sur les multiples dialogues sur les politiques en matière de ressources naturelles qu'il a tenus à l'échelon national.

Sierra Leone

Le Network Movement for Justice and Development (NMJD) est résolu à promouvoir, entre autres, la bonne gouvernance, les pratiques participatives démocratiques, la reddition de comptes du secteur public, les droits de la personne, l'égalité entre les sexes et la justice sexospécifique, la justice sociale et économique, et une culture de paix. Le NMJD suit un certain nombre d'enjeux du secteur de la gestion des ressources naturelles en Sierra Leone, allant du suivi des contrats à la mise en œuvre du SCSCP. Le NMJD a récemment réalisé une vérification de la mise en œuvre du SCSCP en Sierra Leone, au cours de laquelle il a constaté que la perméabilité des frontières était un important sujet de préoccupation.

Liberia

L'Association of Environmental Lawyers of Liberia (Green Advocates) a été fondée en 2001 par un groupe de diplômés en droit progres-

sistes. Green Advocates est la première et la seule organisation d'intérêt public du Liberia qui se consacre au droit environnemental dans le but :

- ◆ de protéger l'environnement;
- ◆ de faire progresser la protection des droits de la personne et le plaidoyer en faveur de ces droits grâce à de saines pratiques environnementales;
- ◆ de donner une voix aux populations rurales, autochtones et tribales qui, historiquement, se sont vu refuser l'accès aux bénéfices procurés par l'extraction du bois d'œuvre et d'autres ressources naturelles de leurs terres tribales et ancestrales.

En plaidant en faveur de lois environnementales rigoureuses, en s'employant à faire appliquer ces lois et en habilitant les citoyens à participer à la prise de décisions en matière d'environnement, Green Advocates aide à façonner un avenir durable pour le Liberia.

Guinée

Le Centre du Commerce International pour le Développement (CECIDE) dirige plusieurs programmes qui contribuent au développement durable en Guinée, et à la création d'un pays dynamique et démocratique. CECIDE est une organisation professionnelle experte du secteur minier guinéen qui s'est occupée aux enjeux du SCPK depuis 2005. En 2005, CECIDE a fait une enquête de terrain qui avait pour but de s'assurer que les diamants des pays voisins ne transitaient pas par la Guinée. CECIDE a aussi dirigé une campagne nationale de sensibilisation sur l'exploitation artisanale et l'application du processus de Kimberley.



Ordre du jour du séminaire du Processus de Kimberley sur la lutte contre la contrebande l'exécution



ANNEXE II: ORDRE DU JOUR DU SÉMINAIRE DU PROCESSUS DE KIMBERLEY SUR LA LUTTE CONTRE LA CONTREBANDEL'EXÉCUTION

Le 25 juin 2010

TEL-AVIV, ISRAËL

Présentation (8 h 45 – 9 h 00)
Boaz Hirsch, président du Processus de Kimberley
Groupe d'experts I : Le tableau d'ensemble – Quels sont les problèmes à l'échelle internationale? (9 h – 10 h 15)
Animateur : Colin Brown, DeBeers
Exposés (30 min.)
◆ Agim Debruycker, Belgique (<i>Contrebande des diamants/criminalité</i>)
◆ Ephrem Lutete Maketama, ministère des Finances, République démocratique du Congo (<i>Contrebande des diamants, problèmes transfrontaliers</i>)
◆ Benoît Djaha Konan, CENTIF, Côte d'Ivoire (<i>Problèmes généraux concernant la mise en œuvre du PK</i>)
◆ Dorothee Gizenga, Initiative diamant et développement (<i>La lutte contre la contrebande L'exécution et les questions de développement</i>)
Période de discussion avec l'auditoire (45 min.)
Pause (10 h 15 – 10 h 30)
Groupe d'experts II : Questions relatives aux douanes et aux frontières (10 h 30 – 12 h 00)
Animateur : Norbert Steilen, Organisation mondiale des douanes
Exposés (45 min.)
◆ Jonny Cappelle, Belgique (<i>Coopération et mesures en matière de la lutte contre la contrebande d'exécution en Belgique</i>)
◆ Akoi Gawola, agent de recouvrement supérieur au Ganta Customs Collectorate, Liberia (<i>Problèmes aux frontières de l'Afrique</i>)
◆ Shri Gurdeep Singh, ministère des Finances, Inde
◆ Tami Avisar, douanes israéliennes
Période de discussion avec l'auditoire (45 min.)
Repas du midi (12 h – 13 h)
Discussions en petits groupes : Que penser des solutions présentées précédemment? Pouvons-nous imaginer d'autres solutions? Les prochaines étapes : Quelles sont les meilleures et les plus pratiques? (13 h – 14 h)
Discussion en petits groupes (1 h)
◆ Groupe sur les douanes
◆ Groupe sur le FIU
◆ Exploitation minière/bureau des diamants

◆ Affaires étrangères, ainsi que l'industrie et la société civile
Groupe d'experts III : La voie à emprunter (14 h – 15 h)
<i>Animateur</i> : À déterminer
Exposés (30 min.)
◆ Résumé des discussions en petits groupes par chacun des groupes
◆ Discussion avec les présidents des groupes de travail actuels (<i>Comment utiliser les structures des groupes de travail actuels pour favoriser les efforts d'exécution de la lutte contre la contrebande</i>)
◆ Discussion sur les ateliers nationaux/forums nationaux du PK (<i>société civile et Brésil</i>)
Période de discussion avec l'auditoire (30 min.)
Pause (15 h 00 – 15 h 15)
Séance spéciale : Afrique de l'Ouest (15 h 15 – 17 h 15)²⁹
<i>Animateur</i> : A. Kpandel Fayia, sous-ministre, Liberia
Exposés (1 h)
◆ Exposé par des groupes de la société civile régionale sur les ateliers nationaux, animé par Partenariat Afrique Canada
◆ Exposé par le Groupe d'experts des Nations Unies sur le Liberia
◆ Exposés par des responsables gouvernementaux régionaux sur les ateliers, les tendances et les prochaines étapes
Période de discussion avec l'auditoire (1 h)

²⁹ L'organisation de la séance de l'après-midi a été quelque peu modifiée, le programme ayant été devancé pour permettre de terminer plus tôt les séances de l'atelier, à la demande des délégations de l'Afrique de l'Ouest.

For Further Information

Mr. Boaz Hirsch
KPCS Chair for 2010

KP Secretariat - Israel
Ministry of Industry, Trade and Labor
5 Bank Israel St.
Jerusalem 91036
Israel

Tel: +972-2-666-2667/71
Fax: +972-2-666-2941
Email: kpcs.israel@kimberleyprocess.com



PARTNERSHIP AFRICA CANADA