

TOUT CE QUI BRILLE N'EST PAS OR : Dubai, le Congo et le commerce illicite des minéraux de conflit



PARTENARIAT
AFRIQUE CANADA



**Tout ce qui brille n'est pas or :
Dubai, le Congo et le commerce illicite des minéraux de conflit**

Directeurs de publication : Alan Martin and Bernard Taylor

Conception graphique : Marie-Joanne Brissette

ISBN: 978-1-897320-30-3

© Partenariat Afrique Canada
Mai 2014

Veillez vous adresser à Partenariat Afrique Canada pour obtenir la permission de reproduire ou de traduire ce document, en tout ou en partie

Partenariat Afrique Canada est très reconnaissant du soutien à son programme de recherche par Irish Aid. Cependant, les idées, opinions et commentaires exprimés dans la présente publication sont ceux des auteurs et ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement ceux d'Irish Aid.



**PARTENARIAT
AFRIQUE CANADA**

331 rue Cooper, bureau 600
Ottawa, Ontario, K2P 0G5
Canada

Tél : +1-613-237-6768
Télec : +1-613-237-6530
info@pacweb.org
www.pacweb.org

TOUT CE QUI BRILLE N'EST PAS OR : Dubai, le Congo et le commerce illicite des minéraux de conflit

Introduction

Depuis plus d'une décennie, des problèmes de financement des conflits, d'évasion fiscale et de corruption entachent le commerce de l'or et des diamants de la République démocratique du Congo (RDC), faisant fuir les investisseurs et déstabilisant le commerce dans toute la région. L'or est considéré comme le « minerai de conflit » le plus persistant aujourd'hui; en effet, plus de la moitié des mines d'or artisanales, dont on estime le nombre à 800 dans l'est de la RDC, sont sous le contrôle illégal des rebelles ou de l'armée¹. Presque toute la production de ces mines — 98 %, selon les Nations Unies — quitte le pays en contrebande, ce qui représente de lourdes pertes pour le fisc congolais². Bien que la majorité des diamants de la RDC soient produits à l'extérieur des zones de conflit notoires de l'est du pays, et qu'ils soient certifiés libres de conflit par l'entremise du Processus de Kimberley (PK), la contrebande et la sous-évaluation endémiques entravent la contribution du secteur aux recettes de l'État. Les faibles contrôles internes en RDC rendent aussi le pays extrêmement vulnérable aux produits de contrebande en provenance des régions touchées par le conflit, dont la République centrafricaine plus récemment.

Le présent rapport est une contribution à un corpus de recherche grandissant qui vise à mieux comprendre le commerce illicite de l'or (et, à un degré moindre, des diamants) provenant de la République démocratique du Congo, et le rôle que jouent l'industrie et les acteurs de l'État, surtout dans les pays voisins et dans les Émirats arabes unis (ÉAU), pour favoriser cette illégalité.

Ce n'est pas par hasard que nous mettons l'accent sur la RDC. En volume, ce pays est le deuxième plus important pays producteur de diamants; depuis plus d'un siècle, il est le lieu d'une extraction corrompue et souvent violente de ressources naturelles de grande valeur. Plus récemment, depuis une dizaine d'années, les mines d'or de l'est de la RDC sont à l'épicentre d'un conflit armé prolongé qui a fauché des millions de vies humaines et qui a déstabilisé l'économie de la région des Grands Lacs. Bien que riche en minéraux, la RDC demeure sous-développée, et cela en raison d'une myriade de facteurs interreliés, dont la corruption, les conflits armés, l'instabilité politique, les faibles capacités d'application de la loi dans le pays et un manque d'instruments fiscaux pour réaliser le plein potentiel de sa richesse minérale.

Mais la façon dont de complexes organisations internationales de contrebande ont exploité — et, dans certains cas, encouragé — ces faiblesses à leur propre bénéfice est tout aussi importante. Nos enquêtes portent sur le commerce illicite de ces minéraux, depuis le site minier jusqu'aux principaux affineurs d'or et aux centres de commerce de diamants dans les ÉAU (Dubai) — et finalement, jusqu'aux usines de fabrication de bijoux en Inde et au-delà.

1 « Analysis of the interactive map of artisanal mining areas in Eastern DR Congo », International Peace Information Service (IPIS), novembre 2013.

2 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo des Nations Unies, (S/2014/42), 23 janvier 2014, par. 171.

Ce rapport explique comment Dubaï en est venue à jouer un rôle à ce point central dans ce commerce, et comment elle s'y est prise pour attirer une proportion sans cesse croissante du commerce international de l'or et des diamants bruts au cours des 10 dernières années. En 2013, 40 % du commerce mondial de l'or, dont on estime la valeur à 75 milliards de dollars, a transité par Dubaï³, ce qui représente une augmentation de 12 fois sa valeur par rapport à la décennie précédente⁴. En 2013, plus de 15 % des diamants bruts du monde, d'une valeur de 12,4 milliards de dollars, ont été commercialisés par l'entremise de l'Émirat, en comparaison de 690 millions en 2003⁵.

Une partie de cette augmentation est due aux nouveaux flux d'or et de diamants congolais qui arrivent sur le marché de Dubaï. Avant 2006, l'or congolais (qui est extrait en majeure partie de façon artisanale) était surtout exporté en Suisse et en Afrique du Sud, mais il est maintenant acheminé presque exclusivement aux ÉAU, après avoir transité par des pays voisins tels que l'Ouganda, le Burundi, la Tanzanie ou le Kenya⁶. Bien que l'Union européenne demeure la principale destination des exportations de diamants congolais, près du tiers des exportations légales sont maintenant acheminées vers les ÉAU alors qu'il n'y en avait que 3 % en 2003⁷.

Devant le déclin de leurs réserves de pétrole, les ÉAU ont cherché à diversifier leur économie; une stratégie musclée, qui vise à attirer le commerce en l'éloignant des centres traditionnels d'or et de diamants de l'Europe, est au cœur de ces efforts. En général, les ÉAU doivent leur ascension en tant que centre de commerce de matières premières à leur régime fiscal libre de taxes sur les importations et les exportations, de même qu'à l'absence d'impôts sur les sociétés. Certains facteurs propres aux matières premières qui ne sont pas un enjeu dans d'autres pays expliquent aussi l'augmentation. Les exigences en matière de documentation pour les importations d'or transportées à la main sont minimales; il est permis de régler des transactions liées à des minéraux (dont certaines valent des millions de dollars) en espèces plutôt qu'en empruntant les voies bancaires officielles; et l'absence de dispositions législatives sur l'établissement des prix de transfert permet à des sociétés affiliées d'acheminer des diamants sous-évalués, provenant surtout de producteurs africains, par l'entremise des ÉAU vers des centres de commerce tels qu'Anvers et Tel-Aviv, et vers les usines de diamants de Surat, en Inde.



Mineurs d'or artisanaux,
Province Orientale, RDC
Crédit : Joanne Lebert/PAC

3 « Dubai gold trade grows to \$70bn », The National, le 9 avril 2013; <http://www.thenational.ÉAU/business/industry-insights/economics/dubai-gold-trade-grows-to-70bn>

4 « Dubai gold trade reached \$75 billion in 2013 », Mining.com, le 7 avril 2014; <http://www.mining.com/dubai-gold-trade-reached-75-billion-in-2013-26806/>

5 Kimberley Process Rough Diamond Statistics, Annual Global Summary 2004 and 2012; https://kimberleyprocessstatistics.org/public_statistics

6 UN Comtrade

7 Statistiques du PK sur la RDC, 2003 et 2013.

Le commerce de l'or et des diamants congolais n'est pas assujéti à un embargo, mais dans les ÉAU et ailleurs, les sociétés ont l'obligation, en vertu de l'embargo sur les armes des Nations Unies, de s'assurer que leurs achats ne servent pas indirectement à financer des groupes armés. Pour aider les sociétés à atténuer ce risque, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié en 2010 une série de lignes directrices facultatives sur le devoir de diligence afin d'améliorer les pratiques d'approvisionnement responsable relatives à l'étain, au tungstène et au tantale (qu'on appelle familièrement les 3T), de même qu'à l'or⁸.

Le certificat du PK offre une assurance en ce qui concerne l'approvisionnement libre de conflit, mais les appels en faveur d'un approvisionnement diligent en diamants vont de plus en plus au-delà de la certification du PK pour englober des questions telles que l'évasion fiscale, la sous-évaluation et la criminalité organisée. On a aussi remis en question la crédibilité de la certification du PK au cours des dernières années, devant la résistance de certains États membres à accepter une définition élargie des diamants de conflit, qui englobe non seulement les violations perpétrées par les groupes rebelles (tels que définis lors de la création du PK en 2000), mais aussi celle qui sont commises par des acteurs de l'État ou par les services de sécurité des sociétés privées. On a commencé à appliquer les lignes directrices relatives au devoir de diligence élaborées pour les 3T, mais l'or et les diamants continuent de marquer le pas au regard des exigences internationales; ce rapport conclut que cette situation compromet gravement la réputation des secteurs de l'or et des diamants, et constitue un facteur significatif de l'insécurité et du sous-développement économique qui persistent dans la région des Grands Lacs.

Dans cette optique, ce rapport situe le commerce illicite de l'or et des diamants dans un cadre international d'efforts de diligence de plus en plus établi et harmonisé portant sur les minéraux touchés par le conflit. En plus de celui de l'OCDE, d'autres processus complémentaires relatifs au devoir de diligence sont actuellement en voie d'être adoptés dans la région des Grands Lacs de l'Afrique. Les affineurs et les utilisateurs finaux du secteur des 3T ont commencé à suivre et à retracer leurs approvisionnements jusqu'aux mines libres de conflit d'où ils proviennent, dans des endroits tels que le Rwanda, de même que le Nord-Katanga et le Sud Kivu en RDC. La Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) a aussi créé un Mécanisme de certification régional pour les minéraux 3T et l'or, qui établit les normes et les procédures que doivent respecter les pays en émettant des certificats régionaux pour des exportations libres de conflit⁹. PAC met aussi à l'essai actuellement la toute première chaîne d'approvisionnement propre d'or extrait de façon artisanale dans une province congolaise et prévoit étendre le projet à trois autres chaînes, plus tard en 2014.

Dans les Émirats, l'organisme de réglementation de la zone franche pour les pierres et les métaux précieux, le Dubai Multi Commodities Centre (DMCC), a aussi mis en place, en 2012, des exigences obligatoires pour les affineurs concernant l'approvisionnement responsable, par l'entremise de la norme Dubai Good Delivery (DGD). Cette norme est aussi basée sur le devoir de diligence tel que le conçoit l'OCDE. Jusqu'à maintenant, trois affineurs ont fait l'objet d'un audit indépendant et ont été déclarés conformes, bien que la rigueur et l'intégrité de l'audit du plus gros affineur, Kaloti Jewellery International, aient été remises en question après qu'un auditeur eut prétendu que son ancienne firme (Ernst and Young), Kaloti et le DMCC s'étaient entendus pour occulter les constatations défavorables, y compris les quantités considérables d'or transformé provenant de sources à risque élevé ou inconnues¹⁰.

L'une des principales constatations de ce rapport est qu'il reste au secteur de l'or de Dubaï à élaborer une stratégie cohérente, complète et d'application universelle pour être en mesure d'exercer un devoir de diligence ou de mettre en place une chaîne de possession pour son approvisionnement en or. Les efforts des affineurs des ÉAU en matière de diligence, par exemple, ont surtout porté sur l'arrêt des approvisionnements directs en or extrait en RDC et provenant de pays de transit connus, mais on s'est peu penché sur l'établissement de chaînes d'approvisionnement traçables permettant de remonter aux sites miniers.

8 <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/GuideEdition2.pdf>

9 Le Rwanda a émis le premier certificat de la CIRGL pour ses exportations de 3T en novembre 2013.

10 « City of Gold: Why Dubai's first conflict gold audit never saw the light of day », Global Witness, février 2014; http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/dubai_gold_layout_lr.pdf

De plus, malgré les efforts du DMCC et de certaines de ses sociétés membres, le commerce de l'or (et, dans une moindre mesure, celui des diamants) de la RDC vers les ÉAU témoigne d'un manque de transparence et d'engagement à l'égard du devoir de diligence de la part de la majorité des sociétés et des personnes concernées. On a déjà décrit avec moult détails l'économie de contrebande de la RDC, mais les méthodes de travail des exportateurs régionaux sont mal comprises, alors que les joailliers et les commerçants importateurs sont rarement identifiés et parties prenantes en cette matière. Dans le secteur du diamant, la RDC a été systématiquement identifiée comme pays par l'entremise duquel on pouvait obtenir frauduleusement des certificats du PK pour des diamants touchés par le conflit afin qu'ils poursuivent leur route vers les centres de commerce, y compris Dubaï. Ce fut le cas des diamants de Marange, au Zimbabwe, qui étaient assujettis à des sanctions et qui sont d'abord apparus dans les comptoirs de Kinshasa en 2008-2009¹¹; plus récemment, on craint que les contrôles internes de la RDC aient été contournés au moyen de pierres sous embargo provenant de la République centrafricaine voisine, qui est déchirée par la guerre¹².

Ce rapport conclut aussi qu'à cause de la faiblesse des procédures relatives à la chaîne de possession en Ouganda, au Kenya, au Burundi et en RDC, des exportateurs camouflent délibérément l'origine de l'or qu'ils exportent ou semblent l'ignorer. De la même façon, les procédures d'exportation laxistes permettent de graves sous-déclarations de l'or, en particulier en Ouganda, de même qu'une sous-évaluation des exportations de diamants en RDC. Cela représente des pertes considérables pour les économies de la région.

Un nombre plutôt faible de personnes sont responsables de l'exportation organisée d'or illicite de la RDC vers Dubaï. Des rapports précédents du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC ont identifié quelques-uns des principaux acteurs, tels que Rajendra Vaya Kumar, de même que Jamnadas VasANJI Lodhia et son fils, Kunal, en Ouganda; toutefois, bien qu'on les ait dénoncés, ils continuent d'exporter de l'or sans subir de sanctions administratives ou juridiques de la part des pays exportateurs en Afrique de l'Est ou de Dubaï. Cela pourrait être attribuable en partie au manque de chaînes d'approvisionnement traçables mentionné ci-dessus, mais dans certains cas, l'impunité dont jouissent les exportateurs délinquants pourrait être due à la protection politique dont ils bénéficient. On croit que c'est particulièrement le cas de Sibteïn Alibhai, un ressortissant canadien considéré comme « un passage clé » derrière les exportations d'or de l'Afrique et Dubaï.

Une autre constatation importante est que l'or présenté de façon fallacieuse et les diamants sous-évalués de la région entrent librement dans les ÉAU. Les contrôles de documents sont minimaux dans le cas des importations d'or transporté à la main, et les acheteurs ne font l'objet d'aucune vérification. On peut vendre l'or de la région n'importe où à Dubaï, pour autant que les droits de douane soient acquittés. La plus grande partie de l'or est vendue à des joailliers, mais il y a un risque considérable et crédible que l'or de la région soit vendu aux principaux affineurs des ÉAU, déguisé en déchets d'or ou caché dans des fournitures provenant de pays d'origine « acceptés ».

L'établissement des prix de transfert pose aussi des problèmes d'éthique et d'application considérables au secteur du diamant de Dubaï. Les diamants réexportés sont évalués en moyenne à un montant 44 % plus élevé que leur valeur à l'importation — un chiffre qui est plus de cinq fois supérieur à celui du plus proche concurrent de Dubaï, la Suisse. Une étude majeure du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et de l'Egmont Group portant sur le lien entre les diamants, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme concluait — comme la présente étude — que le statut de Dubaï en tant que zone franche rend son commerce des diamants particulièrement vulnérable aux abus perpétrés par des réseaux de criminels et de terroristes¹³.

11 « Reap What you Sow: Greed and Corruption in Zimbabwe's Marange Diamond Fields », Partenariat Afrique Canada, novembre 2012; http://www.pacweb.org/Documents/diamonds_KP/Reap_What_You_Sow-eng-Nov2012.pdf

12 « Behind the Headlines: Drivers of Violence in the Central African Republic », Enough Project, mai 2014; <http://www.enoughproject.org/files/CAR%20Report%20-%20Behind%20the%20Headlines%205.1.14.pdf>

13 « Money Laundering and Terrorism Financing Through Trade of Diamonds », GAFI-Egmont Group, octobre 2013, p. 63 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-through-trade-in-diamonds.pdf>

Nous formulons plusieurs recommandations, dont la liste complète se trouve à la fin de ce rapport.

Les gouvernements de l'Ouganda, du Burundi, du Kenya et de la RDC, et d'autres pays de la CIRGL devraient :

- intégrer le devoir de diligence et le Mécanisme de certification régional de la CIRGL dans la législation nationale relative au secteur minier, et opérationnaliser son application dans le secteur minier;
- harmoniser les politiques et les pratiques dans le but de mettre un terme au commerce illicite. Cela devrait comprendre une harmonisation plus poussée des régimes fiscaux, et de meilleures stratégies d'application et coopération transfrontière;
- enquêter sur les personnes et les sociétés engagées dans le commerce illégal de l'or provenant de la RDC, y compris les bénéficiaires finaux des entités sanctionnées par l'ONU et leurs sociétés-écrans, et intenter des poursuites;
- achever la mise en place du bureau de l'auditeur indépendant de la chaîne des minéraux de la CIRGL chargé d'enquêter sur les activités minières illicites, ainsi que le système d'audit par des tiers des exportateurs de la CIRGL.

Le Processus de Kimberley devrait :

- créer un groupe de travail extraordinaire pour enquêter sur les prix de transfert entre sociétés dans l'industrie du diamant, dans le but de recommander aux pays africains producteurs de diamants des moyens de garantir des évaluations plus équitables et précises des diamants, et d'assurer des recettes fiscales plus prévisibles.

Le gouvernement des ÉAU devrait :

- resserrer les contrôles réglementaires relatifs aux importations d'or, particulièrement l'or transporté à la main, y compris la vérification du consignataire, le certificat d'origine ou le permis d'exportation (leur authenticité) et les documents de dédouanement (y compris les reçus à des fins fiscales);
- régler la question du prix de transfert des diamants par l'entremise d'une loi fédérale et établir des inspections de routine fréquentes portant sur la valeur des lots importés par le DMCC, avec un seuil de sous-évaluation de 15 % pour le rejet;
- retourner dans leur pays d'origine les lots dont le seuil de sous-évaluation dépasse les 15 % afin que les autorités de ce pays puissent prélever les taxes exigibles après une juste évaluation réalisée par un évaluateur indépendant;
- participer de manière constructive aux efforts de conception d'un guide sur le devoir de diligence relatif aux diamants et aux pierres précieuses; cette participation devrait être proportionnelle au rôle de meneur que joue Dubaï au sein de l'industrie du diamant.

Les négociants, les joailliers et les affineurs des ÉAU qui s'approvisionnent directement ou indirectement en or extrait dans la région de la CIRGL devraient :

- adopter et mettre en œuvre des politiques relatives au devoir de diligence qui soient conformes au Supplément sur l'or du Guide OCDE, c'est-à-dire par l'entremise d'une inspection sur place des conditions de l'extraction et du commerce du minerai, et de la mise en place d'un système de chaîne de possession ou de traçabilité avec les exportateurs locaux.

Ce document comporte quatre parties. La première section compare les statistiques sur les exportations des principaux pays de transit de l'or congolais avec les statistiques sur les importations par les ÉAU en provenance de ces pays, de façon à estimer le volume des activités commerciales légales et illégales. Elle décrit aussi les acteurs, les pratiques, les procédures et les principales évolutions du commerce légal et illégal de l'or en Ouganda, au Kenya, au Burundi et en RDC. La deuxième partie examine la façon dont l'or entre et circule dans les ÉAU, et comment il en est exporté, surtout vers l'Inde. La troisième partie se concentre sur la question de la sous-évaluation des diamants de la RDC et de l'établissement des prix de transfert qui y est associé dans les ÉAU. La quatrième et dernière partie fait le point sur les politiques et les mesures législatives relatives aux chaînes d'approvisionnement dans certains pays de l'Afrique et dans les ÉAU, et formule des recommandations en matière de politiques à l'intention des gouvernements et des sociétés de ces pays.

Première section ÉTUDES DE CAS DANS LE COMMERCE DE L'OR

Cette section examine les statistiques commerciales régionales et bilatérales relatives aux exportations d'or entre la région des Grands Lacs et Dubaï, et certains des écarts par rapport aux chiffres officiels du commerce. Elle présente certaines des pratiques et des échappatoires qui permettent à l'or, surtout congolais, d'éviter la réglementation locale en matière d'exportation avant d'être expédié à Dubaï. La section étudie aussi certaines des raisons pour lesquelles les négociants résistent à l'adoption d'un approvisionnement responsable au point d'exportation initial. Les constatations présentées ici sont fondées sur des entrevues avec des exportateurs et des fonctionnaires des mines et des douanes, et sur une analyse de la documentation relative aux exportations trouvée dans les pays concernés.

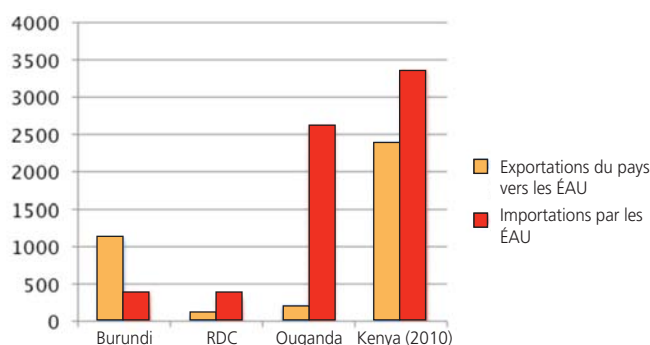
On estime que la RDC produit au moins 12 tonnes d'or artisanal chaque année, ce qui représente une valeur pouvant atteindre 500 millions de dollars¹⁴. En 2006, les exportations combinées de l'Ouganda et du Burundi s'élevaient à 11,5 tonnes¹⁵, bien que la production d'or de ces pays soit minime. Les sanctions des Nations Unies contre deux des principaux exportateurs d'or de Kampala, en mars 2007, ont entraîné un déclin prononcé des exportations officielles, qui sont passées de près de 7 tonnes, en 2006, à 165 kilogrammes, en 2013¹⁶. Le déclin du commerce officiel de l'Ouganda ne signifie pas que les quantités réelles qui transitent par Kampala ont chuté d'autant. Les documents officiels sur l'importation montrent que jusqu'à trois tonnes d'or en provenance de l'Ouganda sont entrées dans les ÉAU en 2010 puis en 2011, ce qui situe le véritable déclin du commerce de l'or plus près des 50 %¹⁷.

Le déclin des exportations officielles du Burundi a été moins prononcé qu'en Ouganda, chutant de 4,5 tonnes, en 2006, à 313 kilogrammes, en 2010, avant de rebondir jusqu'à plus de 2,5 tonnes en 2013¹⁸. Les chiffres relatifs aux exportations du Kenya sont plutôt irréguliers, mais ils semblent s'être stabilisés à environ 2,5 tonnes par année au cours des dernières années.

La Tanzanie est une autre voie qu'emprunte l'or illicite congolais en transit vers Dubaï. Contrairement à la plupart de ses voisins, la Tanzanie est un producteur d'or industriel établi, qui extrait pour près de 2 milliards de dollars d'or par année. Comme dans le cas du Kenya, la majorité de sa production industrielle est exportée soit vers la Suisse ou vers l'Afrique du Sud, où l'or est affiné; toutefois, sa chaîne d'approvisionnement est néanmoins compromise par les flux d'or illicite congolais qui entrent par la ville-frontière de Kigoma et ressortent par Dar es-Salaam. En raison de contraintes logistiques et de temps, cette recherche n'en a cependant pas tenu compte.

Figure 1 : Statistiques sur l'exportation d'or (en kilos) de pays sélectionnés comparées aux statistiques d'importation des ÉAU en provenance de ces pays (2011).

Source : Comtrade, Reuters¹⁹



14 « Striking Gold: How M23 and its Allies are Infiltrating Congo's Gold Trade », Enough Project, octobre 2013; p. 1.

15 De Koning, R., « Conflict Minerals in the Democratic Republic of the Congo: Aligning Trade and Security Interventions », Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, juin 2011, p. 12.

16 Ibid., et statistiques de 2013 sur l'exportation d'or du ministère des Levés géologiques et des Mines de l'Ouganda, données inédites.

17 <http://comtrade.un.org/db/dqBasicQueryResults.aspx?px=H2&cc=7108&r=784&y=2011>

18 De Koning, Ibid; Rapport final, Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, S/2014/42, 23 janvier 2014, p. 196; <http://comtrade.un.org/db/dqBasicQueryResults.aspx?px=H2&cc=7108&r=108&y=2010>;

19 <http://comtrade.un.org/db/mr/daCommoditiesResults.aspx?px=H2&cc=7108>; et « Conflict gold trade continues in face of U.S. law », Reuters, 29 juin 2012; <http://www.reuters.com/article/2012/06/29/us-gold-conflict-idUSBRE8551A420120629>

Le vaste écart entre les exportations de l'Ouganda vers les ÉAU et les importations déclarées des ÉAU en provenance de l'Ouganda donne à croire en un volume significatif de sous-déclaration ou de contrebande. Cet écart est moins prononcé au Kenya, ce qui permet de croire que la plus grande part des exportations réelles vers les ÉAU sont déclarées au moment de l'exportation. Au Burundi, on déclare davantage d'exportations d'or vers les ÉAU que ce qui paraît dans les statistiques sur l'importation des ÉAU. Il se peut qu'une partie de l'or du Burundi emprunte une autre direction, ou qu'elle transite par un autre pays qu'on considère comme le pays d'origine au moment de son entrée dans les ÉAU. Très peu d'exportations d'or congolais sont déclarées, et seule une petite quantité est importée par les ÉAU comme provenant de la RDC.

On ne sait pas vraiment si les écarts mentionnés ci-dessus se sont reproduits après 2011. PAC a reçu des autorités minières des données sur les exportations de l'Ouganda et de la RDC, et a récupéré des statistiques du Burundi par l'entremise d'autres rapports, mais les statistiques sur les importations des ÉAU par pays d'origine ne sont pas publiées pour les années 2012 et 2013. PAC a demandé ces données au gouvernement des ÉAU, mais sans succès. Le DMCC et des représentants des douanes des ÉAU ont dit à PAC que puisque les procédures d'importation sont plus rigoureuses, les écarts observés en 2011 pour des pays tels que l'Ouganda seraient probablement plus petits²⁰. En l'absence de données sur l'importation des ÉAU, il est impossible de vérifier si tel est le cas ou non.

OUGANDA

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le commerce de l'or de l'Ouganda est passé, dans une large mesure, dans la clandestinité à la suite des sanctions des Nations Unies contre ses deux principales firmes d'exportation, en 2007. Il serait faux cependant de prétendre que le commerce actuel entre la RDC, l'Ouganda et les ÉAU est complètement illégal. En Ouganda, des négociants fonctionnent par l'entremise d'entités légales et respectent les procédures d'importation et d'exportation. Par ailleurs, ils faussent l'origine de l'or, falsifient des documents, sous-déclarent l'or et échappent ainsi à l'impôt. Les autorités ougandaises se cachent derrière la prétendue légalité qu'affichent les négociants, invoquant l'ignorance des activités courantes des anciens propriétaires des entités sanctionnées et des membres de leurs familles²¹.

Le recours à des sociétés-écrans dont la structure de propriété demeure nébuleuse est une pratique courante chez les négociants d'or qui veulent camoufler leur implication. En 2012, le Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies déclarait que Rajendra Vaya Kumar, de l'entité sanctionnée Machanga Ltd, utilisait la société Mineral Impex Uganda pour expédier son or²². D'après des négociants intermédiaires, deux autres anciennes sociétés d'exportation utilisent Mineral Impex comme façade pour leurs exportations courantes. De 2011 à 2013, Mineral Impex a exporté 240 kilogrammes d'or, selon les statistiques du ministère des Levés géologiques et des Mines de l'Ouganda²³.



20 Entrevues avec des fonctionnaires du DMCC et des douanes des ÉAU, Dubaï, 4-7 février 2014.

21 Rapport final, Groupe d'expert sur la RDC des Nations Unies, S/2014/42, 23 janvier 2014, par. 187.

22 http://www.un.org/sc/committees/1533/pdf/1533_list.pdf

23 Document gouvernemental inédit.

TENUE DE REGISTRES PAR LES NÉGOCIANTS D'OR DE L'UGANDA

D'après l'article 72 de la Ugandan Mining Act de 2003, les négociants de minéraux sont tenus, entre autres, de tenir un registre montrant 1) le nom et l'adresse du vendeur et son droit d'être en possession de tels minéraux, et 2) le nom et l'adresse de l'acheteur ou du consignataire à qui les minéraux sont vendus. Les registres doivent être communiqués périodiquement au ministère des Levés géologiques et des Mines. Lorsque les négociants s'approvisionnent de l'intérieur auprès de producteurs artisans sans permis, le premier point leur causerait un problème. En réalité, le problème du droit de possession des fournisseurs est contourné en présentant les fournisseurs comme des joailliers et des détaillants ou en faisant passer les fournitures par leur entremise. Les deux entités ont le droit de posséder des minéraux, mais ne sont pas tenues de démontrer ce droit de possession à leurs fournisseurs. Quant au deuxième point, le ministère des Levés géologiques et des Mines déclare ne posséder aucun détail sur l'acheteur ou le consignataire étranger des exportations du négociant. Seule la destination de l'exportation est retracée à partir de la demande de permis d'exportation par le négociant et est rapportée dans les statistiques commerciales.

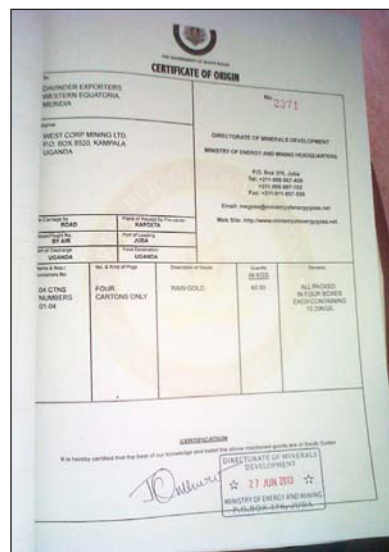
Les sociétés d'exportation ougandaises telles que Mineral Impex et Silver Mineral, dont on a aussi déclaré qu'elles s'approvisionnaient en RDC, avaient l'habitude de prétendre que l'or qu'elles exportaient provenait du Soudan du Sud, un pays producteur d'or émergent. Ce faisant, elles payaient une taxe à l'importation de 1 % au lieu de redevances de 3 % sur l'or d'origine intérieure²⁴. Parallèlement, ces sociétés camouflaient couramment l'origine réelle de l'or. Depuis mai 2013, le commissaire des mines ne délivre plus de permis d'importation sur la seule base de factures commerciales, mais insiste pour obtenir des certificats d'origine de la part des pays fournisseurs²⁵. Silver Mineral n'a pas présenté ces certificats et prétend maintenant s'approvisionner de l'intérieur²⁶. Mineral Impex n'a rien exporté depuis l'imposition des exigences en matière de documentation.

Une société, la Westcorp Mining, a importé 40 kg d'or après mai 2013, en présentant un certificat d'origine du Soudan du Sud, que les responsables des mines de l'Ouganda jugent authentique²⁷. PAC n'a pu joindre les autorités compétentes du Soudan du Sud pour se prononcer sur l'authenticité du certificat, mais il y a lieu de noter que le nom du ministère émetteur est erroné. Il aurait fallu que ce soit le ministère du Pétrole et des Mines plutôt que le ministère de l'Énergie et des Mines. Le site Web inscrit sur le certificat est celui d'un investisseur qui n'est pas hébergé par le gouvernement du Soudan du Sud. Il n'y avait pas de service à l'adresse électronique et au numéro de téléphone figurant sur le certificat.

En juin 2013, une nouvelle société, appelée Treasure Highland Caves, a aussi demandé à l'Ouganda un permis d'importation pour 156 kilogrammes d'or en provenance de Butembo, dans le Nord Kivu, montrant plusieurs certificats d'origine congolais. Un des certificats semblait authentique, mais les autorités minières du Nord Kivu ne connaissaient pas la société et ont nié lui avoir délivré un certificat²⁸. Les autres certificats sont des copies de l'original, affichant le même numéro d'enregistrement et la

même prétendue signature d'un ancien fonctionnaire du ministère des Mines à Butembo. Ce fonctionnaire a dit à PAC qu'il n'aurait jamais pu signer ces certificats puisqu'il a été muté dans une autre région du pays il y a trois ans²⁹.

Finalement, les autorités ougandaises n'ont délivré aucun permis d'importation parce que Treasure Highland Caves n'a pas acquitté la taxe de 1 %. PAC a communiqué avec le directeur général de la société, qui a dit que celle-ci n'avait pas encore réuni la quantité totale d'or qu'elle voulait exporter et qu'il avait voulu voir s'il serait capable d'obtenir un permis d'importation de l'Ouganda³⁰. Il entend maintenant fonctionner par l'entremise d'une firme d'exportation à Butembo, la Northern Gold, à qui il reste à obtenir un permis d'exportation, et recevoir des documents d'exportation authentiques et en règle, en RDC.



Certificat falsifié du Soudan du Sud utilisé par la Westcorp Mining pour exporter 40 kg d'or en mai 2013.

24 La Uganda Mining Act (2003), Mining regulations Part B (7), prescrit des droits d'importation.

Si des minéraux sont importés, par exemple de la RDC ou du Soudan du Sud, les négociants sont censés payer des droits de 0,5 % pour les pierres et les métaux précieux, et de 1 % pour les métaux de base, d'après les prix de la London Metal Exchange (LME). En réalité, les importations d'or sont imposées au taux des métaux de base. PAC a aussi vu des calculs de droits d'importation d'or par le ministère des Levés géologiques et des mines de l'Ouganda à un taux de 1 %.

25 La Mining Act de 2003 passe sous silence les exigences en matière de documentation pour les importations de minéraux; toutefois, un rapport statistique du gouvernement de 2010 mentionne une exigence voulant que les négociants présentent des certificats d'origine vérifiables pour les minéraux avant de pouvoir obtenir des permis d'importation — c'était la première fois que cela était divulgué publiquement. « Mines Division Annual Statistics Report, 2010 », avril 2011, document gouvernemental inédit.

26 Les exportations officielles de la production intérieure d'or de l'Ouganda sont encore minimes, à 12 kilogrammes par année en moyenne depuis 2011. Calculé à partir des statistiques sur l'exportation de 2011-2013 compilées par le ministère des Levés géologiques et des Mines, documents gouvernementaux inédits.

27 Entretien avec un responsable du ministère des Levés géologiques et des Mines de l'Ouganda, Kampala, 27 janvier 2014.

28 Correspondance par courriel avec le chef de la Division des mines de la RDC au Nord Kivu, 28 janvier 2014.

29 Entretien téléphonique avec un ancien chef de l'antenne de la Division des mines de la RDC à Butembo, 28 janvier 2014. Le chef du ministère des Mines à Goma a confirmé ses dires.

30 Entretien téléphonique avec le directeur général de Treasure Highland Caves, 1er février 2014.

PAC a visité les installations de Treasure Highland Caves et a obtenu le numéro de téléphone du directeur d'une autre société, appelée Midas Ltd., qui, nous a-t-on dit, pourrait nous fournir de l'information concernant l'ancienne société. Le directeur de cette société a dit à PAC qu'il n'avait fait que conseiller la société et qu'il n'en possédait pas d'actions³¹. Il a ensuite dit à PAC que l'ancienne société Midas All Minerals avait cessé d'exporter de l'or, ayant éprouvé des difficultés financières après le vol de son or à l'aéroport d'Entebbe, en novembre 2011.

À l'instar du directeur général de Treasure Highland Caves, le directeur de Midas Ltd. Est conscient de la nécessité de commencer à faire des exportations légales d'or congolais à partir de la RDC plutôt que de l'Ouganda, une première étape de l'exercice du devoir de diligence dans la chaîne d'approvisionnement. Toutefois, il considère que le long processus d'émission des permis, la taxe sur l'exportation de 2 %³², de même que la corruption et l'insécurité sont les principaux obstacles au démarrage d'un commerce légal à partir de la RDC.



Certificat à l'exportation falsifié utilisé par Treasure Highland Caves pour exporter de l'or de la RDC vers Ouganda.

En plus de fonctionner par l'entremise de sociétés-écrans, certains négociants d'or semblent aussi faire complètement fi des autorités minières. Officiellement, les négociants doivent produire leur permis d'exportation et leur licence de négociant, tous deux obtenus des autorités minières, afin de pouvoir dédouaner l'or³³. Toutefois, les statistiques sur les douanes de 2011 et 2012 en Ouganda montrent un plus grand nombre de négociants exportateurs que les statistiques du ministère des Levés géologiques et des Mines³⁴. Cela porte à croire que certains négociants arrivent à passer la douane sans obtenir leur permis d'exportation.

En effet, un expéditeur d'or a dit à PAC que certains agents des douanes à l'aéroport d'Entebbe ne demandent pas à voir de permis autres que la licence de négociant, laissant passer l'or après le paiement des « taxes » d'après un « pourcentage »³⁵. Davantage de négociants sont susceptibles de faire fi du ministère des Levés géologiques et des Mines depuis que le ministère insiste sur les certificats d'origine à la réexportation de l'or. En effet, des sources près de Rajendra Kumar ont dit à PAC que ce dernier entend cesser d'obtenir des permis d'exportation par l'entremise de Mineral Impex et qu'il « s'entend » avec les douanes seulement³⁶.

Une fois payés les frais de douane, l'or est soit expédié comme fret (de valeur), soit transporté à la main, dans les deux cas sur des vols commerciaux réguliers. D'après un représentant d'un service de fret exploité entre Kampala/Nairobi et Dubaï, le transport à la main est pratiquement devenu la seule option parce que les lignes aériennes commerciales refusent de transporter l'or en tant que fret³⁷. Cela s'explique surtout parce que les sociétés de transport de fret sont incapables d'assurer l'or sur ces lignes, reportant la responsabilité sur le transporteur aérien en cas de perte ou de vol.

31 Entretien avec le directeur de Midas Ltd, 28 janvier 2014.

32 Bien que la taxe officielle soit de 2 %, de nombreux exportateurs disent qu'elle est plus près des 10 % si l'on tient compte des divers niveaux de corruption chez les fonctionnaires.

33 Les exigences en matière de documentation comprennent aussi un certificat d'exportation du ministère du Tourisme, du Commerce et de l'Industrie. Mais puisque l'émission du certificat d'exportation dépend du permis d'exportation, il semble qu'il soit facultatif. « Required Documents at the Point of Entry », Uganda Revenue Authority, décembre 2011;

http://www.ura.go.ug/openFile.do?path=/webupload/upload/download/staticContent/RGTMENU/307/312_Required_Doc.pdf

34 Statistiques douanières de l'Ugandan Revenue Authority (URA), janvier 2011 à avril 2012, document gouvernemental inédit.

35 Entretien avec un expéditeur d'or, Kampala, 29 janvier 2014.

36 Entretien téléphonique avec un initié du commerce de l'or, 13 février 2014.

37 Entretien avec un manutentionnaire de fret, Dubaï, 6 février 2014.

Les données des douanes de l'Ouganda montrent une moyenne d'un peu plus de trois kilogrammes pour chaque expédition d'or. D'après des experts de l'industrie qui ont de l'expérience dans l'expédition d'or à partir de l'Afrique, ces chiffres sont faux, puisque les exportateurs doivent faire des envois d'au moins cinq kilogrammes simplement pour récupérer les coûts logistiques³⁸. Deux cas de vol donnent aussi à croire que les expéditions en provenance de l'Ouganda ont tendance à être beaucoup plus importantes que ce qui est rapporté. Dans un des cas, un envoi d'une valeur de 800 000 \$ appartenant à Midas All Minerals a été volé à l'aéroport d'Entebbe, en novembre 2011³⁹, ce qui représente une exportation d'environ 20 kilogrammes. Les registres des douanes montrent cependant que la société n'avait exporté légalement que 2,5 kg au cours de toute l'année⁴⁰. Un autre cas, plus récent, survenu à l'aéroport de Dubaï, concernait un joaillier ougandais à qui l'on aurait volé 25 kilogrammes d'or au cours d'une livraison au souk de l'or de Dubaï⁴¹.

Les deux exemples pointent vers une sous-déclaration considérable ou des exportations illégales d'or en provenance de l'Ouganda, qui, si elles sont pratique courante, pourraient expliquer le vaste écart entre les exportations officielles de l'Ouganda vers les ÉAU et les importations de l'Ouganda enregistrées dans les ÉAU.

KENYA

Deux sociétés, Skyhawk International Limited et Ushindi Exports Limited, dominent depuis plusieurs années les exportations d'or du Kenya. Ushindi exerce ses activités depuis 2005, exportant officiellement en moyenne une tonne par année, tandis que Skyhawk a exporté, de 2010 à 2013, en moyenne 1,7 tonne par année⁴². Les données des douanes du Kenya pour 2010 et 2011 montrent que les exportations se font uniquement vers les ÉAU⁴³. L'écart entre les exportations kényanes enregistrées et les importations aux ÉAU est beaucoup plus petit si on le compare à celui de l'Ouganda (voir la figure 1), ce qui donne à croire à une sous-déclaration ou à des exportations illégales relativement moindres. Les données des douanes kényanes pour 2011 montrent que les envois individuels d'or par les deux sociétés seraient en moyenne de 23 kilogrammes, ce qui est une quantité réaliste pour des envois d'or transportés à la main⁴⁴.

En août 2013, les taux des redevances sur les minéraux au Kenya ont changé et un taux forfaitaire de 2 % de la valeur de tout l'or exporté était établi. Jusqu'à présent, les taux des redevances étaient fixés séparément pour les deux concessions industrielles du pays — 2,5 % pour Karebe Gold et 5 % pour Kilimapesa Gold⁴⁵— payables en principe par les négociants autorisés qui exportaient l'or, mais, sous réserve de tout accord contraire, que récupérerait la société au nom de qui l'or était exporté⁴⁶. L'or provenant des deux concessions est envoyé en Afrique du Sud pour y être affiné⁴⁷, et non aux ÉAU, et ne semble donc pas compter parmi l'or exporté par Skyhawk et Ushindi⁴⁸.

38 Entrevue avec un importateur d'or, Dubaï, 3 février 2014.

39 « Airport staff jailed over stolen gold », Daily Monitor, 28 janvier 2012; <http://mobile.monitor.co.ug/News/-/691252/1314966/-/format/xhtml/-/pgoc9/-/index.html>

40 Statistiques douanières des autorités ougandaises du revenu, janvier 2011–avril 2012, document gouvernemental inédit.

41 « Four cops in dock over Dhs1.2m gold theft », The Gulf Today, 20 décembre 2013; <http://gulftoday.ÉAU/portal/b4568825-bd93-4b9c-a28a-03f23a46c8c0.aspx>

42 « DCI wants suspended mining boss charged », The People, 14 août 2013; http://www.ipsos.co.ke/NEWBASE_EXPORTS/Bamburi/130814_The%20People%20-%20Wednesday_2_5a600.pdf

43 Kenya Revenue Authority, statistiques douanières, janvier 2010–avril 2011, document gouvernemental inédit..

44 Ibid.

45 Communiqué de presse sur l'état de l'exploitation minière dans le pays, Hon. Najib Balala, 5 août 2013; <http://www.mining.go.ke/index.php/2013-06-10-13-08-38>

46 République du Kenya, « Trading in Unwrought Precious Metals Act (1987) », Chapter 309, T12-9.

47 « Goldplat Kilimapesa Gold Project, Kenya », Mining Technology, sans date; <http://www.mining-technology.com/projects/golplat-kilimapesa/>; et Kenya Revenue Authority, statistiques douanières, janvier 2010–avril 2011. Document gouvernemental inédit.

48 Karebe et Kilimapesa ont produit 536 kilogrammes d'or entre janvier et juin 2013, d'après les preuves fournies par le Criminal Investigation Department au Comité parlementaire sur l'environnement et les ressources naturelles en août 2013. Voir « CID wants mines boss prosecuted over gold exports », Business Daily, 11 août 2013; <http://www.businessdailyafrica.com/CID-wants-mines-boss-prosecuted-over-gold-exports/-/539546/1944352/-/pfdfyiz/-/index.html>

En mai 2013, les sociétés Ushindi et Skyhawk ont dû interrompre leurs activités lorsque le Comité parlementaire sur l'environnement et les ressources naturelles a lancé une enquête sur les transactions d'or. Un rapport soumis au comité par le Criminal Investigation Department (CID) soulevait un certain nombre de questions concernant les pratiques d'approvisionnement des deux sociétés. La corruption a aussi fait l'objet de préoccupations après qu'on eut révélé que des commissaires qui s'étaient succédé aux Mines avaient prétendument écrit des lettres — en 1997 et encore en 2012 — exemptant les deux exportateurs de révéler les sources de l'or et l'identité de leurs fournisseurs⁴⁹.

Les autorités minières du Kenya ont déclaré à PAC qu'elles avaient toujours insisté pour que les exportateurs tiennent et transmettent des registres présentant le lieu, la date, les quantités et les prix des achats (bien que l'identité des vendeurs n'y soit pas mentionnée)⁵⁰. Les autorités ont aussi déclaré qu'en effectuant des visites sur le terrain, elles étaient en mesure d'évaluer les niveaux de production dans différentes régions, ainsi que la véracité de l'origine déclarée des envois exportés⁵¹.

Ushindi déclare avoir tenu des registres en émettant des bordereaux de paiement, et avoir remis ceux-ci à l'équipe d'enquête⁵², mais rejette les exigences relatives à l'enregistrement et à la vérification de l'identité des vendeurs en alléguant qu'elles sont irréalisables puisque de nombreux mineurs artisans craignent d'être arrêtés parce qu'ils travaillent sans permis — un point que lui concèdent les autorités minières.

D'où Ushindi et Skyhawk obtiennent-ils leur or alors? Les présidents des deux sociétés auraient admis acheter une partie de cet or de négociants de pays voisins tels que la RDC, la Tanzanie et l'Ouganda⁵³. Un des directeurs d'Ushindi a aussi dit à PAC que la société achetait son or de mineurs artisans un peu partout au Kenya, comme Turkana, Lodwar, Logorien et Migori, mais qu'il serait impossible de garantir qu'aucun or provenant de l'extérieur du Kenya n'entrait dans leur chaîne de possession. Le directeur a aussi affirmé que le taux de redevances de 2 % est trop élevé et qu'il décourage les exportations légales d'or.

BURUNDI

Pendant de nombreuses années, la société Berkenrode et celle qui lui a succédé, Ntangwa Mining, ont dominé les exportations d'or du Burundi. Toutefois, plusieurs nouvelles sociétés ont vu le jour en 2012 et 2013 et ont exporté des quantités importantes d'or, faisant grimper les exportations jusqu'à plus de 2,5 tonnes en 2013, dont la presque totalité a été expédiée aux ÉAU⁵⁴. Le régime fiscal avantageux du Burundi, soit 0,3 % de redevances, a changé en octobre 2013 avec l'adoption d'un nouveau Code minier, qui élève le taux à 2 %, soit le même que celui de la RDC⁵⁵. Les deux nouvelles venues qui croissent le plus rapidement sur le marché sont Golden Gold et SCEEMB, qui ont exporté chacune environ une demi-tonne d'or entre janvier et octobre 2013.

Etablissement Jean Jbeili est un autre acteur de premier plan, même si les statistiques officielles ne traduisent pas pleinement sa notoriété. En 2013, Jbeili a déclaré au Groupe d'experts des Nations Unies qu'elle n'avait pas exporté d'or, malgré les indications contraires figurant dans les documents d'exportation. La société a exporté légalement 45 kg de janvier à octobre, y compris 1 kg au Liban, même si le Liban n'a déclaré aucune importation du Burundi pour 2013. La situation de Jbeili est aussi inhabituelle en ce qu'elle possède un permis et des installations d'affinage d'or bien qu'on lui ait interdit d'affiner de l'or jusqu'à ce qu'elle se conforme au règlement du gouvernement en matière de traçabilité⁵⁶.

| DECLARATION N° 104/2012 POUR EXPORTATION D'OR | |
|--|--|
| Nom et adresse du Comptoir | GOLDEN GOLD, BP 597 BUMBURA-BURUNDI |
| N° et date d'agrément | 38/2012, le 30/04/2012 |
| Nom et adresse du représentant au Burundi | KARIM SOMJI |
| Exportation n° | 002/2012 |
| Poids net (en Kg) | 5,057 Kg |
| Teneur (en %) | 87% |
| Cours de l'or au fixing de clôture à Londres (Ville) | 1.558 USD |
| Valeur à l'exportation (en toutes lettres) | 176.995 USD (Cent septante six mille neuf cent nonante cinq USD) |
| Taxe ad valorem minier de 0,3% (en chiffres et toutes lettres) | 530,99 USD (Cinq cent trente dollars nonante neuf centimes) |
| Droits de sortie de 0,2% (en chiffres et toutes lettres) | 353,99 USD (Trois cent cinquante trois dollars, nonante neuf centimes) |
| Bureau de douane de sortie | Aéroport de Bujumbura |
| Compagnie de transport | Kenya Airways |
| Lettre de transport | Bagage accompagné |
| Coursier | AZAD Somji |
| Numéro et date de vol | du 31/07/2012 |
| Je soussigné GOLDEN GOLD en signe attesté par la présente que les informations ci-dessous sont sincères et conformes à la réalité. | |
| Bujumbura, le 28/07/2012 | |
| Signature et cachet de l'expéditeur LE PRÉSIDENT DU BURUNDI | |

49 Entretien avec le directeur du commissariat de police, Nairobi, 31 janvier 2014.

50 Entretien avec des fonctionnaires du ministère des Levés géologiques et des Mines (Kenya), Nairobi, 30 janvier 2014.

51 PAC a demandé des preuves documentaires de cette méthode de travail, mais on lui a dit que l'équipe d'enquête avait réquisitionné une bonne partie des dossiers et que les enquêtes en cours empêchaient de communiquer quelque information disponible que ce soit.

52 Entretien téléphonique avec le directeur d'Ushindi Exports, 30 janvier 2014.

53 Op cit. Business Daily, 11 août 2013.

54 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo des Nations Unies, (S/2014/42), 23 janvier 2014, p. 196

55 Ibid., par. 193

56 Ibid. par. 192

Formulaire de déclaration pour exportation d'une société affiliée à la Sibten Alibahai qui montre que l'or a été exporté par avion en bagage à main.

Selon les autorités minières du Burundi, l'accroissement des exportations est dû à l'expansion rapide de l'exploitation minière artisanale dans la province de Musinga, dans le nord-est du pays⁵⁷. Toutefois, on estimait la capacité de production burundaise à environ 750 kilogrammes en 2011⁵⁸, ce qui rend irréaliste la multiplication par trois de la production en deux années. Le Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies a affirmé à maintes reprises que le propriétaire de Berkenrode (Mutoka Ruganyira) s'approvisionnait en or surtout en RDC, avec l'aide du groupe rebelle FDLR. Le groupe a aussi conclu que Mutoka Ruganyira est en mesure de poursuivre le commerce sans aucun obstacle juridique grâce à la protection des hauts fonctionnaires de la sécurité, à la fois au Burundi et en RDC⁵⁹.

La société Golden Gold, enregistrée à Bujumbura, aurait prétendument exporté de l'or au nom d'AR Gold, à Goma, sans l'autorisation des autorités congolaises⁶⁰. Le principal propriétaire d'AR Gold est Sibtein Alibhai, et son associé Karim Somji dirige la Golden Gold. On attribue tour à tour à Sibtein Alibhai la nationalité canadienne⁶¹ et la nationalité mozambicaine⁶². Avant de s'aventurer dans le commerce africain des minéraux, Alibhai était un promoteur immobilier avec son frère, Mohamed Aquil Ali, au Costa Rica. Alibhai a dû fuir les procureurs américains lorsqu'on l'a accusé de fournir un appui matériel à un présumé blanchisseur d'argent⁶³. On le connaît aussi pour contrôler les sociétés Alfa Gold (dont le siège social est à Bukavu, en RDC), Alfa Gold Corp (siège social dans le DMCC à Dubaï) et Alfa Gems Corp (à Manica, au Mozambique). La situation géographique de cette dernière société est remarquable : bien qu'il y ait un modeste secteur artisanal de l'or au Mozambique, la ville est tristement célèbre pour avoir été l'une des principales plaques tournantes de la contrebande des diamants de Marange durant l'embargo du PK des années 2009 à 2012⁶⁴. À Dubaï, on considère qu'Alibhai est politiquement intouchable grâce à ses relations étroites avec des membres de la famille royale.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Dans les pays de transit, les exportateurs dépendent de contrebandiers qui font entrer de l'or en provenance de la RDC. Le travail des groupes d'experts des Nations Unies a permis d'identifier un grand nombre de ces contrebandiers. Bien que plusieurs d'entre eux possèdent une licence pour commercer à l'intérieur de la RDC — et il arrive qu'ils vendent effectivement à des centres d'exportation congolais — ils sont surtout en lien avec des exportateurs à l'extérieur de la RDC. Les exportateurs installés à Bujumbura, qui ont régné sur ce milieu pendant de nombreuses années, sont reconnus pour avoir un flux de trésorerie beaucoup plus important que les exportateurs congolais; ils sont donc en mesure d'offrir un financement préalable plus généreux aux fournisseurs congolais et ils offrent temporairement des prix supérieurs à ceux du marché afin de s'assurer leur loyauté⁶⁵.

Bien que la plus grande partie de l'or artisanal de la RDC sorte du pays en contrebande par ses frontières perméables, les exportations officielles de la RDC augmentent lentement : de 112 kilogrammes en 2011⁶⁶, elles sont passées à au moins 203 kilogrammes en 2013 (voir le tableau 1). Un certain nombre de nouveaux centres d'exportation se sont aussi établis au cours des derniers mois dans des endroits tels que Bunia et Bukavu. Cette tendance à la hausse pourrait s'expliquer par la réduction de la taxe à l'exportation, qui est passée de 3,5 % à 2 % en 2012, soit le même taux qu'au Burundi et au Kenya⁶⁷.

57 Entrevue téléphonique avec un fonctionnaire de la Direction générale de la Géologie et des Mines (Burundi), 10 février 2014.

58 Yager, T.R., « The Mineral Industry of Burundi », U.S. Geological Survey, 2011.

59 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo des Nations Unies, S/2009/603, 23 novembre 2009, par. 140-154;

60 « Striking Gold: How M23 and its Allies are Infiltrating Congo's Gold Trade », Enough Project, octobre 2013; p. 6.

61 http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/boletinRep/boletins-da-republica-2010/br-n-o-48-iii-serie-2010/BR_48_III_SERIE_2010.pdf

62 http://www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/boletinRep/boletins-da-republica-2012/br-n-o-48-iii-serie-2012/BR_48_III_SERIE_3.o%20SUPLEMENTO_2012.pdf

63 Enough Project, octobre 2013; p. 31.

64 « Diamonds and Clubs: The Militarized Control of Diamonds and Power in Zimbabwe », Partenariat Afrique Canada, juin 2010; http://www.pacweb.org/Documents/diamonds_KP/Zimbabwe-Diamonds_and_clubs-eng-June2010.pdf

65 Rapport intérimaire, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2012/348, par. 157.

66 Hogg, J., et J. Harvey, op cit.

67 « The poverty of the DRC's gold miners », Irin News, 29 janvier 2013; <http://www.irinnews.org/report/97356/the-poverty-of-the-drc-apos-s-gold-miners>

Les centres d'exportation de la RDC ne peuvent acheter de l'or légalement qu'auprès de négociants intermédiaires autorisés. Pour chaque vente, ces derniers doivent produire une autorisation de transport émise par les autorités minières de l'endroit où l'or est acheté ou d'où il est transporté. Ces autorisations sont habituellement rattachées au territoire où l'or a supposément été produit ou à la ville à partir de laquelle on l'a transporté. Pour se conformer au Code minier de la RDC, les centres d'exportation s'assurent que la quantité de leurs achats légaux reflète la quantité de ce qu'ils exportent légalement.

L'établissement de nouveaux bureaux d'achat, même s'ils aident à officialiser les exportations, ne semble pas, en général, entraîner un approvisionnement plus diligent. On prétend que plusieurs sociétés, telles que Mining Congo, DTA, Glory Minerals, AR Gold et Namukaya (dans les années précédentes), achètent indifféremment dans des régions minières qui sont complètement ou partiellement sous le contrôle de groupes armés⁶⁸.

Cela ne signifie pas que l'approvisionnement diligent n'a aucun potentiel, ou qu'il ne suscite aucun intérêt. PAC a pu prendre connaissance d'une stratégie élaborée relative au devoir de diligence, issue du nouveau bureau d'achat Métaux Précieux à Bunia; cette stratégie vise à assurer des achats légaux auprès de coopératives dans des régions libres de conflit de la province Orientale, ce qui implique la sélection de négociants intermédiaires, et met l'accent sur les transferts bancaires, la documentation de la chaîne de possession et des preuves photographiques des sources de l'or⁶⁹.

Tableau : Exportations officielles d'or de la RDC en 2013

| Lieu | Exportateur | Poids (kg) | Période | Destination |
|-----------|-----------------|------------|---------|---|
| Kinshasa | SatisRessources | 3,16 | Jan-Oct | |
| | Centauris | 1,02 | Jan-Oct | (Suisse) |
| | Metal Aurum | 37,43 | Jan-Oct | |
| | Eda Velma | 9,55 | Jan-Oct | Ramp International (ÉAU) |
| Bukavu | DTA | 10,66 | Jan-Déc | Al Refaa Star Trading (ÉAU) |
| | Mining Congo | 49,28 | Jan-Déc | Viren Jewellers (ÉAU) |
| | Namukaya | 7,08 | Jan-Déc | Economic Exchange Centre, Sharjah (ÉAU) |
| | Cavichi | 12,19 | Jan-Déc | Cavichi Jewellery (ÉAU) |
| Kisangani | Metal Aurum | 44,31 | Jan-Oct | |
| | Centauris | 11,84 | Jan-Oct | |
| | Eda Velma | 2,65 | Jan-Oct | |
| | Divas | 2,57 | Jan-Oct | |
| Butembo | Glory minerals | 2,1 | Jan-Oct | Sakshi Jewellery (ÉAU) |
| Bunia | Métaux Précieux | 8,99 | Jan-Oct | |
| Total | | 202,83 | | |

Source : Rapport final, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2014/41, 23 janvier 2014, p. 165; Centre d'évaluation, d'expertise et de certification (CEEC) Bukavu, statistiques sur l'exportation pour septembre-décembre 2013.

68 Rapport final, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2009/603, 23 novembre 2009, par. 130; Rapport final, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2012/843, 15 novembre 2012, par. 186; Rapport final, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2011/738, 2 décembre 2011, par. 200; Rapport final, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2014/41, 23 janvier 2014, par. 168.

69 Entrevue téléphonique avec le directeur général de Métaux Précieux, 21 février 2014.

Deuxième section LA FILIÈRE DES ÉMIRATS ARABES UNIS (ÉAU)

En 2011, les importations d'or dans les ÉAU s'élevaient à 834 tonnes, et la grande majorité est arrivée à Dubaï⁷⁰. L'Émirat a importé 745 tonnes d'or cette année-là, dont la valeur s'élevait à plus de 32 milliards de dollars, et il en a exporté 451 tonnes; il en restait donc 383 tonnes pour la vente locale⁷¹. À lui seul, l'or congolais ne représente qu'une fraction des importations totales d'or par les ÉAU. L'ensemble de la région de la CIRGL — y compris le Soudan du Nord et la Tanzanie, qui sont aussi des pays à haut risque — compte pour environ un dixième des importations totales d'or aux ÉAU⁷².

Les exigences documentaires relatives à l'importation d'or dans les ÉAU semblent être devenues plus rigoureuses ces dernières années. Les procédures d'inspection du Dubai Customs Gold Office de 2009 exigent que les agents du fret qui font entrer de l'or présentent : la déclaration d'importation, la lettre de transport aérien, le bon de livraison et la facture originale⁷³. Les procédures ne font aucune mention des certificats d'origine, des formulaires de déclaration douanière du point de sortie ou de la preuve du paiement des taxes à l'exportation dans le pays d'origine. Toutefois, d'après des expéditeurs d'or qui expédient de l'or à Dubaï à partir de l'Afrique, les cargaisons d'or doivent maintenant être accompagnées de certificats d'origine et de formulaires de déclaration douanière⁷⁴. PAC n'a pas pu trouver de procédures officielles pour l'or transporté à la main, mais d'après l'expérience des expéditeurs d'or, il semble que seule la déclaration douanière soit exigée dans ce cas.

La prédominance de l'or transporté à la main (à la différence de l'expédition par fret) en provenance des pays en question limite la possibilité de le retracer par l'entremise de la chaîne d'approvisionnement après son entrée dans les ÉAU. Dans le cas de l'or expédié par fret, la facture commerciale doit indiquer qui est le consignataire, c.-à-d. un négociant licencié ou un affineur, qui sera avisé et viendra chercher l'envoi au Gold Office des douanes, à l'aéroport de Dubaï. À l'opposé, la facture commerciale, dans le cas d'un transport à la main, n'a pas à être établie au nom du consignataire, mais elle l'est habituellement au nom de l'expéditeur⁷⁵. Et si un consignataire est mentionné sur la facture, rien ne garantit qu'il s'agisse du véritable acheteur de l'or puisque le consignataire n'est pas censé en prendre livraison. Dans la pratique, l'expéditeur peut se rendre à n'importe quelle joaillerie dans le souk.



De la poussière d'or est pesé à un comptoir de Mangi, Province Orientale, RDC

Crédit: Joanne Lebert/PAC

PAC a communiqué avec cinq des 10 joailliers et sociétés négociantes d'or indiqués comme consignataires sur les registres d'exportation des douanes ou des autorités minières de la RDC et de l'Ouganda, et leur a demandé s'ils acceptaient de l'or extrait en RDC et dans les pays voisins⁷⁶. Aucun d'eux n'avait le moindre intérêt pour l'origine exacte de l'or et des conditions dans lesquelles il avait été produit. Leur seul critère pour accepter de l'or était le fait que les frais de douanes avaient été payés au port de sortie et au port d'entrée.

70 Comtrade statistics des Nations Unies pour 2011; <http://comtrade.un.org/db/dqBasicQueryResults.aspx?px=H2&cc=7108&r=784&y=2011>

71 <http://www.dmcc.ÉAU/gold-overview>

72 Comtrade statistics des Nations Unies pour 2011; <http://comtrade.un.org/db/mr/daCommoditiesResults.aspx?px=H2&cc=7108>

73 « Inspection procedures at the gold office », Dubai Customs, 2009; <http://www.dubaicustoms.gov.ÉAU/en/Procedures/CustomsDeclaration/Pages/InspectionProceduresGold.aspx>. Les autorités douanières n'ont pas répondu à la demande de renseignements de PAC concernant les procédures d'inspection (mises à jour) pour les importations d'or.

74 Entrevues avec des expéditeurs et des importateurs d'or, Dubaï, 4-7 février 2014.

75 Ibid.

76 Entrevues avec des joailliers, Dubaï, 3-7 février 2014.

Un joaillier a dit à PAC que la plupart de l'or provenant de la région de la CIRGL est vendu dans le souk parce qu'il est devenu plus difficile de vendre ce type d'or à des affineurs du DMCC depuis le début des audits sur les pratiques d'approvisionnement responsable. Les affineurs demanderaient le dédouanement pour la quantité exacte fournie, refusant tout or expédié de la RDC ou de ses pays voisins. Kaloti ne semble toutefois pas être le seul affineur à Dubaï dont les systèmes de diligence sont compromis. Le même joaillier a admis mélanger une petite quantité d'or extrait en RDC, pour un affineur du DMCC, avec de l'or extrait dans des pays d'origine acceptés, tels que la Ghana et l'Afrique du Sud.

Un autre joaillier a dit à PAC qu'il lui arrivait de mélanger de l'or extrait en RDC ou n'importe où ailleurs avec des déchets d'or et de vendre cet or à des affineurs sans que cela ne soit détecté. D'après un expert de l'industrie, cela serait possible si l'or extrait ne représentait pas plus que 10 % d'une barre de déchets d'or destinée à la joaillerie lors d'un examen aux rayons X⁷⁷. Pour empêcher que ce type d'or ne s'infilte dans les voies légales, certains affineurs demandent aux fournisseurs de déchets d'or de montrer des photos des bijoux qui ont été fondus en déchets ainsi que les factures de leurs fournisseurs, et d'expliquer pourquoi les bijoux ont été fondus plutôt que de leur être livrés comme tels⁷⁸.

Bien qu'une certaine quantité d'or extrait en RDC et dans ses pays voisins entre encore chez les affineurs du DMCC qui font l'objet audits — faussement présenté en tant que déchets d'or ou comme ayant été extrait dans un autre pays — les témoignages des joailliers donnent à croire qu'il est plus probable que cet or soit absorbé par le marché de la joaillerie ou exporté vers des pays tels que l'Inde (voir l'encadré). Outre les témoignages des joailliers que PAC a consultés et les preuves évidentes de l'apparition de l'or dans les statistiques ougandaises et congolaises sur l'exportation, PAC a appris de certains négociants congolais à Dubaï les noms de six autres joailliers qui achètent régulièrement de l'or de la RDC⁷⁹.

Cela laisse entrevoir deux choses. La première, c'est qu'avec l'accent qu'on met actuellement sur les affineurs, les ÉAU ferment les yeux sur les vulnérabilités de leur secteur de la joaillerie et que le pays doit élaborer une stratégie pour contrer la pénétration de l'or de conflit dans le marché mondial de l'or, causée par cette échappatoire. La deuxième, c'est que les efforts de diligence, que ce soit au niveau de l'affineur ou du joaillier, ne devraient pas chercher à simplement « éviter » l'or congolais. Les efforts devraient plutôt favoriser un engagement de la part de tous les acteurs de la CIRGL, y compris les principaux exportateurs, les fonctionnaires et les collectivités minières. Ce faisant, on établira les systèmes de diligence raisonnable nécessaires, qui remontent jusqu'au site minier, créent un accroissement des flux d'exportations d'or légal (de tous les pays) et, c'est ce qui est le plus important, contribuent à la stabilité politique et économique de la région.

77 Entrevue téléphonique avec un expert de l'industrie de l'or, 9 février 2014.

78 Entrevue avec un affineur d'or, Dubaï, 3 février 2014.

79 Entrevues avec des négociants congolais, Dubaï, 3-7 février 2014.

80 Base de données Comtrade des Nations Unies, op. cit.

81 « Dubai precious metals conference (6-7 April 2013) live update »; <http://dpmc.ÉAU/liveupdates.aspx>

82 « Import of Gold by Nominated Banks/Agencies/Entities », Reserve Bank of India, Circular No. 25, 14 août 2013; <http://rbi.org.in/scripts/NotificationUser.aspx?Id=8312&Mode=0>

83 Arnold, T., « Dubai feels the pain from India's gold taxes », The National, 13 octobre 2013; <http://www.thenational.ÉAU/business/industry-insights/economics/dubai-feels-the-pain-from-indias-gold-taxes#ixzz2tlBVixGW>

84 Entrevues avec des négociants d'or de Dubaï, 3-7 février 2013.

COMMERCE D'OR DES ÉAU VERS L'INDE

En 2011, environ la moitié des exportations d'or des ÉAU sont allées en Inde, la Suisse apparaissant au deuxième rang avec 22 %, suivie par l'Iran et la Turquie avec 5 % chacun, d'après la base de données Comtrade des Nations Unies⁸⁰. Les organismes désignés par la Reserve Bank of India (RBI) pour importer de l'or à des fins d'utilisation dans le secteur intérieur ont le droit d'acheter des affineurs du DMCC qui ont subi de façon concluante un audit sur les pratiques d'approvisionnement responsable⁸¹. Mais d'autre or des ÉAU peut pénétrer, et pénètre effectivement, dans des zones économiques spéciales où les organismes désignés n'interviennent pas. En tant que tel, le commerce de l'or avec l'Inde peut comprendre des lingots d'or produits par des affineurs du DMCC, de même que des bijoux et des déchets de joaillerie.

En 2013, l'Inde a triplé ses droits d'importation sur l'or, qui ont atteint les chiffres records de 10 % par lingot et 15 % sur la joaillerie, de manière à tenter de décourager des importations d'or qui entraînent d'énormes déficits dans les comptes en devises et font baisser la valeur de la roupie. De plus, en août 2013, la RBI a obligé les importateurs désignés à mettre de côté 20 % de plus pour la réexportation sous forme de joaillerie⁸². Conséquemment, les exportations officielles des sociétés de Dubaï vers l'Inde ont chuté de près de 20 % en 2013⁸³.

Ces mesures d'exportation semblent toutefois ne pas avoir nui au commerce de la joaillerie autant qu'au commerce du lingot de l'Inde. L'approvisionnement restauré et la demande constante des consommateurs indiens à l'égard de la joaillerie ont fait grimper les prix en Inde, faisant en sorte qu'il soit encore profitable pour les joailliers de Dubaï (qui ne sont pas contraints de conserver 20 % de la valeur pour la réexportation) d'expédier des bijoux ou des barres d'or individuelles avec l'aide de passagers expatriés et d'acquitter les taxes requises⁸⁴. La contrebande serait aussi à la hausse, que ce soit par voie terrestre, par l'entremise de pays voisins tels que le Népal et le Pakistan, ou en transitant d'un aéroport international à un aéroport intérieur, évitant ainsi les contrôles rigides.

Troisième section **LE COMMERCE DES DIAMANTS DE LA RDC VERS LES ÉAU**

De par sa géographie, Dubaï se trouve à un carrefour du commerce mondial des diamants. À l'extrémité est de la péninsule d'Arabie, elle fait le pont entre les pays producteurs du Sud, les centres du diamant des « vieux pays » occidentaux à Anvers, Tel-Aviv et Londres, et la promesse du « nouveau monde » à Mumbai et Shanghai.

Depuis 2003, Dubaï est sortie de l'ombre pour devenir le troisième plus grand centre de commerce de diamants du monde; on y a négocié pour près de 42 milliards de dollars de pierres en 2013 — dont 12,4 milliards de diamants bruts⁸⁵.

La géographie n'est pas la seule raison du succès des ÉAU. Confrontée à un déclin de ses réserves de pétrole, Dubaï a fructueusement manœuvré de façon à se réinventer en tant que centre régional du commerce, inspirée par une réglementation marquée par le laissez-faire et un généreux congé d'impôts de 50 années que ne pouvaient concurrencer ses principales rivales telles qu'Anvers. Son double rôle en tant que centre de transit à partir duquel les diamants peuvent être réexportés et réévalués rend Dubaï extrêmement attirante pour ceux qui cherchent à donner un regain de vie à des diamants illégitimes ou à priver des pays producteurs africains de taxes qu'il faudrait leur payer autrement.

En vertu du Système de certification du Processus de Kimberley, tous les diamants commercialisés dans le monde doivent être accompagnés de certificats exposant en détail leur valeur et leur origine. S'il fonctionnait correctement, le système devrait pouvoir enrayer le commerce des pierres dont l'origine ou la valeur sont douteuses et qui ne concordent pas avec l'empreinte géologique du pays d'exportation. Malheureusement, ceux qui cherchent à effacer leurs traces peuvent facilement contourner ce système en utilisant des certificats d'origines mixtes, obtenus en faisant transiter ces diamants par des centres de commerce des diamants tels que Dubaï.

Les sociétés, les particuliers ou les réseaux criminels qui cherchent à camoufler des diamants problématiques expédieront d'abord leurs pierres — la plupart du temps avec des certificats valides obtenus dans des pays tiers — à Dubaï, où les lots pourront être mélangés avec d'autres envois. À partir de là, on enverra les pierres dans d'autres juridictions pour la taille et le polissage, mais cette fois, elles seront accompagnées d'un certificat du PK de Dubaï plutôt que du pays d'exportation initial. En répétant ce processus, on rendra ces diamants excessivement difficiles, sinon impossibles, à retracer. Cette pratique pose un problème non seulement parce qu'on peut s'en servir pour camoufler des achats de sources légales, mais dont la réputation est contestable (comme les champs de diamants de Marange, au Zimbabwe), mais aussi parce qu'on peut s'en servir pour dissimuler l'origine de diamants qui ne satisfont pas aux exigences du PK en matière de certification.

Avant l'arrivée du PK, on pouvait souvent acheter les diamants de l'Afrique à prix d'aubaine, puis on en rétablissait le prix avec plus d'exactitude lorsqu'ils cheminaient le long de la chaîne d'approvisionnement des diamants. En agissant ainsi, on réduisait les taxes à l'exportation et l'on camouflait l'écart entre le prix d'achat et le prix réel des pierres. L'exigence du PK voulant que les diamants soient accompagnés de certificats indiquant le prix d'un lot donné et émis au point d'origine était destinée à rendre cette pratique plus difficile. En réalité, cependant, le problème persiste.

La principale attraction des ÉAU est le fait qu'on y soit exonéré de taxes. On peut réévaluer les diamants importés du pays d'origine aux ÉAU à un prix plus près de celui du marché, puis les réexporter sans conséquences fiscales. Les statistiques du PK pour 2013, par exemple, montrent que la valeur moyenne par carat des diamants entrés aux ÉAU était de 74,40 \$; pourtant, le prix moyen à l'exportation était de 107,05 \$ le carat — une augmentation de 43,8 %. La différence était encore plus spectaculaire en 2011, atteignant 74 %, d'après une étude novatrice du Groupe d'action financier et de l'Egmont Group, qui portait sur les rapprochements entre les diamants, le blanchiment d'argent et le terrorisme⁸⁶.

En 2012, la RDC était le deuxième plus gros producteur de diamants du monde, en volume; elle a produit plus de 21 millions de carats. En valeur, par contre, elle se situait au 10e rang⁸⁷. Malgré sa situation de premier plan, la RDC n'a compté que pour 7 % des près de 67 millions de carats qu'ont importés les ÉAU en 2013. En termes de valeur, cela s'est traduit par tout juste un peu plus de 1 % de la valeur totale des importations des ÉAU cette année-là (5,1 milliards de dollars)⁸⁸.

La valeur moyenne des diamants industriels de la RDC décroît régulièrement depuis une décennie, de même que leur quantité totale. Les exportations congolaises de diamants sont nettement sous-évaluées par les exportateurs et par le bureau d'évaluation gouvernemental, le Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification (CEEC), en grande partie pour réduire au minimum le paiement des taxes à l'exportation de 3,75 %⁸⁹. Par exemple, les exportateurs ont déclaré une valeur moyenne de 10 \$ le carat en 2013, tandis que les évaluations du CEEC leur attribuaient une valeur moyenne de 14 \$ le carat.

Table 2: Statistiques sur l'exportation du CEEC pour 2013

| | Exportateur | Quantité, cts | Valeur déclaré \$ US | Moyenne par carat | valeur après expertise \$ US | Moyenne par carat | Destination |
|---|--------------------|-------------------|----------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|--------------------|
| 1 | Afrogem | 1 317 454,67 | 31 226 296 | 23,70 | 41 848 275 | 31,76 | ÉAU et Belgique |
| 2 | Kasai wa Balengela | 8 284 051,69 | 32 520 255 | 3,93 | 56 905 220 | 6,87 | ÉAU et Belgique |
| 3 | Saga | 2 839 584,82 | 56 781 649 | 20,00 | 77 196 662 | 27,19 | Israël et Belgique |
| 4 | Solidiam | 3 125 684,28 | 35 829 705 | 11,46 | 44 867 025 | 14,35 | ÉAU et Belgique |
| | Total | 15 566 775 | 156 357 905 | 10,04 | 220 817 182 | 14,19 | |

Source : Centre d'Évaluation, d'Expertise et de Certification, Kinshasa

D'après un expert en commerce du diamant, la dernière valeur moyenne est encore étrangement basse si l'on considère le fait que, depuis 2010, les exportateurs congolais doivent désoxyder les diamants pour en améliorer l'apparence⁹⁰. Ce processus peut faire augmenter la valeur des diamants de type gemme de jusqu'à 40 % et celle des diamants industriels, de 25 %. En réalité, la valeur par carat des diamants industriels a diminué de 30 % en comparaison de la valeur moyenne par carat au cours des trois années précédant 2010, alors que les diamants de qualité gemme ont connu une augmentation de 20 % au cours de la même période⁹¹.

86 « Money Laundering and Terrorism Financing Through Trade of Diamonds », GAFI-Egmont Group, octobre 2013, p. 34;

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-through-trade-in-diamonds.pdf>

87 Statistiques du processus de Kimberley, résumé annuel mondial 2012 (en anglais seulement); https://kimberleyprocessstatistics.org/public_statistics

88 Statistiques du Processus de Kimberley pour la RDC et les ÉAU; données inédites de l'industrie.

89 Communication par courriel avec un expert du commerce des diamants, 31 janvier 2013.

90 Ibid.

91 Calculé à partir des statistiques du Processus de Kimberley pour la RDC; données inédites de l'industrie.

En théorie, on peut attribuer, en partie, l'estimation plus élevée à Dubaï au mélange ou au « triage » des lots pour les rendre plus attirants pour les acheteurs qui suivront. En général, ce processus peut entraîner une augmentation de 10 à 15 %. Dans la pratique, toutefois, les « transactions » qui se déroulent à Dubaï sont en fait de simples réévaluations qui sont effectuées au sein de la même famille de sociétés. Au fond, les mêmes diamants bruts entrent puis ressortent, mais à un prix beaucoup plus élevé. Ce phénomène, qu'on appelle l'établissement des prix de transfert, permet aux sociétés associées de sous-déclarer la valeur de leurs exportations de diamants dans les pays producteurs et d'ainsi réduire au minimum les taxes à payer.

Comme l'a souligné un consultant en diamants : « Essentiellement, les multinationales du diamant font passer leurs achats de diamants bruts... par Dubaï. Souvent, les lots ne sont même pas ouverts et après une refacturation, ils sont expédiés à leur destination finale, souvent les centres de taille de la Belgique, de l'Inde ou de l'Extrême-Orient. La facture affichera inévitablement un chiffre plus élevé... Ainsi, la société locale réalise un profit — qui n'est qu'un profit fictif, parce que la transaction se fait généralement entre sociétés affiliées⁹². »

Pour les gouvernements africains, la différence entre l'évitement fiscal (que beaucoup considèrent comme une pratique légale) et l'évasion fiscale (qui est illégale) n'est que sémantique. En 2013 seulement, les manipulations de prix dues à l'établissement des prix de transfert ont généré un excédent de 1,6 milliard de dollars en « profits » dans les ÉAU, et représentent une perte majeure pour les Trésors africains, qui perdent ainsi des recettes fiscales dont ils ont grand besoin. Dans le contexte des diamants de la RDC, on estime que l'établissement des prix de transfert a coûté au Trésor environ 66,2 millions en 2013. Le Zimbabwe est peut-être l'un des pays les plus touchés; on a estimé qu'il avait perdu 770 millions en recettes fiscales sur les exportations vers les ÉAU entre 2008 et 2012, en raison d'une sous-évaluation de ses diamants d'en moyenne 50 %⁹³.

Cela cause un autre type de préoccupations aux forces de l'ordre internationales. Le Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux est l'un des principaux organismes du monde à étudier la question du blanchiment d'argent (BA) et du financement du terrorisme (FT), et son rapport en date d'octobre 2013 concluait que l'établissement des prix de transfert à Dubaï posait des risques sans pareils pour la réputation du commerce des diamants et qu'il pourrait faciliter les choses pour les organisations terroristes :

« Les centres de commerce des diamants tels que Dubaï, qui fonctionnent comme des zones franches, sont susceptibles d'être vulnérables au [blanchiment d'argent]... Cela, conjugué aux vulnérabilités particulières du commerce des diamants et au mécanisme d'établissement des prix de transfert, crée une fragilité significative par rapport aux activités de BA et de FT. Au moyen de la surfacturation ou de la sous-facturation entre sociétés de diamants affiliées situées en zone franche, il est possible de transférer de façon illégitime les profits des sociétés de diamants des pays où le taux d'imposition est élevé aux zones franches et d'ainsi éviter les taxes. Il est possible aussi d'utiliser le même système à des fins de BA/FT. La combinaison d'un manque de transparence dans le commerce des diamants et d'un manque de transparence dans une zone franche crée une atmosphère très propice à la réalisation d'un important volume de transactions sans être découvert⁹⁴. »

92 Even-Zohar, C. (2004), *Diamond Industry Strategies to Combat Money Laundering and Financing of Terrorism*, ABN AMRO, p. 101 .

93 Statistiques du PK.

94 GAFI-Egmont Group, op. cit., p. 63

La pratique qu'a Dubaï de permettre les transactions de diamants — qui valent souvent de nombreux millions de dollars — en argent comptant plutôt que par l'entremise des voies bancaires officielles aggrave ces préoccupations. Bien que les ÉAU ne soient pas le seul pays qui permette de telles transactions, il est préoccupant de savoir que Dubaï s'opposait avec une énergie particulière aux efforts du PK en 2013 pour intégrer ces transactions dans le système bancaire, où des initiatives visant à déceler le blanchiment d'argent telles que « Know your customer » pourraient fournir davantage de renseignements sur ceux qui sont à la source de la transaction.

De son côté, le Dubai Multi Commodities Centre (DMCC), qui applique le Système de certification du PK aux ÉAU, affirme effectuer des évaluations indépendantes des lots importés, sur une base ponctuelle. D'après le directeur du Processus de Kimberley aux ÉAU, les sous-évaluations de plus de 30 % ne sont pas acceptées dans le cas des diamants de qualité gemme, alors que l'écart acceptable n'est que de quelques points de pourcentage dans le cas des diamants industriels⁹⁵. Bien qu'un nombre inconnu d'envois aient été rejetés il y a huit ans, lorsque les vérifications aléatoires ont commencé, aucun lot n'a été rejeté en raison de niveaux inacceptables de sous-évaluation au cours des cinq dernières années.

Les énormes écarts entre la valeur moyenne à l'importation et à l'exportation placent aussi Dubaï en marge des autres principaux centres de commerce des diamants bruts : au sein de l'Union européenne, l'écart est en moyenne de 5 %, tandis qu'en Suisse et en Israël, il est de 8 % et 6 % respectivement⁹⁶. En Belgique et en Israël, l'industrie du diamant est soumise à une très faible taxe forfaitaire sur le revenu net, calculée comme pourcentage du chiffre d'affaires. Évidemment, cette façon de faire réduirait l'attrait de la pratique de l'établissement des prix de transfert puisque cela gonflerait les revenus imposables présumés. Dans un régime libre d'impôts, les ÉAU devraient mettre en place une réglementation sur l'établissement des prix de transfert pour remédier au problème. Actuellement, il n'y a pas de dispositions relatives à l'établissement des prix de transfert aux ÉAU⁹⁷.



Un mineur artisanal montre un diamant qu'il a trouvé. Crédit: Shawn Blore/PAC

95 Entrevue avec le directeur, Processus de Kimberley des ÉAU, Dubaï, 5 février 2014.

96 Statistiques du Processus de Kimberley pour la Suisse, Israël et l'UE pour 2013; données inédites de l'industrie.

97 « Taxation of Cross-Border Mergers and Acquisitions, United Arab Emirates », KPMG International, 2012; <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/cross-border-mergers-acquisitions/Documents/uÉAU-2012.pdf>

Quatrième section ANALYSE DES POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS

LE DEVOIR DE DILIGENCE DANS LE SECTEUR DE L'OR

Le Congrès américain a adopté la *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* en juillet 2010. L'article 1502 de la loi exige des sociétés cotées en bourse aux États-Unis qui utilisent des minéraux, y compris de l'or, de la RDC et des pays voisins qu'elles exercent un devoir de diligence le long de leur chaîne d'approvisionnement⁹⁸. Plus tard cette année-là, le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiaient des documents d'orientation compatibles exposant une démarche en cinq étapes pour s'assurer que les sociétés telles que les affineurs d'or ne contribuent pas à des conflits ou à des violations des droits de la personne par leurs achats de minéraux⁹⁹:

1. Établir des systèmes de gestion d'entreprise rigoureux, y compris pour conserver les documents relatifs aux stocks et aux transactions, et pour préciser le type d'or (c.-à-d. or extrait ou déchets d'or) et les coordonnées du fournisseur;
2. Repérer et évaluer les risques le long de la chaîne d'approvisionnement, y compris en déterminant l'origine de façon raisonnable, et en enquêtant sur les conditions dans lesquelles l'or a été extrait, commercialisé et exporté de la mine d'or dans les régions touchées par un conflit et à haut risque;
3. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à réagir aux risques;
4. Voir à l'exécution d'un audit indépendant par une tierce partie;
5. Produire des rapports annuels sur le devoir de diligence le long de la chaîne d'approvisionnement.

Le *Practical Guidance for Responsible Sourcing of Precious Metals* du DMCC, lancé en avril 2012, est fondé sur le Guide OCDE sur le devoir de diligence¹⁰⁰. En octobre 2013, le DMCC a signé un accord de reconnaissance réciproque avec le Responsible Jewellery Council (RJC). Conséquemment, les membres du RJC — y compris les sociétés telles que Tiffany & Co, Signet et JC Penney — qui veulent se conformer à la loi Dodd-Frank peuvent être assurés que les affineurs accrédités par le DMCC sont des sources d'or libre de conflit.

La contrebande, la sous-déclaration et la sous-évaluation qu'on pratique partout dans la région des Grands Lacs nuisent à l'approvisionnement diligent en or et en diamants de la RDC, favorisent le financement des conflits et privent le gouvernement de la RDC de recettes fiscales cruciales. Le manque de vérification des importateurs d'or et de leurs documents, de même que le manque de volonté de régler le problème de l'établissement des prix de transfert dans les ÉAU perpétuent les problèmes dans la région des Grands Lacs. La liste des démarches nécessaires pour enrayer le commerce de l'or et des diamants illicites et sous-évalués, et pour faciliter un approvisionnement diligent est longue, que ce soit du côté de l'offre ou de celui de la demande.

Les pays fournisseurs doivent intervenir pour officialiser le commerce de l'or, intégrer des obligations relatives au devoir de diligence (voir l'encadré) dans les politiques et les lois nationales, et tenter des poursuites contre les exportateurs qui ne respectent pas la chaîne de possession et les procédures d'exportation. Pour s'attaquer à la contrebande, les pays membres de la CIRGL doivent aussi mieux harmoniser les régimes fiscaux et accroître la coopération en matière d'application. La volonté politique d'agir de l'Ouganda et du Burundi est particulièrement faible, c'est évident. Le Kenya fait plus d'efforts à de nombreux égards, et les progrès en RDC demeurent limités en raison de la faiblesse des capacités administratives et de la volonté politique de régler le problème de la contrebande et d'officialiser le commerce.

Le ministère de l'Énergie et du Développement minéral de l'Ouganda propose une révision juridique et réglementaire du secteur minier et prévoit rendre opérationnel le Mécanisme de certification régional de la CIRGL¹⁰¹. Le financement du projet, qui doit se dérouler de 2014 à 2019, reste à organiser. En vertu des mesures de contrôle actuelles, il n'y a eu aucune saisie ou arrestation liée à la contrebande d'or de la RDC, ce qui a permis aux propriétaires des entités sanctionnées par les Nations Unies de continuer d'exporter impunément. L'indifférence des pouvoirs publics s'étend jusqu'aux autorités minières ougandaises, qui n'inspectent pas les lots d'or à l'exportation et ne concilient pas les statistiques avec leurs homologues des douanes¹⁰². Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, cela a incité certains exportateurs à contourner l'ensemble des autorités minières et à éviter ainsi d'avoir à obtenir des permis d'exportation et à payer des taxes.

98 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2010; <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

99 « Due diligence guidelines for the responsible supply chain of minerals from red flag locations to mitigate the risk of providing direct or indirect support for conflict in the eastern part of the Democratic Republic of the Congo », Conseil de Sécurité des Nations Unies, 2010; http://www.un.org/sc/committees/1533/pdf/due_diligence_guidelines.pdf; « Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque — Deuxième édition », OCDE, 17 juillet 2012, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/GuideEdition2.pdf>.

100 « Practical Guidance for Market Participants in the Gold and Precious Metals Industry », Dubai Multi Commodities Centre, 2012; <http://www.dmcc.ae/gold-responsible-sourcing-precious-metals>;

le Supplément sur l'or du Guide de l'OCDE est à la base des documents d'orientation élaborés par la London Bullion Market Association (LBMA) que doivent mettre en œuvre ses affineurs membres.

101 « Strengthening mineral sector through inspection for legal and environmental compliance », ministère des Levés géologiques et des Mines de l'Ouganda, 11 avril 2013, document gouvernemental inédit.

102 Entretien avec un fonctionnaire du ministère des Levés géologiques et des Mines de l'Ouganda, Kampala, 27 janvier 2014.

Le Kenya a un nouveau projet de loi, qui devrait être ratifié par le Parlement au milieu de 2014. Selon les responsables des mines, la nouvelle loi renvoie à la certification de la CIRGL et prévoit l'identification en bonne et due forme des mineurs artisans et des petits exploitants miniers ainsi que l'enregistrement de la production et des ventes¹⁰³. Ces éléments sont censés éliminer les échappatoires dont les deux principaux exportateurs du Kenya sont présumés avoir tiré parti au cours des dernières années. Les enquêtes en cours sur les sociétés minières témoignent d'un engagement louable du gouvernement du Kenya à faire respecter les procédures existantes de la chaîne de possession. Bien qu'il semble que les exportations illégales ou sous-déclarées aient été minimales au Kenya au cours des dernières années, les responsables des mines attribuent cette situation au fait qu'eux-mêmes et les responsables des douanes sont tenus d'apposer leur sceau sur les envois exportés et que les chiffres de ces deux institutions sont conciliés avant l'exportation.

En 2013, le Burundi a adopté un nouveau code minier qui prévoit des peines sévères pour les contrebandiers de minéraux, et les autorités de l'aéroport ont resserré le contrôle des exportations pour lutter contre la contrebande. Toutefois, il n'existe toujours pas de données vérifiées ou plausibles sur la production d'or au Burundi ni d'initiatives en vue d'instaurer la traçabilité dans le secteur de l'or; il est par conséquent difficile de repérer et de contrer les exportateurs qui s'approvisionnent illégalement en or à l'extérieur du pays. Le gouvernement n'a toujours pas élaboré de stratégie pour s'attaquer à sa principale vulnérabilité : les flux illégaux d'or congolais entrant au Burundi. Le nouveau code minier passe sous silence la question de savoir comment ou quand le gouvernement prévoit mettre en place des pratiques de diligence raisonnable ou le Mécanisme de certification régional de la CIRGL¹⁰⁴.

Dans le pays qui est au cœur de cet enjeu — la République démocratique du Congo — on progresse timidement dans la bonne direction. En février 2012, le ministère des Mines a intégré les normes sur le devoir de diligence de l'OCDE à son droit national par la voie d'un arrêté ministériel, dans le cadre de sa conformité au Mécanisme de certification régional de la CIRGL¹⁰⁵. Dans le secteur des 3T, deux maisons d'exportation qui n'avaient pas fait preuve de diligence raisonnable ont été suspendues temporairement en mai 2012¹⁰⁶, mais jusqu'à maintenant, aucune maison d'exportation d'or n'a été suspendue pour les mêmes motifs — c'est probablement pour intéresser les sociétés à ouvrir une maison d'exportation d'or plutôt que de les repousser en adoptant des règlements.

Un autre arrêté ministériel, publié par le ministère des Mines en 2010, a donné lieu au lancement d'un manuel sur les procédures de traçabilité des produits miniers, y compris l'or, de l'extraction à l'exportation. Cependant, le contenu du manuel n'a pas encore été harmonisé avec les normes de la CIRGL¹⁰⁷. L'élargissement des services de manière à offrir une documentation de la chaîne de possession dans les régions éloignées où se pratique l'exploitation minière de l'or a toutefois été trop restreint pour permettre aux exportateurs de remonter jusqu'à la mine précise d'où provient l'or qu'ils achètent. Les rapports sur la contrebande par des négociants intermédiaires n'ont toujours pas engendré d'enquête officielle ni de suspensions des permis.

103 Entrevue avec des fonctionnaires du service des mines et de la géologie (Kenya), Nairobi, le 30 janvier 2014.

104 Rapport final, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2014/42, 23 janvier 2014, par. 193.

105 Arrêté ministériel, No 0057.CAB.MIN/MINES/01/2012, 29 février 2012, article 8.

106 Rapport d'étape, Groupe d'experts sur la RDC des Nations Unies, S/2012/348, par. 142.

107 Arrêté ministériel, No 0711/CAB.MIN/MINES/01/2010, 15 octobre 2010.

Lorsqu'elle présidait le Processus de Kimberley en 2011, la RDC aurait voulu se démarquer, entre autres en réglant le problème de la sous-évaluation des diamants. Bien qu'elle ait reçu l'appui de nombreux producteurs africains, ainsi que de groupes de la société civile, le problème est demeuré entier en raison de la résistance de l'industrie et de la place prédominante qu'a occupée le débat sur l'opportunité de lever ou non les restrictions à l'exportation des diamants de Marange, au Zimbabwe. Toutefois, la RDC fait actuellement partie d'une équipe de membres du PK (dont PAC fait aussi partie) qui se penchent sur la création d'une approche régionale de la conformité au PK dans la région du fleuve Mano, en Afrique de l'Ouest. Le règlement de la question des prix de transfert et l'évaluation plus juste des diamants constituent des volets essentiels de ce travail, qu'on espère pouvoir étendre à d'autres régions productrices de diamants, notamment en Afrique centrale.

Sur le plan de la demande, le Dubai Multi Commodities Centre a élargi, en 2013, l'application de son guide d'approvisionnement responsable au-delà de ses affineurs, par l'entremise de ce qu'il a qualifié d'initiative d'accréditation des participants au marché responsables, pour y inclure les négociants, les joailliers et les fabricants¹⁰⁸. Comme dans le cas des affineurs, l'accréditation est sujette à des audits assujettis au protocole d'examen du DMCC, mais l'application n'est pas obligatoire, tout comme dans le cas des affineurs du DMCC.

PAC n'a connaissance d'aucune initiative publique ou privée visant à promouvoir le devoir de diligence dans le secteur de l'or, outre celle du DMCC, par exemple dans le souk de l'or. Les joailliers interviewés ne semblaient au courant d'aucune responsabilité autre que de demander à leurs fournisseurs d'or de se conformer à la loi.

En 2012, le DMCC a commencé à approcher les autorités douanières fédérales des ÉAU au sujet de l'approvisionnement responsable¹⁰⁹. À la suite de discussions avec le DMCC et les autorités douanières, il est difficile de dire si et dans quelle mesure des données détaillées sur les importations d'or sont communiquées au DMCC pour faciliter le suivi des approvisionnements jusqu'aux importations de la RDC et de pays voisins. De toute façon, les affineurs n'ont pas accès à de telles données¹¹⁰.

En ce qui a trait à la sous-évaluation ou à l'atténuation des vulnérabilités sur le plan de la réputation dans le secteur du diamant — notamment en ce qui concerne le sourçage de diamants dans des régions touchées par des conflits autres que celles en proie à des guerres civiles traditionnelles, la possibilité de blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme — le DMCC n'a pas encore divulgué publiquement les mesures qu'il a prises ou qu'il entend prendre pour régler ces problèmes. On pourrait qualifier, au mieux, d'hostile et de méprisante la position de Dubaï durant une discussion interne, qui a duré deux ans, sur les moyens à prendre pour réformer le processus de Kimberley ainsi que durant les actuelles délibérations sur l'opportunité pour l'OCDE d'imposer un devoir de diligence dans le cas des diamants et d'autres pierres précieuses.

108 <http://www.dmcc.ae/gold-responsible-sourcing-precious-metals>

109 Sharma, C., « DMCC's responsible sourcing initiatives », exposé à la Dubai Precious Metals Conference, 6 avril 2013; en ligne à http://www.dpmc.ae/dpmc2013/Presentation/3Masterclass_Responsible_sourcing_Chirag_Sharma_DMCC.pdf

110 Entrevue avec un affineur d'or, Dubaï, 3 février 2014.

Compte tenu de l'analyse des politiques ci-dessus, PAC formule les recommandations suivantes à l'intention des gouvernements et des exploitants du secteur privé :

Les gouvernements de l'Ouganda, du Burundi, du Kenya et de la RDC ainsi que d'autres pays de la CIRGL devraient :

- intégrer le devoir de diligence et le Mécanisme de certification régional de la CIRGL dans la législation nationale relative au secteur minier, et opérationnaliser son application dans le secteur minier;
- procéder à des inspections des mines telles que définies dans le MCR de la CIRGL pour le secteur de l'or et des 3T afin de constituer une base de données nationale sur les sites miniers et la production minière; cette base de données devrait servir à appuyer et à protéger la production minière intérieure légitime, notamment en servant à vérifier la mine d'origine au moment de l'exportation et à justifier la production d'or nationale;
- harmoniser les politiques et les pratiques dans le but de mettre un terme au commerce illicite. Cela devrait comprendre une harmonisation plus poussée des régimes fiscaux, et de meilleures stratégies d'application et coopération transfrontière;
- préciser davantage les procédures relatives à la chaîne de possession pour le commerce des minéraux et déployer des agents de l'État pour distribuer la documentation requise, particulièrement dans les régions productrices d'or;
- resserrer le contrôle de l'exportation d'or et de diamants, notamment en recoupant les exigences des autorités émettrices en matière de documentation lors de l'exportation et en procédant à des évaluations indépendantes précises;
- enquêter sur les personnes et les sociétés engagées dans le commerce illégal de l'or provenant de la RDC, y compris les bénéficiaires finaux des entités sanctionnées par l'ONU et leurs sociétés-écrans, et intenter des poursuites;
- par l'entremise du secrétariat de la CIRGL à Bujumbura, achever la mise en place du bureau de l'auditeur indépendant de la chaîne des minéraux de la CIRGL chargé d'enquêter sur les activités minières illicites, ainsi que le système d'audit par des tiers des exportateurs de la CIRGL

Les sociétés qui exportent de l'or de l'Ouganda, du Burundi, du Kenya et de la RDC, et d'autres pays de la CIRGL, devraient :

- déménager en RDC ou y ouvrir des succursales si elles font le commerce de l'or congolais, et s'assurer de se conformer pleinement aux exigences juridiques lorsqu'elles exportent cet or;
- adopter et appliquer des politiques relatives au devoir de diligence qui cadrent avec le Guide OCDE, demander aux autorités minières de l'État de fournir la documentation nécessaire sur la chaîne de possession ou mettre au point des systèmes de traçabilité, préférablement avec l'appui des sociétés clientes.

Le Processus de Kimberley devrait :

- créer un groupe de travail extraordinaire pour enquêter sur les prix de transfert entre sociétés dans l'industrie du diamant, dans le but de recommander aux pays africains producteurs de diamants des moyens de garantir des évaluations plus équitables et précises des diamants, et d'assurer des recettes fiscales plus prévisibles.

Le gouvernement des ÉAU devrait :

- resserrer les contrôles réglementaires relatifs aux importations d'or, particulièrement l'or transporté à la main, y compris la vérification du consignataire, le certificat d'origine ou le permis d'exportation (leur authenticité) et les documents de dédouanement (y compris les reçus à des fins fiscales);
- rendre disponibles les données vérifiées sur les consignataires des importations d'or dont disposent le DMCC et d'autres organismes de réglementation de la zone franche pour aider les sociétés enregistrées à approfondir leur connaissance de leur chaîne d'approvisionnement;
- régler la question du prix de transfert des diamants par l'entremise d'une loi fédérale et établir des inspections de routine fréquentes portant sur la valeur des lots importés par le DMCC, avec un seuil de sous-évaluation de 15 % pour le rejet;
- retourner dans leur pays d'origine les envois dont le seuil de sous-évaluation dépasse les 15 % afin que les autorités de ce pays puissent prélever les taxes exigibles après une juste évaluation réalisée par un évaluateur indépendant. On devrait communiquer aux autorités du pays d'origine les noms des exportateurs qui sous-évaluent constamment et grossièrement, dans le but d'intenter des poursuites contre eux;
- montrer quelles mesures de sauvegarde elles entendent intégrer à leur système pour atténuer les risques associés aux diamants, au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme. On devrait envisager de mettre un terme à la pratique actuelle qui permet de faire des transactions en espèces pour les diamants plutôt qu'en empruntant les circuits bancaires officiels;
- participer de manière constructive aux efforts de conception d'un guide sur le devoir de diligence relatif aux diamants et aux pierres précieuses; cette participation devrait être proportionnelle au rôle de meneur que joue Dubaï au sein de l'industrie du diamant.

Les négociants, les joailliers et les affineurs des ÉAU qui obtiennent directement ou indirectement de l'or extrait dans la région de la CIRGL devraient :

- adopter et mettre en œuvre des politiques relatives au devoir de diligence qui soient conformes au supplément sur l'or du Guide OCDE, c'est-à-dire par l'entremise d'une inspection sur place des conditions de l'extraction et du commerce du minerai, et de la mise en place d'un système de chaîne de possession ou de traçabilité avec les exportateurs locaux.

Les affineurs des ÉAU jugés conformes au guide du DMCC relatif à l'or responsable pourraient :

- améliorer les techniques de caractérisation de l'or recyclable ou des déchets d'or afin de déceler l'or possiblement négocié sous de fausses représentations et d'exercer par conséquent une diligence raisonnable;
- fournir un soutien financier aux commissions multipartites pour l'évaluation des sites miniers, des itinéraires de transport et des points où l'or est négocié, ainsi qu'aux mécanismes de chaînes de responsabilité ou de traçabilité (conformément au guide de l'OCDE) dans les pays de la CIRGL;
- recommencer à exercer leurs activités dans la région de la CIRGL par l'entremise d'achats provenant de mines et d'itinéraires de transport évalués pour lesquels des systèmes de chaînes de responsabilité et de traçabilité sont en place.

Publications de Partenariat Afrique Canada

Partenariat Afrique Canada travaille à renforcer la bonne gouvernance et le respect des droits de la personne, à prévenir les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles, et à promouvoir le développement durable.

Vous trouverez les rapports de PAC suivants sur le commerce des diamants sur le site web de PAC.

- Reap What You Sow: Greed and Corruption in Zimbabwe's Marange Diamond Fields
- Diamants sans frontières: une évaluation de la contrebande des diamants et de la mise en œuvre du système de certification de PK en Afrique de l'Ouest
- Diamonds and Clubs: The Militarized Control of Diamonds and Power in Zimbabwe
- Paddles for Kimberley: An Agenda for Reform
- Zimbabwe, Diamonds and the Wrong Side of History
- À la loupe: les diamants illicites et le Processus de Kimberley
- Land Grabbing and Land Reform: Diamonds, Rubber and Forests in the New Liberia
- The Lost World: Diamond Mining and Smuggling in Venezuela
- Tuer Kimberley? Diamants de guerre et tigres de papier
- Triple Jeopardy - Triplicate Forms and Triple Borders: Controlling Diamond Exports from Guyana
- Fugitives and Phantoms: The Diamond Exporters of Brazil
- Implementing Kimberley Process - 5 years on - how effective is the Kimberley Process and what more needs to be done?
- The Failure of Good Intentions
- Le riche et le pauvre - diamants du développement et diamants de la pauvreté: Les possibilités de changement dans les champs alluviaux de diamants artisanaux en Afrique
- La clé de Kimberley : contrôles internes des diamants- sept études de cas
- Diamants sans cartes: le Libéria, les Nations Unies, les sanctions et le Processus de Kimberley
- Brillantes paroles, actions sans éclat: la responsabilité sociale des entreprises dans l'industrie du diamant
- L'Afrique de l'Ouest: entre pierres et étincelles. L'économie politique des diamants et la déstabilisation régionale
- Les diamants en République centrafricaine : commerce, évaluation et blanchiment
- Ici? Jamais de la vie. Succès, suffisance et suspicion au sein de l'industrie indienne du diamant,
- Guerre et paix en Sierra Leone: les diamants, la corruption et la filière libanaise
- Le Processus de Kimberley : Les arguments en faveur d'une surveillance adéquate
- Monnaie forte : l'économie criminalisée des diamants dans la République démocratique du Congo et les pays voisins
- Les diamants : éternels ou providentiels? L'impact économique des diamants en Afrique australe
- Un éclat dans la glace : bénéfiques, protection et réglementation dans l'industrie canadienne du diamant
- Déstabiliser la Guinée : les diamants, Charles Taylor et la possibilité d'une catastrophe humanitaire de plus grande envergure
- Le cœur du problème – la Sierra Leone, les diamants et la sécurité humaine