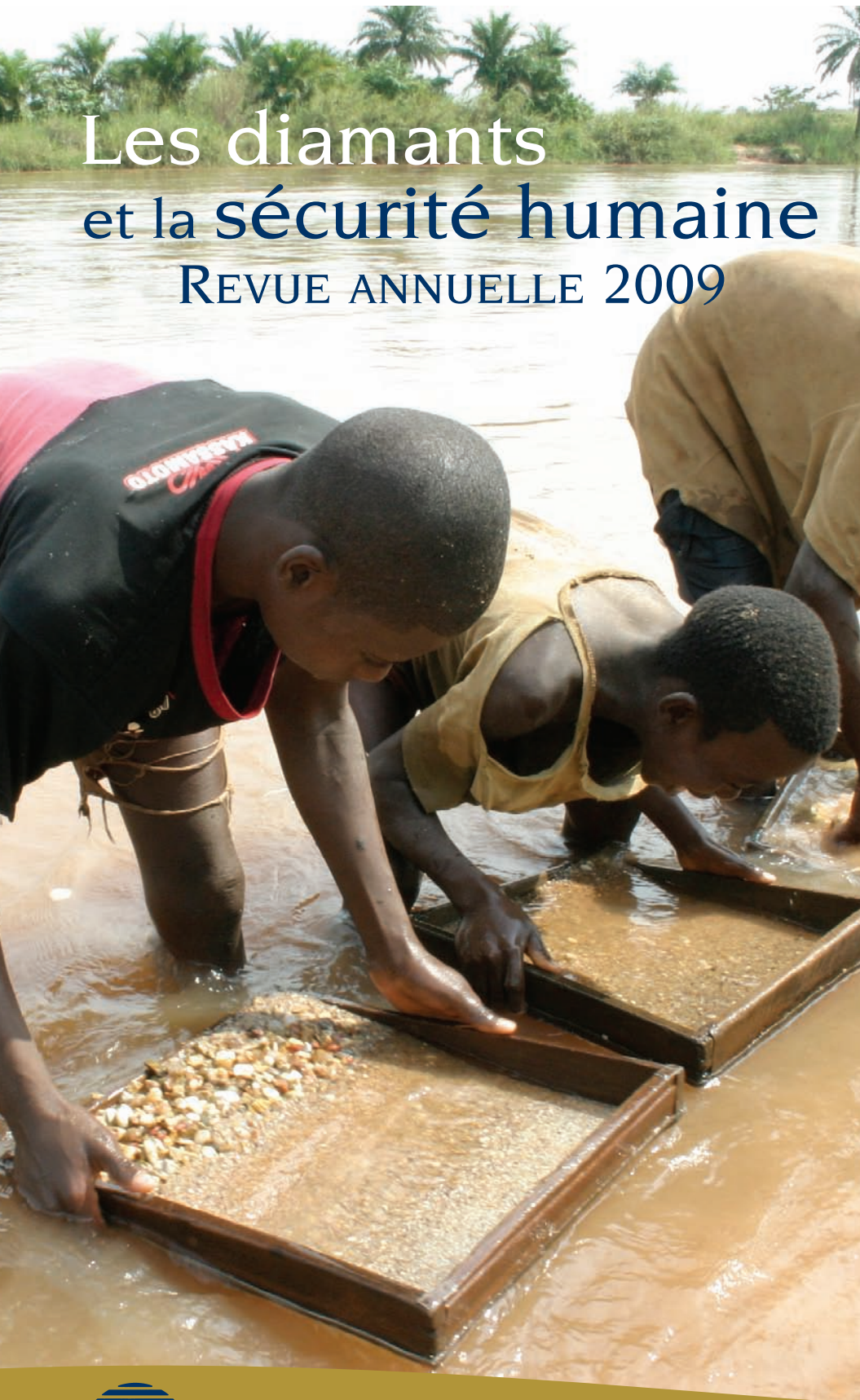


# Les diamants et la sécurité humaine

## REVUE ANNUELLE 2009



### Le Processus de Kimberley : trop important pour échouer, trop important pour faire semblant

Tout porte à croire, notamment les preuves réunies pour la présente *Revue annuelle sur les diamants et la sécurité humaine*, que le Processus de Kimberley (PK), conçu pour mettre un terme aux « diamants de guerre » et en prévenir la réapparition, est sur la voie de l'échec. Le coût de son effondrement serait désastreux pour une industrie qui profite à tant de pays, et pour les millions de personnes de pays en développement qui en dépendent, directement ou indirectement. On verrait réapparaître une économie criminalisée du diamant et, peu de temps après, les diamants de guerre pourraient recommencer à circuler. Les problèmes peuvent et doivent être réglés.

La responsabilisation est le premier de ces problèmes. Il n'existe aucune autorité centrale au PK. La « présidence » change chaque année et n'a, à toutes fins utiles, aucune responsabilité outre une fonction de convocation. Les problèmes sont renvoyés d'un « groupe de travail » à l'autre; les débats sur des questions primordiales durent des années. Au PK, le « consensus » oblige tout le monde à s'entendre; un seul dissident peut tout bloquer. Personne n'assume de responsabilité pour l'action ou l'inaction, l'échec ou la réussite; le Processus de Kimberley n'a pas d'organe central outre son « assemblée plénière » annuelle; personne n'est donc tenu de rendre des comptes pour quoi que ce soit.

Le système de certification du Processus de Kimberley (SCPK) possède un mécanisme d'examen par les pairs qui se penche sur la conformité de chaque membre, environ une fois tous les trois ans. Certains examens sont exhaustifs et les recommandations sont respectées. Dans de nombreux cas toutefois, on fait fi des recommandations et il n'y a que peu ou pas de suivi — comme ce fut le cas, dans le passé, de la RDC et de l'Angola. Et comme le fait remarquer cette *Revue annuelle*, certains examens sont tout à fait bidon. En 2008, une équipe démesurée de neuf membres a visité la Guinée, un pays accablé par la corruption, de faibles contrôles sur les diamants et, fort probablement, la contrebande. L'équipe a passé moins de deux heures à l'extérieur de la capitale et son rapport est demeuré inachevé pendant près de 11 mois. Une équipe a visité le Venezuela en 2008,

Suite en page 2 →



mais c'est le gouvernement du Venezuela qui a dicté l'ensemble de sa composition, de son programme et de son itinéraire. Les ONG en ont été exclues et il n'y a eu aucune visite dans des régions minières ou des villes frontalières. Le Zimbabwe, en proie à la contrebande et à de flagrantes violations des droits de la personne reliées aux diamants, a fait perdre des mois au PK en débats internes futiles. En fin de compte, le PK a convenu d'organiser une mission d'examen, mais seulement après avoir été publiquement couvert de honte par des ONG et des reportages dans les médias. Tout cela donne un « consensus » fondé sur le plus petit dénominateur commun et une inaction chronique.

On a fait fi d'autres cas de non-conformité flagrante jusqu'à ce que les médias exposent ces scandales : de la fraude et de la corruption au Brésil; des diamants de guerre ivoiriens passés en contrebande vers des pays voisins; la sortie en contrebande de l'entière production de diamants du Venezuela. Chez deux des plus grands producteurs de diamants de l'Afrique — l'Angola et la RDC — les contrôles internes sont si faibles que personne ne peut déterminer d'où proviennent vraiment les diamants exportés. De plus, les chiffres sur la production et le commerce publiés par le Liban, la Guinée et la République du Congo (Brazzaville) soulèvent de graves questions. Dans la plupart des cas, les problèmes sont mis au jour par des ONG ou des groupes d'experts de l'ONU parce que le PK n'a aucun mécanisme central qui permette d'effectuer des études ou des recherches. La procrastination est de mise.

En 2008, on a adopté des mesures élaborées pour permettre au Venezuela de demeurer membre du PK — malgré sa non-conformité flagrante — à condition qu'il suspende ses exportations et importations tant qu'il n'aura pas repris la maîtrise de son indus-

trie du diamant. Cela a eu pour effet d'avaliser une situation où tous les diamants sortaient du pays en contrebande. Cette *Revue annuelle* décrit une deuxième enquête de Partenariat Afrique Canada, réalisée en mai 2009, qui a constaté que les diamants du Venezuela faisaient encore l'objet d'une extraction et d'une contrebande non dissimulées. Le PK continue toutefois d'accepter la position officielle du Venezuela. Par conséquent, *depuis plus de quatre ans, le PK a implicitement cautionné la contrebande des diamants vénézuéliens.*

Le Processus de Kimberley et le SCPK ont été créés pour suivre de près l'industrie du diamant. Le PK est plutôt devenu un moulin à paroles, la société civile agissant comme surveillant de l'industrie et du Processus de Kimberley lui-même. Les chefs de file de l'industrie appuient essentiellement les positions prises par la société civile, et plusieurs gouvernements sont aussi excédés que les ONG face au manque de sérieux et de sentiment d'urgence du PK. Mais l'industrie ne prend pas les devants et rares sont les gouvernements qui exercent des pressions en faveur d'une réelle réforme.

#### Les conséquences de l'échec

Avant 2003, environ 25 % du commerce des diamants dans le monde était, à certains égards, illicite. Les diamants, privés de toute réglementation, servaient à blanchir de l'argent et à frauder le fisc, à acheter des drogues et des armes, à contourner les sanctions et à financer le terrorisme. De nombreux pays producteurs de diamants ne tiraient aucune recette des diamants, et pour d'autres, les diamants n'étaient qu'une source de dissension et de guerre.

C'est pour changer tout cela qu'on a créé le Processus de Kimberley, et les choses ont effective-

ment changé. Aujourd'hui, les diamants de guerre ne représentent qu'une faible part du commerce mondial. Des commerces de diamants jusque-là clandestins sont apparus au grand jour. La Sierra Leone, qui exportait légalement pour moins de 2 millions de dollars de diamants, en exporte maintenant pour une valeur de 100 à 150 millions de dollars par année et en retire les recettes fiscales concomitantes. On a observé des changements favorables du même ordre dans d'autres pays.

Tous ces progrès seraient rapidement annulés si le SCPK devait échouer. Un retour à l'économie anarchique des années 1990 ouvrira à nouveau la porte à la criminalisation du commerce des diamants et aux diamants de guerre dans les mêmes pays fragiles où ils ont déjà détruit d'innombrables vies.

Le SCPK est trop important pour échouer et il importe trop à tant pays, sociétés et personnes pour n'être qu'une imposture. Il n'est pas nécessaire de le repenser de fond en comble; il s'agit de faire respecter ses dispositions. Mais pour cela, il faut un noyau d'expertise *indépendante*, proactive, efficace et efficiente qui puisse analyser les problèmes et agir sans tarder pour les corriger, en appliquant de véritables sanctions au besoin. Les participants doivent être tenus de rendre des comptes, et le PK doit agir rapidement pour régler les cas de non-conformité flagrante.

La *Revue annuelle* s'est acquis un vaste lectorat au cours des dernières années au sein des gouvernements, de l'industrie, de la société civile, du milieu universitaire et des médias. Beaucoup de nos lecteurs possèdent l'influence et même le pouvoir nécessaires pour plaider en faveur des changements qu'il est manifestement nécessaire d'apporter au Processus de Kimberley. Nous espérons que vous unirez votre voix à la nôtre.

#### TABLE DES MATIÈRES

Angola . . . . .	3
République démocratique du Congo . . . . .	8
Sierra Leone . . . . .	14
République du Congo. . . . .	18
Zimbabwe. . . . .	19
Guinée . . . . .	19
De la poudre aux yeux (Liban et Guyane française) . . . . .	20
Ghana. . . . .	21
Liberia . . . . .	21
Côte d'Ivoire . . . . .	22
Venezuela . . . . .	22
Guyana. . . . .	23

Tableau 1 • Exportation de diamants en 2008

(pays dont il est question dans ce rapport)

Pays	Volume (carats)	Valeur (\$US)	\$US/ct
République démocratique du Congo	21 284 136	551 879 602	25.93
Angola	7 389 133	995 408 419	134.71
Guinée	3 097 360	66 705 270	21.54
Liban	2 456 651	48 475 333	19.73
Ghana	629 043	19 959 304	31.73
Sierra Leone	371 260	98 772 170	266.05
Zimbabwe	327 833	26 693 385	81.42
Guyana	193 026	31 190 622	161.59
Liberia	46 888	9 871 033	210.52
République du Congo	36 737	1 019 705	27.76
Côte d'Ivoire	0	0	0
Venezuela	0	0	0

Source: Base de données statistiques du Processus de Kimberley

Note : En 2008, la Côte d'Ivoire continuait à être sous un embargo de l'ONU quant à l'exportation. Le Venezuela a signalé n'avoir exporté aucun diamant au cours de l'année.

**Tableau 2 • Les plus grands producteurs de diamants en 2008 (par volume)**

Pays	Carats	% du total mondial
Fédération de Russie	36 925 150	22,7%
RD Congo	33 401 927	20,5%
Botswana	32 276 000	19,8%
Australie	14 932 137	9,2%
Canada	14 802 699	9,1%
Autres	30 569 803	18,7%
Total	162,907,716	100%

Source: Base de données statistiques du Processus de Kimberley

**Tableau 3 • Les plus grands producteurs de diamants en 2008 (en valeur)**

Pays	Valeur (\$US)	% du total mondial
Botswana	3 273 001 000	25,7%
Fédération de Russie	2 508 957 130	19,7%
Canada	2 254 710 603	17,7%
Afrique du Sud	1 236 240 109	9,7%
Angola	1 209 789 970	9,5%
Autres	2 249 579 996	17,7%
Total	12 732,278,808	100%

Source : Base de données statistiques du Processus de Kimberley

**Tableau 4 • Les plus grands importateurs de diamants en 2008 (en valeur)**

Pays	Valeur (\$US)	% du total mondial
Communauté européenne	14 507 530 886	37,5%
Inde	9 591 555 855	24,8%
Israël	5 357 613 277	13,9%
RP Chine	2 331 180 223	6,0%
Émirats arabes unis	2 155 662 557	5,6%
Suisse	1 560 438 270	4,0%
Autres	3 171 797 424	8,2%
Total	38 675 778 492	100%

Source : Base de données statistiques du Processus de Kimberley

Note : La valeur des importations de diamants semble être plus de trois fois plus élevée que la valeur de la production mondiale. Ceci est dû au fait que les diamants bruts importés, par exemple par la CE, sont réexportés vers d'autres pays. Il y a, par conséquent, un important double comptage. Ces chiffres servent surtout à donner une idée de l'intérêt commercial d'un pays pour les diamants bruts.

# ANGOLA

## Introduction

L'Angola s'est donné une nouvelle loi sur l'exploitation artisanale des diamants. Cette loi, qui a mis beaucoup de temps avant de voir le jour, a été conçue sans audace et a été publiée précipitamment dans une édition truffée de coquilles. Les nouveaux règlements seront coûteux et difficiles à appliquer. Qui plus est, ils sont presque identiques aux règlements en vigueur, qui n'ont pas été appliqués depuis plus de 15 ans.

Il reste que pour une fraction des mineurs artisans de l'Angola, le nouveau code représente un petit pas en avant sur le plan juridique. Il s'agit maintenant de savoir si les autorités appliqueront le nouveau code et, le cas échéant, quand et comment.

Cela dit, le code ne fait pas grand-chose pour améliorer la conformité de l'Angola au Processus de Kimberley. Il n'esquisse aucune procédure concrète pour assurer le suivi de la production artisanale et ne prévoit aucun mécanisme pour réunir, analyser ou publier les données sur le commerce et la production artisanaux. Les responsables angolais affirment toutefois que le gouvernement prend au sérieux ses responsabilités à l'égard du PK et qu'il prévoit être plus rigoureux en matière d'application. On verra bien.

Pour la très grande majorité des producteurs artisans informels en Angola, le nouveau code ne change rien. Le *garimpo* commercial à grande échelle — du type qui produit quelque 30 % de la valeur des diamants angolais chaque année — était illégal aux termes des anciens règlements, et il le demeure en vertu du nouveau code.

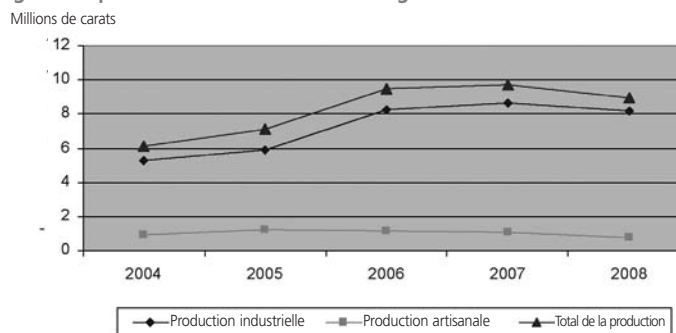
Avec l'adoption du nouveau code cependant, les autorités angolaises semblent faire preuve d'une nouvelle détermination à finalement mettre un terme au *garimpo* à grande échelle et expulser les dizaines ou centaines de milliers de *garimpeiros* restants qui pratiquent des activités commerciales. Personne ne nie à l'Angola le droit de gérer ses propres champs de diamants ou de déporter des immigrants illégaux. Mais la violence qui a marqué les expulsions antérieures est inacceptable. Là encore, on verra bien.

## La crise économique mondiale et ses effets

Les mines de diamants ont interrompu ou réduit leur production, l'exploration a cessé et, pour la première fois depuis près de 10 ans, l'Angola n'accueille plus de prétendants étrangers qui font la queue pour supplier qu'on leur accorde une concession de diamants. Ce ne sont là que quelques-uns des effets de la crise économique mondiale sur le secteur du diamant en Angola.

Depuis le début de la crise, en 2008, la production artisanale a aussi chuté de près du tiers, passant de 1,1 million de carats en 2007 à seulement 736 000 carats en 2008. En raison de la chute des prix, la majorité des creuseurs artisans de l'Angola semblent avoir tout simplement mis leurs outils de côté pour retourner chez eux.

**Figure 1 • production de diamants en Angola : 2004-2008**



Source: Endiama



de kimberlite de Catoca demeure essentiellement inchangée. Les frais fixes de la mine sont tels que les économies réalisées par un ralentissement intentionnel de la production ou même par une fermeture complète seraient marginales. Catoca profite probablement aussi du fait que son plus important actionnaire étranger, qui est probablement aussi un acheteur international fidèle, soit le géant russe Alrosa.

D'autres entreprises industrielles n'ont pas eu autant de chance. Au début, certaines ont tenté de ralentir la production et de réduire leurs effectifs. Le gouvernement de l'Angola a réagi en publiant une directive interdisant les mises à pied. Incapable d'opérer cette quadrature du cercle, deux petits projets alluviaux exploités par TransHex, de l'Afrique du Sud — Fucauma et Laurica — ont tout simplement mis la clé dans la porte. Certains des autres 10 projets de production ont ralenti leurs activités et renvoyé du personnel.

La Sodiam, la compagnie gouvernementale qui achète des diamants, a décidé d'acheter les diamants de toutes les sociétés qui poursuivent leur production et qui sont incapables de trouver elles-mêmes des acheteurs. Les autorités angolaises ne veulent pas divulguer le prix offert par la Sodiam et le nombre de carats qu'elle a stockés.

En ce qui a trait à l'exploration, 25 des 26 coentreprises en phase de prospection ont cessé leurs activités (la seule exception étant ENDEB, la coentreprise menée par De Beers dans le Lunda Norte). De nombreux investisseurs étrangers qui fournissent le capital et le savoir-faire pour ces projets ont plié bagage et au moins deux sociétés ont vu leurs accords de coentreprise officiellement résiliés.

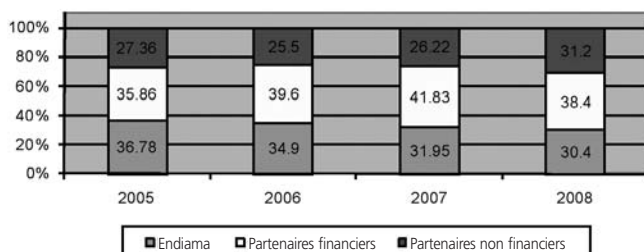
Les reportages des médias, citant les militaires angolais, donnent à croire que jusqu'à 11 de ces projets d'exploration paralysés ont vu leurs concessions envahies par des *garimpeiros*, en provenance surtout de la RDC. Toutefois, il est bien connu que l'armée angolaise est une source peu fiable lorsqu'il est question des *garimpeiros* et des Lundas. Endiama affirme que tous les projets sont protégés.

Durant le premier semestre de 2009, on n'a signé qu'un seul nouvel accord de coentreprise — ce qui contraste avec les années antérieures lorsqu'on en signait habituellement une demi-douzaine par semestre.

Une autre victime de la crise économique a été le World Diamond Fair que l'Angola prévoyait tenir à Luanda, en novembre 2009. L'Angola espérait mettre à profit une grande rencontre des célébrités du monde des diamants pour faire connaître la nouvelle Association des Pays Africains Producteurs de Diamants, peut-être lancer une ligne de bijoux de diamants extraits et polis en Angola, et tenter d'assumer le leadership du secteur du diamant en Afrique. Mais lorsque la crise a frappé, les commanditaires se sont retirés et ensuite les participants éventuels, ne laissant au conseil des ministres de l'Angola d'autre choix que d'annuler l'événement. On ne prévoit pas pour l'instant reprendre la démarche.

## Endiama perd du terrain

Figure 2 • Répartition moyenne des parts des propriétaires des nouvelles coentreprises, 2005-2008



Source: PAC (pourcentages compilés à partir des données sur les contrats des propriétés de coentreprises tels que publiés dans le *Angolan Diário da República*)

Les nouveaux contrats de coentreprise signés en 2008 s'inscrivent dans une tendance voulant que la société diamantaire de l'État, Endiama, obtienne une part de recettes réduite et les sociétés angolaises sous contrôle politique en obtiennent davantage. Selon le contrat, ces sociétés ne sont pas tenues de faire quoi que ce soit, mais elles reçoivent une grande part des bénéfices. La plupart sont contrôlées par des alliés politiques du président angolais.

La Figure 2 montre l'évolution de cette pratique soi-disant légale, mais profondément corrompue. Au fil des quatre années de 2005 à 2008, la part moyenne d'Endiama est passée de près de 37 % à un peu plus de 30 % tandis que le pourcentage moyen réclamé par les sociétés « partenaires financiers » qui ne contribuent rien est passé de 27,36 % à 31,2 %. Le pourcentage moyen des investisseurs étrangers, qui fournissent le savoir-faire et les investissements, est demeuré essentiellement stable, dans une fourchette de 35 à 40 %.

Ces cadeaux font perdre au gouvernement angolais (et théoriquement, à la population angolaise) une grande part des recettes procurées par les diamants.

## Le nouveau code artisanal

« Le *garimpo* des diamants pour les Angolais seulement », titrait en gros caractères l'édition du 28 juin 2009 du *Jornal de Angola*. Ce journal, propriété du gouvernement, n'avait pas saisi l'essentiel de l'affaire. On aurait eu davantage raison de titrer : « Légalisation, en quelque sorte, de l'extraction artisanale ».

Le nouveau code artisanal est le fruit de près de deux années de travaux par la CIPRED, une commission de haut niveau réunissant tous les ministères de première ligne de l'Angola. Malgré de longues délibérations et des missions de collecte d'information au Liberia et au Brésil, la CIPRED a produit une copie quasi conforme de la loi en vigueur, la loi sur les diamants de 1994, aussi complexe qu'inefficace.

Les « nouveaux » règlements relatifs à l'exploitation artisanale passent essentiellement sous silence les engagements de l'Angola à l'égard du Processus de Kimberley ou toute méthode détaillée pour consigner et suivre la production artisanale, et ce, bien que la première mission d'examen du Processus de Kimberley ait souligné, en 2005, la faiblesse des contrôles internes de l'Angola à l'égard de l'exploitation artisanale et exigé qu'on y apporte des correctifs.

### Vision

La vision de l'exploitation minière artisanale esquissée dans le code ne vise que les habitants locaux qui travaillent à temps partiel, sans machinerie, sur des terres locales. Les nouveaux règlements donnent effectivement aux producteurs artisanaux le droit de creuser à la recherche de diamants, et de trouver et de vendre ceux qu'ils trouvent. C'est là un progrès juridique opportun pour les producteurs artisanaux — ou à tout le moins, il le sera si on applique effectivement la loi.

Le grand doute qui plane sur cette disposition et, en fait, toutes les autres dispositions du code, c'est qu'on trouvait déjà dans l'ancienne loi sur les diamants des règlements identiques ainsi qu'une série d'obstacles financiers et administratifs qui, en pratique, empêchaient quiconque de légaliser son statut. Or, le nouveau code artisanal impose les mêmes obstacles.

### Légal, mais seulement sur les parcelles de faible qualité

Le premier des nombreux obstacles est l'exigence voulant que l'extraction artisanale ne se fasse que sur les parcelles qui ont été prospectées et jugées non viables, sur le plan économique, à des fins d'exploitation industrielle. Endiama est l'organisme chargé d'évaluer et de délimiter les zones artisanales. Endiama avait cette responsabilité en vertu de la loi antérieure sur les diamants et n'a jamais pu,

en 15 ans, arriver à délimiter une seule zone artisanale.

Toutefois, selon le ministère de la Géologie et des Mines, le code artisanal jouit maintenant de solides appuis au ministère et il s'exerce donc des pressions importantes sur Endiama pour qu'elle délimite au moins quelques zones. Dans le cadre de ce processus, Endiama prévoit commencer à appliquer les dispositions de la loi sur les diamants qui exigent que les titulaires des concessions cèdent la moitié de leur concession de 3 000 km<sup>2</sup> lorsqu'ils passent de la prospection à la production comme telle. À ce jour, cette disposition n'a jamais été appliquée. Les zones artisanales seront tout d'abord situées sur ces parcelles cédées. On prévoit que certaines zones pilotes seront en place d'ici octobre 2009.

À plus long terme, le gouvernement angolais a commandé une étude géologique approfondie, qui devrait permettre d'établir une distinction entre les zones de qualité industrielle et les zones de plus faible qualité que le gouvernement angolais a jugé propices à l'exploitation artisanale.

### Permis

Ce sont le coût et les problèmes suscités par les exigences en matière de permis qui constituent le deuxième grand obstacle. Afin de pouvoir creuser à la recherche de diamants, les producteurs artisans doivent tout d'abord obtenir un permis d'extraction (*ou credencial*) et une concession minérale artisanale (*senha mineira*). Les permis et les concessions minérales sont réservés aux citoyens angolais de 18 ans ou plus, qui habitent dans la zone de production depuis au moins 10 ans.

Les concessions artisanales ont une superficie de un à trois hectares. Jusqu'à cinq personnes peuvent exploiter la même concession artisanale, mais les cinq doivent détenir un permis et appartenir à la même famille ou au même village. Le titulaire de la concession doit remettre la liste des cinq creuseurs lors de la demande de concession.

Pour satisfaire à l'obligation de résidence, les requérants doivent présenter un document de preuve de résidence, vérifié par leur administration locale et contresigné par le chef du village ou une autre autorité traditionnelle. De plus, les requérants doivent aussi présenter un exemplaire de leur carte d'identité nationale, un exemplaire de leur carte de contribuable, une vérification de leur casier judiciaire ou un certificat de bonne conduite émis par leur administration locale.

Le simple fait de réunir tous ces documents sera tout un défi. Il y a ensuite la question du traitement de ces documents.

Les demandes doivent être présentées à la division provinciale du ministère de la Géologie et des Mines, dont les bureaux se trouvent en général uniquement dans les capitales provinciales. Dans le Lunda Norte, Dundo, la capitale provinciale, est à une journée complète de route des zones minières telles que Lucapa. À partir de Cafunfo, il faut compter de trois à quatre jours pour se rendre à Dundo par la route, et encore bien davantage durant la saison des pluies. Exiger des creuseurs du bassin de Cuango qu'ils se présentent dans la capitale équivaut à s'assurer qu'ils n'auront jamais de permis.

Paulo Mvika, du ministère de la Géologie et des Mines, affirme que son ministère prévoit déployer de multiples équipes itinérantes dans les régions minières pour octroyer des permis. À long terme, M. Mvika prétend qu'on élaborera des procédures afin que les demandes puissent être présentées et les permis délivrés par l'entremise des bureaux locaux de l'administration provinciale.

On verra bien. Le danger, c'est qu'après un sprint initial, le ministère se replie dans son inertie bureaucratique et exige des participants qu'ils se présentent dans les capitales provinciales. Tenu de faire un voyage d'une semaine uniquement pour obtenir un permis, la majorité des creuseurs éventuels feront tout simplement fi du règlement.

### Coûts

Le coût annuel d'un permis de creuseur artisan est fixé à environ 100 USD, soit à peu près cinq fois le salaire mensuel d'un enseignant angolais en milieu rural. Une concession minière artisanale coûte pour sa part 100 USD par année. Le coût minimum pour commencer à creuser est donc de 200 USD. Étant donné la grande pauvreté qui sévit dans les Lundas, ces frais constitueront un autre obstacle d'importance à l'obtention d'un permis.

Le ministère refuse toutefois d'abaisser le prix. Cette attitude est étrange compte tenu des coûts qu'on engagera pour mettre en place les circuits de vente déficitaires de la Sodiam (voir « Circuits de vente inexistant », ci-dessous) et les revenus auxquels on renoncera si l'Angola met à exécution son plan visant à fermer les *contuários* (bureaux d'achat) du secteur informel (voir « Fermer les *garimpos*... Encore et toujours », à la page 6). Étant donné l'ampleur de ces coûts, l'aveuglement dont on fait preuve en imposant à d'éventuels mineurs légaux des frais de démarrage élevés pour l'obtention d'un permis n'a aucun sens.

### Circuits de vente inexistant

Le dernier des obstacles importants que doit franchir le nouveau régime artisanal de l'Angola est la disposition qui régit la vente des diamants. Les règlements affirment que les producteurs artisans ne peuvent vendre leurs diamants dans le réseau des bureaux d'achat (*contuários*) autorisé par la Sodiam qui achète actuellement la production informelle à l'intérieur du pays. Ils devront plutôt vendre leurs diamants dans des *contuários* réservés aux diamants artisanaux et administrés directement par la Sodiam.

Le danger pour les creuseurs, lorsque l'acheteur est un monopole, c'est que les prix soient maintenus artificiellement bas, bien que le code prévoit un mécanisme d'arbitrage si le creuseur refuse d'accepter les prix offerts.

Le principal problème, c'est qu'il n'existe actuellement aucun bureau d'achat du genre et que leur création engendrera un déficit. Pour que ce mécanisme fonctionne, les bureaux d'achat devront être situés près des lieux de creusage artisanal. Toutefois, étant donné les limites imposées à la qualité des sites et au nombre de travailleurs, il est assuré que les volumes de diamants produits par les sites artisanaux légaux seront faibles. Les faibles volumes et un réseau très dispersé engendreront un fonctionnement déficitaire pour ces nouveaux bureaux d'achat consacrés exclusivement aux diamants artisanaux.

Selon Paulo Mvika, le ministère des Mines est prêt à assumer les coûts, quels qu'ils soient. Toutefois, si la Sodiam devait s'avérer moins encline que le ministère des Mines à engager les frais nécessaires, les bureaux d'achat ne verront jamais le jour et le système artisanal légal avortera.

## Peu ou pas d'améliorations à la conformité au PK

Curieusement, le nouveau code artisanal passe presque totalement sous silence les engagements de l'Angola envers le Processus de Kimberley. L'équipe d'examen du PK a fait remarquer, en 2005, la faiblesse des contrôles exercés par l'Angola à l'égard des diamants artisanaux. Plusieurs rapports de Partenariat Afrique Canada ont aussi illustré l'incapacité totale de l'Angola à suivre ses diamants artisanaux de la source à la vente, la plaçant en contravention de ses engagements envers le PK.

Pourtant, le code de 23 pages ne renferme en tout et partout que trois sous-dispositions mineures ayant un certain rapport avec les contrôles internes de la circulation des diamants, et donc avec les engagements de l'Angola à l'égard du PK.

L'article 11-3(l) affirme que le titulaire de concession doit « organiser un registre d'activités économiques, à savoir des diamants extraits, vendus et non vendus ».

L'article 12(c) affirme que le ministère de la Géologie et des Mines doit « organiser et enregistrer la production et la commercialisation des diamants ».

L'article 31-2 affirme que la Sodiam ou une autre entité commerciale étatique doit créer des postes d'achat à proximité des zones d'exploitation artisanale, « conformes aux exigences et aux procédures du Processus de Kimberley, de manière à assurer la traçabilité et la circulation des diamants jusqu'à leur point de certification... »

Et c'est tout; plutôt étrange étant donné qu'il s'agit là d'un ensemble de règlements de mise en oeuvre — le type de document qui renferme habituellement des formulaires et des procédures détaillés. Le PK devrait se demander dans quelle mesure l'Angola le prend au sérieux. Si le code offre la réponse, elle se lit comme suit : « pas vraiment ».

Les règlements devraient à tout le moins exiger des producteurs artisans qu'ils consignent la production de diamants en fonction du poids, du nombre de pierres, de leur qualité et de la date d'extraction, cette information étant vérifiée et contresignée par un agent des mines ou une autorité locale. Les règlements devraient exiger aussi que les acheteurs consignent les noms et l'identité des vendeurs de diamants artisanaux pour chaque achat, ainsi que le poids, le nombre de pierres et la qualité des diamants achetés. Ils devraient aussi exiger que le bureau d'achat transmette cette information périodiquement au ministère de la Géologie et des Mines, qui devrait être chargé de réunir, de vérifier et de contrôler l'information avant de certifier les diamants artisanaux à des fins d'exportation. Les règlements devraient préciser les documents de suivi exigés pour constituer la chaîne de possession des envois de diamants, et donc suivre la production de la mine à l'exportation.

La CIPRED aurait pu facilement intégrer de tels détails : elle s'est rendue au Liberia et au Brésil, qui ont tous deux de tels systèmes de suivi. Selon le ministère de la Géologie et des Mines toutefois, on réglera toutes ces questions au fur et à mesure. Peut-être.

## Fermer les *garimpos*... Encore et toujours

L'effort a été énorme et coûteux depuis cinq ans : des opérations policières et militaires d'expulsion massive, plusieurs centaines d'expulsions de *garimpeiros*, d'innombrables violations des droits de la personne et une atteinte généralisée à la réputation internationale de l'Angola — tout cela sans effet apparent : or, malgré tout, les autorités angolaises refusent d'abandonner.

Les efforts déployés par l'Angola pour expulser les *garimpeiros* illégaux et étrangers ont commencé par l'opération *Brilhante* en 2004, et se sont poursuivis avec la même brutalité chaque année depuis lors. La dernière en date est l'opération *Crisis*, qui a débuté le 9 mai 2009 et qui, en 37 jours, a permis d'expulser 18 000 *garimpeiros* du seul Lunda Norte. Si cette opération ressemblait à celle de 2008<sup>1</sup>, des mineurs auraient été rassemblés à la pointe du fusil, battus, volés, relâchés et obligés à remonter vers le nord et à franchir la frontière à pied.

Malgré la brutalité, les expulsions ont été remarquablement inefficaces. La production informelle de diamants des *garimpos* était, en 2003, avant le début de ces opérations, de 1 231 688 carats. En 2007, la production informelle atteignait 1 102 198 carats, soit une diminution de seulement 11 %.

La tactique d'expulsion n'a pas fonctionné parce que les mineurs reviennent tout simplement en Angola, leur passage étant facilité par des gardes-frontières négligents ou corrompus, et leur présence étant bien accueillie par des responsables policiers corrompus qui contrôlent les *garimpos* et par des bureaux d'achat autorisés par le gouvernement qui profitent abondamment des diamants de sources informelles.

Malgré cela, l'Angola prévoit accentuer ses efforts d'expulsion de mineurs illégaux et fermer tous les *garimpos* dans les provinces diamantifères. Selon Paulo Mvika, du ministère des Mines, le nouveau plan est de révoquer les permis des acheteurs de diamants qui travaillent dans l'arrière-pays et donc fermer les *contuorios* qui achètent actuellement la production informelle. Selon ce raisonnement, puisqu'il n'y aura plus de débouchés, il n'y aura plus aucune façon de financer le creusage et, donc, les *garimpos* fermeront.

Il est peu probable que cela fonctionne. Les négociants informels et les réseaux de contrebande prendront tout simplement la relève pour remplacer les *contuorios* légaux. Les contrôles du PK de l'Angola, déjà peu rigoureux, ne s'amélioreront certainement pas.

Selon M. Mvika, le gouvernement de l'Angola est déjà résolu à procéder de cette façon, malgré la possibilité de lourdes pertes de recettes tirées des redevances. Bien que sur le plan du volume, la production artisanale ne représente actuellement que 11 % de la production de l'Angola, sa valeur représente plus du quart des exportations angolaises. La fermeture du secteur informel pourrait signifier l'élimination de 27 % d'une industrie dont la valeur atteint 1,2 milliard USD.

Toutefois, les recettes tirées par le gouvernement de l'Angola du secteur des diamants ne proviennent pas des redevances, mais aussi d'une taxe industrielle de 35 % et d'un impôt sur le capital de 10 % exigible des sociétés minières. En 2006, le secteur industriel a versé une somme supplémentaire de 138,5 millions USD au titre de ces impôts, tandis que le secteur artisanal n'a versé que 14,3 millions USD. En d'autres mots, pour chaque dollar versé par le secteur industriel sous forme de redevances, celui-ci a payé un montant supplémentaire de 2,80 \$ de taxes industrielles et autres. Pour chaque dollar de redevances, le secteur informel a versé à peine 78 cents de plus sous forme de taxes<sup>2</sup>. Les diamants officiels produits de manière industrielle procurent effectivement beaucoup plus de recettes au gouvernement que les diamants informels produits par les *garimpeiros*.

La fermeture de la production informelle engendre un coût à court terme, mais pourrait par la suite procurer beaucoup plus de recettes par l'entremise de l'exploitation industrielle. Pour les dizaines et peut-être les centaines de milliers de creuseurs artisans qui sont toujours en Angola, tous des sans-papiers et en grande partie étrangers, cela annonce probablement un avenir marqué par la poursuite des expulsions.

Sur ce plan, personne ne refuse à l'Angola le droit de gérer ses propres champs de diamants ou de déporter des immigrants illégaux. Mais la violence qui a accompagné les expulsions antérieures est inacceptable. Le Processus de Kimberley a fermé les yeux sur les violations des droits de la personne dans l'industrie du diamant. S'il veut protéger l'industrie dans son ensemble ainsi que sa réputation, cette situation doit changer.

Les règles imposées à la police et à l'armée angolaises devraient être très simples : pas de meurtre, pas de passage à tabac, pas de pillage, pas de vol, pas de viol. Ce n'est sûrement pas trop demander.

1 Pour les détails, voir la *Les diamants et la sécurité humaine Revue annuelle 2008*, Partenariat Afrique Canada

2 Fait intéressant, aux termes de la loi fiscale angolaise, l'exploitation minière artisanale et l'exploitation formelle font l'objet d'un traitement identique. À titre de bénéficiaires du produit extrait, les bureaux d'achat autorisés par la Sodiam, ASCORP et LKI sont censés verser la taxe industrielle et l'impôt sur le capital au nom des *garimpeiros*. Le fait que l'État angolais ne reçoive que si peu de recettes fiscales du secteur informel sous-entend que ces sociétés rajustent leurs coûts de manière à ne retirer que très peu de profit brut. Cela est étrange, étant donné que les frais de fonctionnement sont relativement faibles et qu'il est bien connu que les acheteurs angolais achètent les grosses pierres à vil prix en profitant du statut illégal des *garimpeiros* pour forcer des ventes à des prix dérisoires. Pourquoi donc déclarent-ils si peu de profits?

Selon le ministère de la Géologie et des Mines, les bureaux d'achat ne tiennent pas de comptabilité sérieuse. C'est-à-dire que malgré ce qu'ils versent en réalité, lorsqu'ils dressent leurs états financiers, ils réclament un prix d'achat qui n'est que légèrement inférieur à leur prix de vente. « Ils rajustent leurs comptes de manière à ne rien verser au gouvernement », dit un fonctionnaire du ministère. Puisqu'il n'y a pas de reçus, personne ne peut les contredire.

Il y a là une certaine justice immanente. Si les autorités angolaises avaient régularisé ce système et appliqué comme il se doit les contrôles du PK, il y aurait peut-être eu des reçus et une trace écrite qui auraient aidé à empêcher les *contuorios* de frauder le gouvernement.

## Le nouveau code minier : la nouvelle vie d'une mauvaise loi

La dimension la plus controversée de la loi sur les diamants de 1994 était la série progressive de zones de « protection » qu'elle créait dans les concessions minières et dans leurs environs, et les pouvoirs qu'elle conférait aux titulaires de concession de faire appel à leurs propres gardes armés privés pour limiter la liberté de mouvement et l'activité économique n'importe où dans le voisinage d'un site minier.

Les restrictions imposées par la loi sur les diamants ont une grande portée, tant sur le plan de la superficie qu'en ce qui a trait aux activités non autorisées. Les zones d'exclusion comprennent la concession minière elle-même, habituellement d'une superficie de 3 000 kilomètres carrés (soit un carré aux côtés d'une longueur de 55 km), les zones de protection couvrant une bande supplémentaire de 5 kilomètres autour d'une concession. Les zones de réserve en sont venues à couvrir chacun des autres centimètres carrés de territoire tant dans le Lunda Norte que le Lunda Sul.

Dans ces zones, on impose de rigoureuses limites à la liberté de mouvement et à tous les types d'activité économique. Dans le Lunda Norte, il est interdit de pêcher dans les rivières locales. On décourage l'agriculture. Les paysans ont vu les sociétés minières saisir leurs terres agricoles, souvent en leur versant une indemnité dérisoire. Les biens qui transitent par les Lundas sont passibles d'inspection et de saisie, tant par la police que par les services de sécurité privés. Les étrangers sont tenus d'obtenir la permission avant de se déplacer dans les Lundas. Les habitants locaux qui circulent sur les routes situées à proximité des concessions minières ou qui les traversent sont régulièrement interpellés, fouillés, arrêtés et battus. Certains ont même été tués.

Les violations des droits de la personne par la police et les sociétés de sécurité privée commises dans l'application des diverses dispositions relatives aux réserves prévues par la loi sur les diamants ont fait l'objet de nombreux rapports, y compris ceux de Partenariat Afrique Canada et du militant angolais des droits de la personne, Rafael Marques.

Dans le passé, ces violations sont survenues surtout dans le Lunda Norte et le Lunda Sul, des provinces isolées du reste de l'Angola par leur éloignement et leur culture. Il semble maintenant que ce soit le tour du reste du pays. Malgré les inconvénients évidents qu'engendrent ces régimes de zonage, le gouvernement de l'Angola a reproduit presque mot à mot le texte sur les zones de restriction dans son nouveau code minier national.

La *Revue annuelle* a obtenu une version provisoire du code qui montre que la portée des zones restreintes, protégées et réservées sera élargie pour couvrir tout type de minéral, n'importe où au pays. À l'instar de l'ancienne loi sur les diamants, la nouvelle confiera l'application des restrictions à des entreprises de sécurité privées, tenues de rendre des comptes non pas à la population, mais aux sociétés minières qui les ont embauchées.

Étant donné l'ampleur des restrictions, le nouveau code minier pourrait gravement entraver le développement économique et l'évolution d'une économie équilibrée. Il est difficile d'imaginer qu'un agriculteur fasse de sérieux investissements sur

sa terre sachant qu'elle peut être saisie à tout moment. Il est difficile d'imaginer qu'un fabricant installe une usine là où ses biens et son matériel peuvent être fouillés et saisis par les agents de sécurité privés d'une autre société.

Étant donné la triste histoire des Lundas, le nouveau Code minier est aussi une grave menace aux droits de la personne partout en Angola.

## Recommandations

1. La violation des droits de la personne lors de l'expulsion des *garimpeiros* de l'Angola ainsi que les lois sur les réserves sont odieuses. Elles entachent *tous* les diamants de l'Angola et devraient être rejetées par quiconque importe des diamants angolais. Le Processus de Kimberley a répugné à inclure le respect des droits fondamentaux dans ses normes minimums. Il est grand temps de modifier cette situation.
2. Les responsables de la police et de l'armée angolaises ont toujours prétendu que les expulsions de *garimpeiros* étrangers se faisaient avec un minimum de force et sans violation des droits de la personne. De nombreux rapports de diverses ONG et réseaux de médias dignes de foi affirment le contraire. La police angolaise peut mettre un terme à ces doutes en permettant une surveillance internationale des opérations d'expulsion.
3. Le ministère de la Géologie et des Mines devrait commencer à élaborer dès maintenant un système de suivi de la production artisanale de la mine à l'exportation. Le système devrait comporter une méthode qui permette à l'administration centrale du ministère, à Luanda, de recueillir et de réunir, sous forme électronique, des données sur la production et les ventes des mineurs et des *contuários*. Le Processus de Kimberley, qui a recommandé il y a quatre ans cette mesure, doit maintenant insister sur son adoption comme préalable à toute conformité de l'Angola aux normes minimums du SCPK.
4. Le régime de zones restreintes, protégées et réservées a été un désastre pour les populations locales des provinces des Lundas, tant sur le plan des droits de la personne que sur celui du développement économique. Le conseil des ministres de l'Angola devrait remettre en question son inclusion dans un code minier national.



Site d'extraction artisanale de diamants, Angola

# RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

## La production de diamants dans les zones de conflit

L'arrestation du seigneur de la guerre tutsi congolais, Laurent Nkunda, en janvier 2009, et l'intégration subséquente de son ancienne milice, le CNDP, à l'armée régulière du Congo (FARDC) ont mis fin à la plus agressive et efficace des milices non gouvernementales actives dans le Congo oriental. Toutefois, la RDC orientale fourmille toujours de groupes armés, et l'emprise du gouvernement dans les campagnes demeure faible, sinon nulle.

Les groupes armés les plus importants comprennent l'ex-Interahamwe hutu, du Rwanda, c'est-à-dire les FDLR, et diverses milices de défense locale (ou mayi-mayi). Plus au nord, le long de la frontière avec l'Ouganda, la Lord's Resistance Army (LRA) continue aussi d'utiliser le territoire congolais comme zone de retrait.

Compte tenu de ce contexte, la *Revue annuelle* a cherché à déterminer si les diamants étaient exploités par des groupes armés gouvernementaux ou par des milices — soit pour en retirer des bénéfices personnels ou pour acheter des armes susceptibles de prolonger le conflit et, si oui, dans quelle mesure.

On trouve des diamants dans une grande partie des zones de conflit au Congo, tant dans la province Orientale, à la frontière avec l'Ouganda, que dans les provinces du Nord et du Sud Kivu. La *Revue annuelle* s'est surtout penchée sur les sites du Nord et du Sud Kivu, étant donné la présence des FDLR dans ces régions.

Dans le Sud Kivu, nous avons enquêté sur des rapports voulant qu'un site minier dans la région de Shabunda — à quelque 250 kilomètres à l'ouest de la capitale provinciale, Bukavu — soit tombé entre les mains d'un officier déloyal des FARDC. Les sites de diamants en exploitation de Shabunda sont situés à 50 kilomètres au nord de la ville, près du village de Mapimo. Un seul site est actuellement en exploitation, où l'on trouve au plus une demi-douzaine de creuseurs.

Selon les creuseurs locaux toutefois, le site était plein en 2008 lorsque Silvestre Tshikwese, général des FARDC, a posté des troupes autour des lieux de

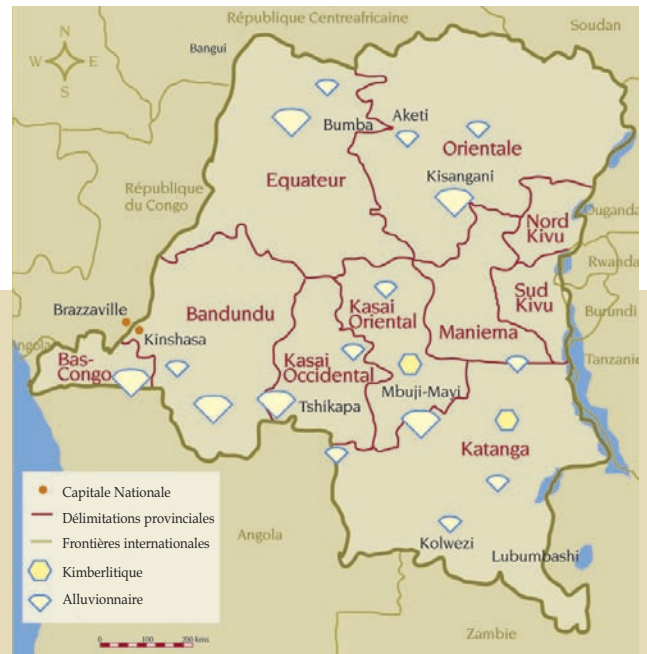
creusage, prétendument pour les protéger, et a commencé à agir comme un patron, en fournissant des outils et des aliments aux creuseurs, et en achetant tous les diamants qu'ils produisaient. Les prix étaient plus ou moins dictés par le général lui-même, ce qui conférait à la relation entre le général et ses creuseurs un caractère abusif, quoique sans doute pas beaucoup plus que ce qui est la norme dans les relations entre le patron et le creuseur en RDC.

Dans la province du Nord Kivu, les sites diamantifères connus comprennent Musienene, Vatican et Kasisi. Le site de Musienene est situé sur la route principale entre Butembo et Lubero, l'un des rares corridors de la province que contrôle vraiment le gouvernement. Les visites effectuées par la *Revue annuelle* ont confirmé que les sites sont exploités par quelques vingtaines de creuseurs, qui vendent leurs diamants à des acheteurs à Butembo.

Le site de Kasisi est situé à environ 50 kilomètres de Lubero, sur le bas Taliha. Selon l'agent des mines du district, en poste à Lubero, la région a été la scène de combats en mai 2009, entre les mayi-mayi locaux et les FDLR. Depuis lors, les activités minières ont essentiellement pris fin sur le site.

Le site de Vatican est situé à quelque 50 kilomètres au sud-ouest de Lubero, profondément en territoire interahamwe. L'agent des mines de la région ne s'est pas rendu sur le site depuis plus d'un an, par crainte de tomber entre les mains des FDLR.

Pour évaluer les conditions sur le site, la *Revue annuelle* a retrouvé la trace de deux creuseurs qui avaient quitté le site une semaine auparavant, en juillet 2009. Selon ces témoins, le site de Vatican était exploité par quelque 30 mineurs, tous des habitants de Kilau, le village voisin. Les Interahamwe-FDLR ne contrôlaient pas le site. Toutefois, une fois la semaine environ, une troupe de soldats des FDLR sortait de la forêt et exigeait que les creuseurs leur remettent tous les diamants en leur possession. (Parfois, les FDLR offraient une



chèvre au creuseur — volée chez les villageois locaux — en guise de compensation.)

Toutefois, on ignore comment les FDLR convertissent ces diamants extorqués en espèces. Ils les vendent probablement à un négociant complaisant, qui les revend à un comptoir, sans aucune question.

Le volume des diamants qui tombent entre les mains des rebelles est probablement assez faible, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit de diamants de guerre. Selon les creuseurs interviewés par la *Revue annuelle*, le site de Kilau accueillait naguère plus de 500 creuseurs, mais la prédation des Interahamwe a réduit ce nombre à 30 à peine. Il s'agit sans exception de personnes des environs qui abandonnent le site dès qu'elles découvrent un diamant, en empruntant des sentiers forestiers inconnus des FDLR.

La présence de tout groupe armé qui contrôle des diamants ou des régions diamantifères est perturbante, peu importe l'ampleur du caratage ou des tentatives de contrôle. Bien que le volume des diamants qui tombent entre les mains des rebelles semble actuellement assez faible, rien dans le système de la RDC n'empêcherait les FDLR — ou tout autre groupe rebelle — de blanchir leurs diamants en les faisant passer dans le circuit des diamants « certifiés » par le PK.

La RDC fourmille de rebelles. Étant donné que les FDLR interviennent près des régions diamantifères beaucoup plus riches de Walikale et compte tenu de la présence armée de la LRA ougandaise dans les régions diamantifères de la province Orientale, il ne s'agit pas là d'une question théorique.



## Chaos et confusion : pas moyen de régler les diamants

Les combats se poursuivent dans le tiers oriental de la République démocratique du Congo. Les forces gouvernementales ne peuvent venir à bout des deux groupes rebelles toujours en activité, dont au moins un exploite les diamants pour financer (dans une très faible mesure) sa guerre.

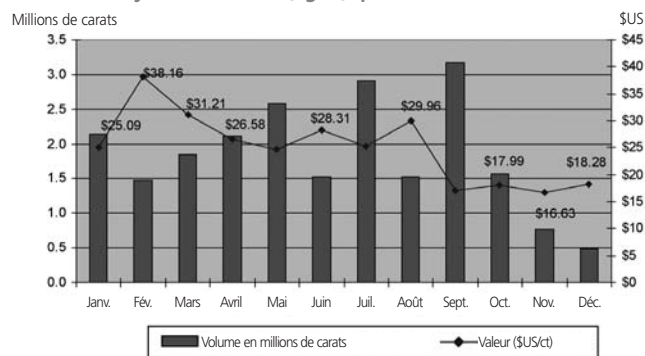
Le Processus de Kimberley visait expressément à prévenir à tout jamais la réapparition de ce phénomène, que ce soit en Afrique ou ailleurs. Or, il est toujours présent en RDC parce que les autorités congolaises ne se sont jamais donné autre chose que les rudiments d'un système de contrôle interne. Il n'existe aucun système pour évaluer la production des diamants ou assurer le suivi des ventes intérieures. Les diamants ne sont enregistrés que lorsqu'ils arrivent aux grands comptoirs ou bureaux d'achat — situés surtout à Kinshasa, la capitale — où on ne pose aucune question et où on ne demande aucune preuve d'identité.

Le Processus de Kimberley est en grande partie responsable de cette situation. Chaque année, Partenariat Afrique Canada, d'autres ONG, les Nations Unies et ses propres organismes de surveillance ont signalé au PK les faiblesses fondamentales des contrôles internes du Congo. Chaque année, le PK a choisi de ne rien faire et de permettre au Congo de ne rien faire.

Il s'ensuit que le réseau de comptoirs de la RDC est le système le plus efficace au monde pour blanchir des diamants du conflit, illicites et clandestins.

## La récession frappe les diamants de la RDC

Figure 3 • Production de diamants de la RDC en volume (barres) et valeur moyenne du carat (ligne), pour 2008



Source : PAC (basé sur les données statistiques du rapport annuel du CEEC)

La crise économique mondiale a coupé l'herbe sous le pied de l'industrie du diamant en RDC. La Figure 3 présente la production de diamants et leur valeur moyenne en 2008. Jusqu'en août, les valeurs moyennes s'échelonnaient de 25 USD/ct à 38 USD/ct, et les volumes de production s'échelonnaient de 1,5 à plus de 3 millions de carats par mois. Avec l'aggravation de la crise, les valeurs moyennes ont toutefois plongé à moins de 17 USD/ct et la production s'est effondrée, passant à moins de 500 000 carats en décembre.

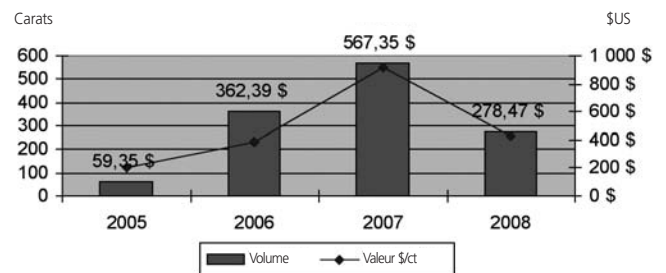
De nombreux creuseurs artisans se sont tournés vers l'or ou ont carrément abandonné les puits. Des gros noms du secteur officiel, tels que De Beers et BHP Billiton, ont mis un terme à leurs activités d'exploration. Selon le ministère des Mines, la MIBA, société d'État et dernier producteur à grande échelle de diamants industriels, est à toutes fins utiles en faillite. En 2008, la MIBA n'a produit que 765 497,5 carats, ce qui ne représente que 3 % du total de la production du pays.

## Emaxon fait naufrage

Une autre victime de la crise est Emaxon, l'installation phare de polissage de la RDC, ouverte il n'y a que quelques années par la société Dan Gertler. L'installation de polissage d'Emaxon était accablée de problèmes depuis son ouverture. Emaxon a poli moins de 100 carats en 2005, sa première année d'exploitation, et seulement 567 en 2007; en 2008, sa production était retombée à seulement 278 carats. Au cours de ces quatre années, le total du revenu brut n'a atteint que 794 084 USD.

En 2009, selon le ministère des Mines de la RDC, Emaxon a simplement mis la clé dans la porte, et remis l'usine et le matériel de polissage à l'État.

Figure 4 • Un lancement avorté : volume de production de diamants polis (barres) et valeur moyenne du carat (ligne) pour l'Installation de polissage Emaxon à Kananga



Source: PAC (basé sur les données statistiques du rapport annuel du CEEC)

## Prise de contrôle du CEEC

Le Centre d'évaluation, d'expertise et de certification (CEEC), l'organisme gouvernemental chargé d'évaluer les diamants et de déterminer l'impôt à payer, est une autre victime de l'actuel ralentissement de l'économie en RDC. Avant la crise, le CEEC était une société d'État autonome qui régissait ses propres revenus et dépenses. Lorsque les prix des diamants ont chuté, le CEEC s'est toutefois vu incapable d'acquitter ses factures ou de payer ses salaires. Comme cette ancienne entreprise publique était trop importante pour qu'on la laisse faire faillite, le gouvernement l'a intégrée au ministère des Mines, qui est maintenant chargé de son budget, de ses dépenses et de ses salaires. On ignore si le ministère des Mines redonnera au CEEC son indépendance lorsque l'industrie du diamant reviendra à la normale.

## La montée, la chute et la résurrection de l'évaluateur indépendant

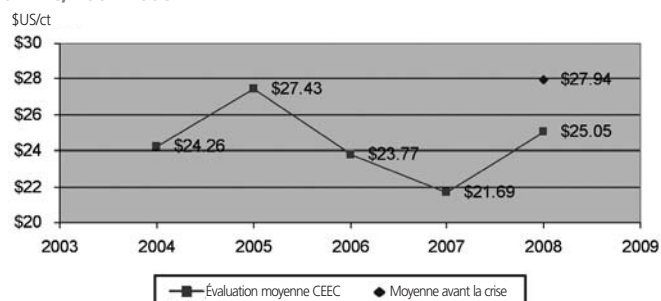
L'édition de 2008 de la *Revue annuelle* recommandait fortement que la RDC nomme à nouveau un évaluateur indépendant des diamants pour surveiller les évaluations au sein du CEEC. En 2006, le CEEC, dans des circonstances nébuleuses, a résilié son contrat avec la société chargée des services d'évaluation.

Notre recommandation s'appuyait sur une analyse des prix bruts en RDC, qui ont atteint un sommet de 27,3 USD le carat en 2005 (la première année complète au cours de laquelle un évaluateur indépendant était en poste), pour ensuite dégringoler en 2006-2007, tout juste après le renvoi de l'évaluateur. Nous avons fait remarquer que la RDC perdait des millions de dollars de recettes fiscales dont elle ne pouvait se passer.

En 2008, le CEEC a embauché Jean-Pierre Amuri Tobakombee Daito pour diriger le service d'évaluation. Citoyen congolais ayant travaillé durant de nombreuses

années pour De Beers, M. Amuri, a été l'un des principaux associés de la société d'évaluation dont le contrat a été résilié en 2006. Sa réembauche est un signe encourageant.

**Figure 5 • Valeur moyenne à l'exportation des diamants bruts de la RDC, 2004-2008**



Source: PAC (basé sur les données statistiques du rapport annuel du CEEC)

Remarque : Des sommets ont été atteints durant les années (2005 et 2008), lorsqu'un évaluateur indépendant était en poste. Le plus haut sommet, en 2008 (27,94 USD), montre la moyenne, en 2008, pour les mois de janvier à août, avant le début de la crise économique.

Bien qu'à titre d'employé du CEEC, M. Amuri ne soit pas officiellement indépendant, son travail d'encadrement et de surveillance du personnel d'évaluation permanent du CEEC a eu des résultats immédiats. La valeur moyenne du carat en RDC est passée d'un creux de 21,69 USD/ct, en 2007, à 27,94 USD durant les huit premiers mois de 2008, soit une hausse de plus de 6 USD/ct, avant de retomber en raison des effets de la crise économique mondiale. Malgré tout, pour l'ensemble de l'année 2008, la moyenne de la RDC a tout de même atteint 25,05 USD, soit 3,36 USD de plus que durant les années d'expansion, lorsqu'il n'y avait pas d'évaluation indépendante.

Durant les huit premiers mois de 2008 seulement, ces évaluations plus précises ont permis au gouvernement de la RDC d'enregistrer près de 3 millions USD de recettes supplémentaires.

## Les chiffres, tout un fouillis

Si la fiabilité des statistiques est l'une des pierres d'assises du Processus de Kimberley, que dire alors de la RDC, ce monde ténébreux d'assertions contradictoires, où aucun organisme ne donne jamais deux fois le même chiffre ou la même réponse, même lorsqu'il décrit prétendument la même chose?

La *Revue annuelle* de 2008 a mis au jour un écart croissant entre les statistiques d'exportation de la RDC telles que consignées par le ministère des Mines et les

**Tableau 5 • Exportations de diamants de la RDC, telles que consignées respectivement par le Processus de Kimberley, le CEEC et le ministère des Mines.**

Année	Statistiques du PK		Statistiques du CEEC		Statistiques du ministère des Mines	
	Volume (ct)	Valeur (\$US)	Volume (ct)	Valeur (\$US)	Volume (ct)	Valeur (\$US)
2003	n.d.	n.d.	27 111 526	642 742 788	27 752 627	650 336 071
2004	30 162 413	720 899 077	29 988 062	727 486 407	29 609 872	708 623 102
2005	32 949 849	895 457 801	31 733 747	870 307 938	32 795 555	885 032 408
2006	30 177 840	679 488 866	28 253 572	671 677 791	28 253 571	671 677 791
2007	28 331 376	609 833 223	28 269 337	613 163 797	25 928 301	565 943 295
2008	21 284 137	551 879 602	22 096 489	553 840 000	n.d.	n.d.

Source : Site Web du PK, rapports annuels du CEEC, rapports du ministère des Mines.

**Tableau 6 • Comparaison des divers chiffres relatifs aux exportations de diamants de la RDC : PK c. CEEC; PK c. ministère des Mines; CEEC c. ministère des mines**

Année	Différence : PK-CEEC		Différence : PK-Mines		Différence : CEEC-Mines	
	Volume (ct)	Valeur (\$US)	Volume (ct)	Valeur (\$US)	Volume (ct)	Valeur (\$US)
2003	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	(641 101)	(7 593 283)
2004	174 351	(6 587 330)	552 541	12 275 975	378 190	18 863 305
2005	1 216 102	25 149 863	154 294	10 425 393	(1 061 808)	(14 724 470)
2006	1 924 268	7 811 075	1 924 269	7 811 075	0	0
2007	62 040	(3 330 574)	2 403 075	43 889 928	2 341 035	47 220 502
2008	(812 352)	(1 960 398)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Totaux	2 564 409	21 082 636	5 034 178	74 402 371	1 016 317	43 766 054

Source : Site Web du PK, rapports annuels du CEEC, rapports du ministère des Mines.

Remarque : Les chiffres entre parenthèses sont des chiffres négatifs. Dans un monde idéal, ce tableau n'afficherait que des zéros.

chiffres transmis au Processus de Kimberley par les autorités congolaises. La différence atteignait des millions de carats et des dizaines de millions de dollars.

Le Tableau 6 compare ces statistiques : le PK contre le CEEC, le PK contre le ministère des Mines; le CEEC contre le ministère des Mines. Dans un monde idéal, le Tableau 6 n'afficherait que des zéros. Or, c'est loin d'être le cas. Durant la période de six années de 2003 à 2008, la différence entre les chiffres du CEEC et ceux présentés au PK atteint un total de 2,5 millions de carats et 21 millions USD. La différence entre les chiffres du PK et ceux du ministère des Mines est encore plus prononcée. Il s'ensuit donc logiquement que les statistiques d'exportation tenues par le CEEC et le ministère des Mines — les deux principaux organismes chargés des diamants en RDC — diffèrent de plus d'un million de carats<sup>4</sup>.

Pour la période de cinq années de 2004 à 2008, les chiffres du PK font état de plus de 500 000 carats supplémentaires par année. Selon les chiffres du CEEC, ces diamants n'ont jamais été exportés. Il s'agit donc de 500 000 carats par année de diamants fantômes en RDC.

Des chiffres fiables et précis sont le cœur du Processus de Kimberley. La comparaison des exportations d'un pays avec les importations d'un autre, en veillant à ce que des diamants n'apparaissent ou ne disparaissent pas comme par magie, telle est la fonction clé que remplissent des statistiques fiables sur la production et l'exportation. Étant donné la taille de l'industrie du diamant en RDC, la fragilité de la paix dans ce pays et sa situation stratégique au cœur de l'Afrique, le PK ne peut tout simplement continuer de fermer l'œil sur cet écart.

## Les diamants de la RDC - Origine inconnue

Il est impossible de retracer près de la moitié des 30 millions de carats exportés chaque année à partir du Congo.

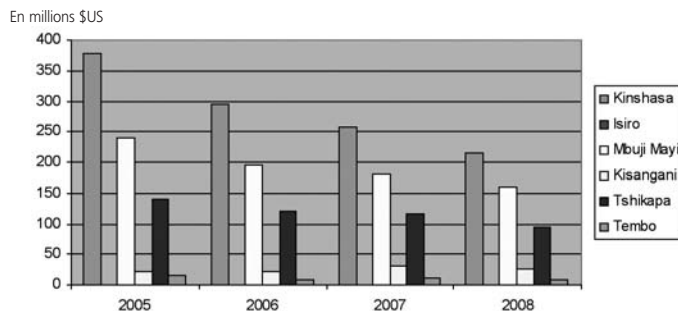
On trouve des diamants sur presque tout le territoire de la RDC, les concentrations les plus riches se trouvant dans les provinces du Kasai oriental (comptoirs à Mbuji-Isiro et du Kasai occidental (comptoirs à Tshikapa), dans la province Orientale (comptoirs à Kisangani) et dans la province de Bandundu (comptoirs à Tembo).



Seuls le Bas-Congo et la région environnante de la capitale nationale, Kinshasa, ne contiennent aucun diamant.

La Figure 6 présente la prétendue « origine régionale » des diamants produits en RDC au cours des quatre dernières années, selon le CEEC. Il importe de remarquer que ce ne sont pas là des statistiques de production (bien que c'est ainsi que les appelle le CEEC). Les statistiques de production sont inexistantes en RDC. Ces chiffres représentent le lieu physique du comptoir autorisé où un diamant a été acheté d'un creuseur ou d'un négociant. C'est à ce point que la tenue des dossiers de la RDC commence. L'origine d'un diamant et le chemin qu'il a emprunté avant d'arriver au comptoir sont un mystère complet pour les fonctionnaires de la RDC.

**Figure 6 • Diamants (selon la valeur) arrivant dans les comptoirs autorisés en RDC, 2005-2008**



Source: PAC (basé sur les données statistiques du rapport annuel du CEEC)

Remarque : Production artisanale par région. Les colonnes renvoient à l'emplacement des comptoirs. Les chiffres relatifs à Isiro sont trop faibles pour apparaître sur le graphique. On remarquera la prédominance des comptoirs situés à Kinshasa.



**Extraction artisanale de diamants, RDC**

<sup>4</sup> Les chiffres du CEEC représentent des diamants qui ont été évalués et certifiés plutôt que les exportations réelles. En théorie, il serait aussi possible que des écarts apparaissent dans les chiffres annuels si un envoi certifié en décembre devait n'être exporté qu'en janvier. Toutefois, les totaux pluriannuels cumulatifs devraient, à terme, s'équilibrer. Comme le montrent les totaux cumulatifs au bas du Tableau 6, tel n'est pas le cas.

Officiellement, les fonctionnaires du CEEC et du ministère des Mines en poste dans chacun des comptoirs sont censés s'assurer que la personne qui vend un diamant possède un permis de négociant ou de creuseur artisan. En pratique, cette vérification n'a jamais lieu.

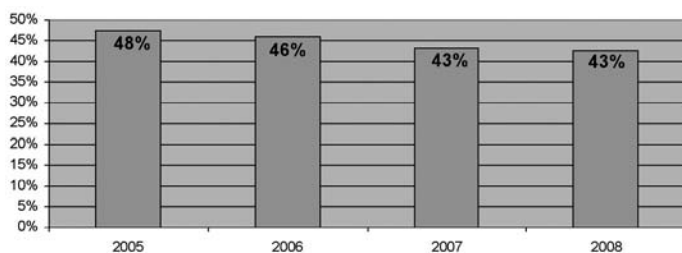
Étant donné l'absence totale de rigueur dans la vérification des pièces d'identité et de la provenance des diamants dans les comptoirs congolais, le trafiquant d'armes Viktor Bout lui-même (s'il était encore en liberté)<sup>5</sup> pourrait se présenter dans un comptoir en RDC et échanger un sac à provisions bourré de diamants pour de l'argent comptant, sans qu'on lui pose la moindre question. Les diamants entreraient ensuite dans le système mondial à titre de diamants certifiés sans conflits, avec en prime le sceau d'approbation du PK.

Bref, le réseau de comptoirs à Kinshasa est le système le plus perfectionné du monde pour blanchir des diamants non réglementaires. Il faut aussi signaler que Kinshasa a de bonnes liaisons aériennes avec les pays producteurs de diamants de l'Afrique australe et occidentale. Il n'y a pas de contrôles de sécurité à l'aéroport de Kinshasa qui puissent permettre de déceler des diamants.

Ceux qui ont l'habitude de tirer parti des échappatoires dans le système du PK ont-ils découvert ce trou béant à Kinshasa? La multitude de comptoirs dans la capitale permet de le croire. La Figure 7 montre le pourcentage de la production globale de la RDC qui entre dans le système par l'entremise des comptoirs de Kinshasa. Les nombres sont tout simplement étonnants : 45 %, en moyenne, de la valeur de la production totale du pays. Environ la moitié des diamants de la RDC sont enregistrés pour la première fois seulement lorsqu'ils atteignent la capitale. À toutes fins utiles, on pourrait tout aussi bien apposer l'étiquette « origine inconnue » sur les diamants de la RDC.

Il faut signaler que l'examen de la RDC réalisé par le PK en 2004 a effectivement recommandé certains moyens à prendre pour éliminer cette échappatoire, mais que le gouvernement de la RDC n'a rien fait et que le Processus de Kimberley n'a donné aucun suivi à son rapport. L'examen de la RDC réalisé par le PK au milieu de 2009 approfondit ce problème et formule des recommandations du même ordre. Mais des recommandations conjuguées à l'inaction ne donnent rien. Le PK, le gouvernement de la RDC et l'industrie du diamant dans son ensemble doivent adopter une approche beaucoup plus proactive de cet immense problème.

**Figure 7 • Diamants entrant dans le système de la RDC par l'entremise des comptoirs situés à Kinshasa, en pourcentage de la production totale de la RDC, 2005-2008**



Source: PAC (basé sur les données statistiques du rapport annuel du CEEC)

*Remarque :* Pourcentage du total de la production de la RDC, en valeur, provenant préférentiellement de Kinshasa. Les pourcentages sont fondés sur la valeur plutôt que sur le volume. Étant donné l'absence totale de tout mécanisme de suivi, les fonctionnaires de la RDC devraient à tout le moins apposer sur ces diamants l'étiquette « origine inconnue ».

<sup>5</sup> Viktor Bout, marchand d'armes et violeur de sanctions, a été arrêté en 2008 lors d'un coup monté par la Drug Enforcement Agency des États-Unis. En août, un tribunal de Bangkok a refusé d'extrader Bout vers les États-Unis. Le jugement a été porté en appel et la procédure durera sans doute plusieurs mois.

<sup>6</sup> La Déclaration d'ouverture d'un chantier d'exploitation artisanale.

<sup>7</sup> Le seul inconvénient qu'occasionne le système d'enregistrement des mines artisanales de la province Orientale est l'autorité qu'il confère au titulaire de la concession — l'administrateur de foyer minier — sur les creuseurs ordinaires travaillant sur son site. Malheureusement, la tradition locale veut que l'AFM utilise cette autorité pour exploiter les creuseurs ordinaires davantage qu'ailleurs au Congo.

## La réglementation régionale des champs diamantifères

L'administration décentralisée du secteur de l'exploitation des diamants en RDC varie énormément d'une province à l'autre, ce qui engendre un profond manque d'uniformité des contrôles. C'est le ministère des Mines, à Kinshasa, qui détermine la politique d'ensemble. L'administration courante est confiée à la *Division des mines* de chaque province; les divisions des mines sont financées par les gouverneurs respectifs, à qui elles doivent rendre des comptes.

Dans le Kasai oriental, la *Division des mines* compte juste assez d'agents pour en placer dans la vingtaine de comptoirs ouverts à Mbuji-Mayi. Les lieux de creusage artisanal ne sont ni enregistrés, ni inspectés, les creuseurs ne sont jamais enregistrés et les négociants prennent rarement la peine de renouveler leur enregistrement. Ils savent que personne ne procède à des vérifications dans le Kasai oriental, que personne ne s'en soucie.

Dans les provinces du Nord et du Sud Kivu, la *Division des mines* déploie plus d'efforts pour gérer l'exploitation artisanale. Les deux divisions ont des bureaux locaux dans l'ensemble de leurs provinces respectives, à partir desquels les agents des mines tentent de procéder à des inspections périodiques sur le terrain. La présence de groupes armés, et les combats qui se poursuivent entre les troupes du gouvernement et les rebelles, entravent leur travail. Dans le Sud Kivu, les agents des mines tentent même de maintenir un système de concessions pour les sites miniers artisanaux, les creuseurs étant apparemment tenus de déposer chaque année une demande<sup>6</sup> pour leur site de creusage artisanal d'un kilomètre carré. De nombreux sites ne sont pas enregistrés, mais les rudiments d'un système de réglementation sont au moins en place.

La *Division des mines* de la province Orientale exploite le système d'enregistrement et d'inspection le plus rigoureux; avec un peu d'effort, ce système pourrait même commencer à produire des statistiques élémentaires<sup>7</sup> sur la production. Les mineurs artisans sont vraiment tenus d'enregistrer leurs sites de production, dont la superficie peut atteindre quatre kilomètres carrés. L'enregistrement d'un site artisanal coûte 350 USD par année, et est réservé aux personnes qui possèdent un permis de creuseur en règle (dont le coût est de 25 USD par année). Dans le cadre de ce processus d'enregistrement, un agent des mines trace les limites de la concession sur une carte de la région.

Les demandes de concessions minières sont déposées dans l'un des cinq bureaux miniers locaux répartis dans la province. Chaque bureau a un certain nombre de sous-stations, de sorte que les 200 agents des mines de la province sont en relation relativement étroite avec les zones minières les plus importantes.

Le titulaire de la concession — qu'on appelle l'AFM ou *administrateur de foyer minier* dans la province Orientale — est censé assurer le suivi de la production de diamants sur son site. La plupart des AFM consignent au moins leur propre part de la production totale; quelques-uns déposent même des rapports de production à leur bureau local des mines. Ces rapports sporadiques et préparés à la va-vite sont pour l'instant inutiles pour estimer la production mais, avec un peu d'efforts et un peu plus de rigueur, les agents des mines de la province Orientale pourraient arriver à faire respecter une obligation pour les titulaires de concessions artisanales de consigner et de communiquer périodiquement des chiffres sur leur production. On serait alors beaucoup mieux placé pour suivre les déplacements des diamants, ce qui renforcerait énormément le Processus de Kimberley en RDC.

On renforcerait encore davantage la réglementation des diamants si le *Cadastre minier* (CAMI), l'agence centrale de l'État chargée d'administrer les concessions

Suite en page 14 ➔

## L'or et les diamants

La ville d'Isiro est située sur des hauteurs, dans l'est de la RDC; elle est entourée au nord et au sud, à l'est et à l'ouest par de l'or et des diamants. Les creuseurs artisans viennent vendre ces deux minéraux aux comptoirs de la ville ainsi que dans les bureaux d'achat situés dans les ruelles.

L'or est acheminé surtout vers l'est, essentiellement en secret, pour contourner les douanes et franchir les frontières en route vers l'Ouganda, le Kenya ou le Rwanda, et ensuite jusqu'à Dubaï.

Les quantités sont énormes. Une enquête menée à Isiro a récemment permis de saisir les registres d'un comptoir d'or, situé dans une ruelle. Griffonnés d'une main peu assurée dans un cahier d'écolier, les registres font état d'exportations hebdomadaires moyennes d'environ 2 500 grammes, presque toutes non déclarées. Au cours d'un mois type, en l'occurrence novembre 2008, le comptoir a expédié 12 kg d'or, mais n'en a déclaré que 300 g. Si l'on extrapole ces chiffres sur une année, cela fait environ 144 kg — d'une valeur de 3,6 millions USD — en provenance d'un seul comptoir. Or, on trouve une douzaine de ces acheteurs d'or à Isiro.

Selon les fonctionnaires et les contrebandiers eux-mêmes, la demande est alimentée par les importateurs de villes frontières florissantes telles que Beni et Butembo, qui utilisent l'or pour remplacer le système bancaire international. Ces importateurs livrent des conteneurs pleins de biens de consommation en provenance de Dubaï vers la RDC, en payant peu ou pas de frais de douane. Ils vendent ces marchandises sur les marchés florissants du Congo oriental, et utilisent ensuite leurs liasses de francs congolais pour acheter de l'or. L'or est passé en contrebande vers Kampala (et dans une moindre mesure, Kigali), d'où partent tous les jours des vols directs vers Dubaï.

Le gouvernement de la RDC perd des millions de redevances impayées sur l'or. Si le comptoir d'Isiro mentionné ci-dessus avait acquitté la taxe minérale de 3 %, il aurait ajouté 100 000 USD par année au budget de la RDC. En multipliant ce chiffre par 10 pour Isiro et peut-être par 100 pour la province Orientale, on peut estimer que les redevances impayées sur l'or atteignent plusieurs millions de dollars.

Les diamants empruntent la voie opposée. Les négociants de diamants à Isiro, même ceux qui font allègrement la contrebande de l'or (et qui vous offrent de l'ivoire, si vous le demandez), préfèrent vendre leurs diamants à l'ouest, à Kisangani et Kinshasa, par l'entremise du système de comptoirs légaux de la RDC. Il en va de même des négociants de Butembo et Lubero, des villes situées à quelques kilomètres à peine de la frontière ougandaise. Ils n'agissent pas ainsi parce qu'ils craignent les douanes, bien que les acheteurs mentionnent la facilité que leur procure le droit légal de transporter des diamants. Ce qui les motive réellement à utiliser le système légal, c'est que les plus gros négociants, les Libanais et les Israéliens qui achètent les diamants en vrac, ne sont tout simplement pas présents à Kampala ou à Kigali.

On pourrait considérer cette situation comme une justification du système de Kimberley. Privés du débouché légal du PK à Kampala, qu'on trouve toutefois en RDC, les plus importants négociants de diamants optent pour la légalité, avec pour résultat que les diamants sont acheminés légalement vers la RDC. C'est bien possible.

La rareté des comptoirs d'or légaux est une autre raison pour laquelle l'or est passé en contrebande vers l'est. Jusqu'en 2008, le coût d'établissement d'un comptoir d'achat légal d'or en RDC était de 75 000 USD, une somme prohibitive. Voyant d'éventuelles recettes fiscales fuir vers l'est, les responsables congolais ont décidé d'abaisser le coût d'ouverture d'un comptoir d'or à 5 000 USD seulement. Ils espèrent que les acheteurs légaux viendront mettre en place un réseau d'achat semblable à celui des diamants, et que l'or commencera à emprunter les voies légales.

Évidemment, il n'y a pas de système de suivi



**Acheteur d'or, Isiro, Orientale, RDC**

international, comme le PK, pour l'or<sup>8</sup>. La RDC orientale constitue donc une expérience concrète. Si elle réussit, le gouvernement de la RDC récupérera des millions de recettes perdues. Elle démontrera aussi que ce qui importe, ce sont des débouchés pratiques et de faibles taxes à l'exportation, plutôt qu'un système complexe de certification internationale.

Si, par contre, le plan du gouvernement relatif à l'or échoue, cet échec confirmera clairement la réelle efficacité du système de certification internationale du PK. (La RDC pourrait alors commencer à plaider en faveur d'un système international de certification de l'or, semblable au PK.)

Les résultats seront concrets et manifestes; ils seront probablement disponibles d'ici une année environ. Cette expérience mérite qu'on l'étudie attentivement.

<sup>8</sup> Un système de certification régionale des minéraux autre que les diamants fait toutefois l'objet de l'un des plans dont ont convenu les 11 chefs d'État membres de la Conférence internationale sur la paix, la sécurité et le développement de la région des Grands Lacs.

minérales du pays, commençait à intégrer ses concessions artisanales dans sa base de données nationale sur les concessions minières. Malheureusement, selon les agents des mines provinciaux partout en RDC, le CAMI ne fait actuellement aucun effort pour consigner ses concessions artisanales provinciales, ou même pour consulter les agents des mines des provinces avant d'autoriser une concession minérale à grande échelle. Il arrive souvent que des titulaires de grandes concessions arrivent dans des régions qu'on leur a dit être libres d'activité minière pour y constater que leurs concessions sont envahies par des creuseurs artisans, dont beaucoup possèdent des concessions légalement enregistrées.

Le gouvernement central doit commencer à faire respecter des normes nationales et à s'inspirer des meilleurs exemples des divisions des mines provinciales pour commencer à mettre en place un système national apte à consigner la production de diamants dès que les pierres sortent du sol.

## Recommandations

### Au PK, au CEEC et au ministère des Mines

1. On ne saurait tolérer encore plus longtemps l'écart entre les statistiques d'exportation du PK et celles du CEEC. Une délégation du groupe de travail sur les statistiques du PK doit se rencontrer avec le CEEC et le ministère des Mines de la RDC, et déterminer ce qui se passe. Dans le cadre de cette démarche, la RDC doit rendre des comptes pour les 2,5 millions de carats d'exportations fictives.

### Au PK et à la RDC

2. Le réseau de comptoirs situés à Kinshasa est une invitation à l'abus. Les autorités de la RDC doivent prendre des mesures immédiates pour régler le problème. Comme première étape cruciale, le CEEC et les fonctionnaires du ministère des Mines doivent obliger les vendeurs de diamants à présenter un permis de négociant valide et à jour. Les autorités de la RDC pourraient vouloir envisager la possibilité d'imposer certaines limites aux permis de négociant, de sorte qu'ils ne soient valides qu'à l'intérieur des frontières d'une province.
3. Le PK a jusqu'à maintenant toléré l'absence de contrôles exercés par la RDC sur la production alluviale. Cela doit cesser. Tel que conçu au départ, le système de comptoirs ne devait être qu'un élément d'un système complet de contrôles internes. Toute une série de mesures devaient suivre, telles que l'enregistrement des creuseurs et des lieux de creusage, des inspections sur place par le personnel du ministère des Mines, des contrôles et des statistiques sur la production, et le suivi des diamants le long de la chaîne de valeur (du creuseur au comptoir, en passant par le négociant). Les autorités de la RDC doivent reprendre leurs démarches sérieusement afin d'élargir la portée du système. Le PK doit insister auprès de la RDC pour qu'elle applique ces mesures, et il doit lui-même en faire le suivi.

### À la RDC

4. Élaborer une norme nationale unique pour la réglementation de l'exploitation minière artisanale des diamants. Le ministère des Mines devrait établir clairement cette norme, à l'aide d'exemples de pratiques exemplaires utilisées partout au pays.
5. Amorcer le travail d'élaboration d'un véritable système de statistiques de production. On possède manifestement les capacités nécessaires pour ce faire à l'échelon local. Il suffit d'y mettre l'effort et de manifester une volonté de prendre au sérieux les engagements relatifs au PK.
6. Amorcer le travail d'élaboration d'un système de suivi des diamants de la mine au comptoir, en passant par les divers intermédiaires.

7. Fermer le SAESSCAM. L'organisme n'offre aucune aide aux creuseurs (au contraire, les agents du SAESSCAM sur le terrain ne font qu'exploiter les creuseurs) et il n'a aucun espoir d'officialiser les creuseurs de la RDC, encore moins de leur faire payer des impôts. Utiliser les fonds à meilleur escient — pour mieux équiper les agents des mines sur le terrain et ainsi mettre en place un système de statistiques de production; ou encore financer les efforts déployés par la société civile pour enregistrer les creuseurs.

## SIERRA LEONE

**« Tout le monde veut contrôler, mais personne ne contrôle quoi que ce soit »**

Il y a deux choses qui semblent faire l'unanimité en Sierra Leone : ses diamants ne profitent pas encore au pays et le pays a désespérément besoin d'une profonde refonte de son secteur minier.

C'est là que prend fin le consensus. Il y a autant de points de vue divergents sur les changements nécessaires qu'il y a d'acteurs en cause. Il n'y a pas de consensus clair sur les résultats attendus de la nouvelle loi ou sur la façon dont elle améliorera le secteur du diamant, si tant est qu'elle l'améliore. Le pays tire 90 % de ses recettes d'exportation des minéraux, principalement des diamants, mais l'exploitation minière ne compte que pour 20 % du PIB.

Une telle situation en période de crise économique mondiale, conjuguée à une forte baisse des prix des diamants, aggrave la situation, au moment où certains bailleurs de fonds et certaines sociétés minières pressent fortement le gouvernement de la Sierra Leone de se faire plus attirant pour les investisseurs, c'est-à-dire de faire encore plus de concessions. Un rapport publié en mars 2009 par la National Advocacy Coalition on Extractives (NACE), intitulé *Sierra Leone at the Crossroads: Seizing the Chance to Benefit from Mining*, souligne que même avant la crise économique, le pays avait consenti des « concessions extraordinaires » à des sociétés minières, avec des conventions fiscales qui ont procuré des recettes fiscales « minuscules » au gouvernement, de seulement 5 à 6 % de la valeur des exportations de minéraux. L'étude documente d'« énormes problèmes » associés à la gouvernance : le manque de transparence, de capacités et de mécanismes de surveillance dans le secteur minier, les failles dans la réglementation et une corruption généralisée.

D'après le surintendant des mines à Kono, Jean Peter Koroma, qui occupe ce poste depuis 30 ans, personne n'a le contrôle de ce qui se passe dans les champs de diamants. « Nous avions davantage de contrôle en 1979 que nous n'en avons maintenant, a-t-il dit. Tout le monde veut contrôler et personne ne contrôle quoi que ce soit. »

## Trop peu, trop tard? L'examen et la réforme de l'extraction minière en Sierra Leone

En 2008, le président Ernest Bai Koroma a donné beaucoup d'espoir à un grand nombre de personnes en Sierra Leone lorsqu'il a mis sur pied un groupe de travail présidentiel pour étudier le secteur minier, avec une aide financière du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Selon le responsable du groupe de travail, Frank Kargbo, l'une des premières réalisations du groupe a été la création d'une équipe d'examineurs formée de « professionnels chevronnés » pour s'occuper de l'examen des contrats passés avec les quatre plus grandes sociétés minières du pays, à commencer par Koidu Holdings.

Le chef de facto de cette équipe de négociation est le professeur Louis Wells, de l'Université Harvard, qui a participé à des négociations semblables dans le secteur des minéraux, au Liberia voisin et ailleurs. Le Revenue Watch Institute a aussi contribué en fournissant des experts juridiques à l'équipe.

Le groupe de travail a aussi étudié la nouvelle ébauche du Consultative Mines and Minerals Bill avant de le retourner au Ministère des Ressources minérales (MMR) pour un examen plus approfondi. L'une des personnes qui a participé à la révision du projet de loi est un consultant d'Adam Smith International (ASI), Luqman Ahmad, conseiller technique au MMR dans le cadre du projet financé par le UK Department for International Development (DFID). Son rôle est controversé. De son côté, Luqman Ahmad exprime certaines réserves concernant les attentes et la compréhension de la société civile à l'égard de l'exploitation et de l'économie minières, tandis que pour sa part, la société civile exprime certaines réserves concernant le fait qu'un consultant expatrié du ministère s'occupe des révisions de l'ébauche de la loi en matière d'exploitation minière. Les représentants de la société civile ont dit à la *Revue annuelle* qu'ils avaient déjà parcouru l'ébauche, fait leurs propres recommandations et mis le Parlement au courant, et qu'ils ne pensaient pas qu'un consultant étranger devrait être mis à contribution.

On a aussi soulevé des questions concernant le manque de transparence dans le choix des membres du comité d'évaluation qui examine les contrats miniers. On ne sait trop sur quelles bases seront renégociés les contrats étant donné qu'il reste à finaliser la nouvelle Core Mineral Policy et le Mines and Minerals Bill. Le ministre des Ressources minérales et des Affaires politiques, Alpha Kanu, a dit à la *Revue annuelle* que l'examen des contrats ne pouvait attendre l'adoption de la loi, et que les résultats apporteraient de l'eau au moulin des nouvelles politiques et lois. Les groupes de la société civile craignent que cela signifie que les sociétés minières soient en train d'influencer la nouvelle loi de façon détournée.

Entre-temps, en 2008, avec l'appui du projet financé par le DFID au MMR, le ministère a lancé un nouveau site Web qui devait mettre à jour régulièrement les renseignements concernant l'exploitation minière au pays. Le site Web n'a pas été mis à jour; les renseignements sur les concessions minières dont il est question sur le site datent d'avril 2008. Lorsque la *Revue annuelle* a demandé au ministre des

renseignements à jour sur les concessions, en mars 2009, on nous a envoyés consulter le directeur des mines, qui nous a aiguillés vers son adjoint, qui nous a ré-aiguillés vers le Département de la géologie, dans une autre partie de la ville, qui devait d'abord réunir les renseignements avant de pouvoir les rendre disponibles. On est encore loin de la transparence promise et de la diffusion de renseignements à jour dans le secteur des mines.

Alpha Kanu a dit à la *Revue annuelle* qu'une nouvelle agence des minéraux semi-autonome serait créée au sein du MMR dans le cadre de la restructuration du ministère. L'agence s'occupera de toutes les questions techniques — les concessions, les contrats, la sécurité dans les mines et les préoccupations environnementales. Il a dit que l'agence des minéraux, financée par le DFID et la Banque mondiale, serait d'abord confiée aux consultants de l'ASI qui l'ont conçue, mais que, tôt ou tard, elle « attirerait des compétences » de la part de la diaspora sierra-léonaise pour enfin devenir autonome et être dirigée par des Sierra-Léonais.

Le fait que ces négociations et, en fait, l'examen du secteur de l'exploitation minière se déroulent en temps de crise économique mondiale, ce qui donne aux sociétés un fort pouvoir de marchandage face à un gouvernement à court d'argent, a amené le « Paramount Chief » Saquee de Tankoro à dire en raillant que tout cela était « trop peu, trop tard ».

Le groupe de travail devait avoir terminé ses travaux quelques mois après sa création en 2008. À la fin du premier trimestre de 2009, l'optimisme suscité au début par le processus d'examen s'était estompé depuis longtemps, et le processus a commencé à sembler aussi opaque que le secteur de l'exploitation minière qu'il devait réformer.

## Le Processus de Kimberley - Réduire les échappatoires pour le prochain cycle

Samuel Koroma, un évaluateur du Sierra Leone Gold and Diamond Office (GDO), a dit à la *Revue annuelle* que l'exportation de diamants avait chuté, passant de



Encore très loin d'Hollywood : rue secondaire de Koidu, le centre des diamants de la Sierra Leone

603 623 carats (une valeur de plus de 141 millions USD), en 2007, à 371 285 carats (une valeur d'environ 99 millions USD), en 2008. Il a ajouté que la baisse des exportations était directement liée à une baisse de 30 % des prix des diamants. D'autres semblent dire que la diminution de moitié du volume des exportations reflète aussi une rareté croissante de diamants alluviaux faciles à trouver et une hésitation à vendre aux prix plus bas.

Mais un investisseur en diamants expérimenté pense que l'histoire ne s'arrête pas là. Il a dit à la *Revue annuelle* que le Processus de Kimberley était bon, et qu'il l'appuyait. « Mais pour l'instant, il ne fonctionne pas aussi bien qu'il devrait, parce qu'il est en place depuis un certain temps et que les gens en découvrent les échappatoires et les voies de contournement. Les diamants sont maintenant acheminés à Dubaï et en Israël; il y a beaucoup de paperasserie à Anvers. » Il a ajouté que la plupart des achats en Sierra Leone, où le prix de vente des diamants était encore étonnamment élevé, avait quelque chose à voir avec le « blanchiment d'argent ». Il a prétendu que des « groupes libanais » ressortaient de vieilles pierres pour attirer des acheteurs. En mars, il a vu des diamants en provenance du Zimbabwe, de l'Angola et de la Guinée à vendre en Sierra Leone, affirmant qu'ils étaient entrés au pays en contrebande pour leurrer les acheteurs qui acceptaient de payer le prix fort pour des pierres de la Sierra Leone.

Le GDO a aussi rapporté que des diamants du Zimbabwe et d'autres pays de l'Afrique surgissent parmi les diamants soumis à l'exportation, mais qu'on peut facilement les repérer et les retourner aux exportateurs en puissance puisqu'il n'y a pas de loi en Sierra Leone qui permette au GDO de les confisquer.

Luqman Ahmad, un consultant du ASI/DFID, soutient que la plupart des diamants du pays finissent tôt ou tard par se glisser dans le circuit officiel. Il dit que le gouvernement prend le Processus de Kimberley très au sérieux, « bien que si une personne veut vraiment essayer, elle peut probablement le contourner. Mais les exportateurs de ce pays sont très habiles pour absorber l'offre, pour accaparer tout approvisionnement; leurs réseaux s'étendent loin à l'intérieur du pays. Idéalement, les diamants proviennent de puits autorisés, mais si ce n'est pas le cas, ils finissent par entrer dans le système et sont taxés. »

## L'exploitation artisanale des diamants - Où sont les bénéfiques?

La vie n'a jamais été facile pour les creuseurs artisans de diamants en Sierra Leone. Mais en 2008, les choses sont devenues encore plus difficiles et le demeurent en 2009. La montée en flèche des prix des aliments, au début de 2008 et l'effondrement des prix des diamants plus tard la même année, de même que la rareté croissante des diamants alluviaux faciles à trouver, se sont conjugués pour rendre la vie dans les puits de diamants des districts de Kono et de Kenema insoutenable, même si 80 % de la valeur à l'exportation des diamants repose encore sur les mines artisanales.

**Tableau 7 • Exportation de diamants de la Sierra Leone 2003-2008**

Année	Exportation (carats)	Exportation (\$US)	Moyenne par carat (\$US/carat)
2003	506 674	75 926 192	149,88
2004	691 756	126 652 633	183,09
2005	668 635	141 833 581	212,12
2006	603 566	125 304 842	207,61
2007	603 623	141 565 685	234,53
2008	371 260	98 772 170	266,05

Source : *Processus de Kimberley*

« Les puits de diamants sont l'endroit où l'on va pour souffrir et mourir, a dit Solomon Fayiah, décidé à retourner dans sa collectivité rurale et à utiliser sa pelle pour faire de l'agriculture. Je n'ai pas trouvé de diamants et mes enfants ne pouvaient pas fréquenter l'école. » Les mineurs artisans sont maintenant prêts à tout pour trouver d'autres moyens de subsistance ou pour retourner à leurs village et à l'agriculture.

D'après le MMR, le nombre de permis artisanaux a chuté, bien qu'il y ait un certain écart entre les chiffres réels déclarés :

- 2 184 concessions en 2006 (site Web du MMR);
- 1 968 concessions en 2007 (site Web du MMR);
- Environ 1 700 concessions en 2008, selon un consultant du DFID comparativement à environ 2 300 concessions (en baisse par rapport aux 2 500–2 600 de l'année précédente), selon le directeur des mines.

Toutes les activités minières et les ventes doivent être « surveillées » par les agents de surveillance des mines (MMO), 120 jeunes hommes embauchés directement par le ministère des Ressources minérales à Freetown. Le salaire des MMO est faible (230 000 SLL ou 74 USD par mois, dont 40 000 SLL ou 13 USD servent à couvrir les frais de transport liés au travail). Ils sont peu formés : certains ne savent ni lire ni écrire. La corruption est généralisée. « C'est un emploi assorti d'un pouvoir discrétionnaire », a dit un surveillant des mines de Koidu. « Si une personne a un diamant de 30 carats et me donne 10 millions SLL (3 221 USD), je la laisserai passer. J'ai une femme et une famille. Vous comprenez. »

La *Revue annuelle* a été mise au courant de violations au sein du système d'octroi de concessions dans la chefferie de Sandoh. À cet endroit, les titulaires d'un bail artisanal doivent signer un document rudimentaire, tapé à la machine, venant de la chefferie même, qui précise, entre autres choses : « Que je cesserai immédiatement de creuser et rendrai la parcelle à la société minière dès le moment où elle voudra creuser à l'intérieur de la parcelle. » Le nom de la société n'est pas mentionné, mais African Minerals et Milestone sont titulaires de concessions dans cette région. De telles ententes illégales mettent les titulaires de concessions et les mineurs artisans à la merci des sociétés plus grandes qui travaillent dans l'ombre avec les chefs suprêmes, des technocrates de haut niveau du MMR et des politiciens, de manière à protéger leurs concessions.

Le consultant du ASI/DFID au MMR croit que le volume des activités illicites d'extraction à Kono a chuté, ne comptant plus maintenant que pour 20 à 30 % des activités, bien qu'il admette que ces chiffres soient beaucoup plus élevés dans les régions plus éloignées de l'est et du sud du pays. Le surintendant des Mines Koroma, dans le district de Kono, a dit à la *Revue annuelle* qu'il y a des activités d'extraction illicites généralisées dans le nord, où il n'y a pas de bureau des mines.

On a créé le Diamond Area Community Development Fund (DACDF) en 2001 pour essayer de faire en sorte que les collectivités locales bénéficient de l'extraction des diamants et pour décourager les activités minières illicites. Le fonds représente 0,25 % des 3 % des recettes d'exportation gouvernementales touchées par le GDO. Toutefois, aucun montant du DACDF n'a été distribué en 2007 et 2008, en raison de problèmes de reddition de comptes. Le MMR et le Ministère des Administrations locales ont réorganisé les procédures, stipulant que les fonds du DACDF ne pourraient être distribués que sur la base de propositions de projets produites par les chefferies et les conseils de districts. Au début de 2009, l'accumulation de fonds non dépensés du DACF aurait atteint de 1 à 2 millions de dollars.

À l'occasion de la première visite officielle du président Ernest Bai Koroma à Koidu, en mars 2009, le directeur des mines a distribué des chèques équivalant aux paiements d'une année par le DACDF. Le « Paramount chief » Paul Saquee, de la chefferie de Tankoro, où est située la ville de Koidu, a révélé à la *Revue annuelle* avoir reçu 86 millions SLL (26 697 USD). Peu importe le point de vue, de tels montants ne sont pas suffisants pour même commencer à combler les besoins de la chefferie en matière de développement, surtout dans la ville de Koidu, qui n'a pas



de services d'approvisionnement d'eau ou d'électricité, et dont les infrastructures et les routes sont en état de délabrement.

Le maire de Koidu, Sesie Musa Gbenda, s'est adressé directement au directeur des mines pour se plaindre du fait que le conseil municipal n'avait pas reçu de fonds du DACDF. Par la suite, le directeur lui a signé un chèque de 10 millions SLL (3 200 USD) et a remis 300 millions SLL (96 000 USD) au conseil de district. « Cet argent m'a été donné à sa discrétion », a-t-il dit.

La façon arbitraire et opaque dont les chèques ont été remis en 2009 montre qu'il est encore nécessaire d'accroître la transparence et d'améliorer les procédures au sein du DACDF.

Mais qu'ils travaillent dans des mines légales ou illégales, la situation des mineurs artisans est toujours très préoccupante. L'extraction artisanale de diamants reste la seule option pour un grand nombre de jeunes dans un pays où les taux de chômage et de pauvreté demeurent extrêmement élevés. Comme le dit Jonathan Shaka, ingénieur des mines du district de Kono, pour le gouvernement, c'est un problème difficile auquel s'attaquer et à régler : « La seule façon de s'en sortir, c'est de laisser les diamants se tarir et que les gens trouvent d'autres occupations. »

## Les « gros bonnets » - Une année de turbulence dans le secteur de l'exploitation minière industrielle en Sierra Leone

### Koidu Holdings

Ibrahim Kamara, directeur de l'administration et des relations publiques de Koidu Holdings, qualifie les derniers mois de « période cauchemardesque » pour la plus grande société minière industrielle du secteur du diamant (kimberlite) en Sierra Leone. Les turbulences ont commencé en décembre 2007, lorsque des agents de police de Koidu Holdings ont ouvert le feu sur des manifestants qui protestaient



Tombe d'un homme tué lors d'une manifestation contre l'extraction industrielle de diamants, Koidu, Sierra Leone

contre le dynamitage à la mine, tuant deux personnes et en blessant plusieurs autres. Le président Ernest Bai Koroma a suspendu les activités de Koidu Holdings à la fois à Koidu et à Tongo Fields, et a créé une commission d'enquête. S'appuyant sur les constatations de l'enquête, le gouvernement a publié un Livre blanc, qui faisait écho aux demandes issues de l'enquête, y compris le paiement d'une compensation par Koidu Holdings pour les victimes de la manifestation et la poursuite en justice des deux agents de police.

Dans une volte-face remarquable, immédiatement après l'arrivée en jet à Freetown, en mai 2008, de Beny Steinmetz, propriétaire de Koidu Holdings, et sa rencontre avec le président Koroma, le bureau du président a émis un communiqué dans lequel il blanchissait Koidu Holdings de toute accusation et mettait un terme à la suspension des activités. Les groupes de la société civile ont été outrés. Mais les représentants du gouvernement ont dit que la suspension avait coûté au gouvernement jusqu'à 12 millions USD. Avant la suspension, Koidu Holdings avait compté pour 20 % des recettes d'exportation de diamants du pays.

Ibrahim Kamara a dit que la société allait simplement faire des « travaux préparatoires » et ne reprendrait pas toutes les activités jusqu'à ce qu'on connaisse les résultats d'une étude en cours sur l'entente relative à Koidu Holdings. Il a nié le fait que Koidu Holdings utilisait la crise économique mondiale comme une « carte maîtresse » dans les négociations relatives au contrat. Mais avec la baisse des prix des diamants, il a ajouté que l'examen de l'exploitation minière était inopportun.

Herbert M'Cleod, coresponsable du groupe de travail présidentiel et de l'équipe d'évaluation chargée des négociations avec Koidu Holdings, n'est pas d'accord. Il a dit à la *Revue annuelle* qu'il faudrait examiner avec soin l'argument de la société minière voulant que le marché soit à la baisse et que la société ne dispose d'aucuns capitaux. « Lorsque les ententes sont inéquitables et que le marché est à la baisse, les deux parties en « souffrent », et lorsque le marché est à la hausse, les deux parties en profitent. Ce que nous proposons, ce sont des taux de redevances variables », qui augmenteraient lorsque les prix des matières premières seraient élevés et diminueraient lorsqu'ils seraient bas.

À la fin de mars 2009, l'équipe d'évaluation avait rencontré trois fois les représentants de Koidu Holdings à huis clos, deux fois à Londres et une fois à Makeni, suscitant d'autres plaintes relativement à la transparence, et semant le doute sur les promesses du MMR voulant que les futurs contrats soient uniformisés et n'accorder aucune concession spéciale à quelque société individuelle que ce soit.

Koidu Holdings a aussi négocié avec la collectivité locale de Koidu dans le but d'améliorer les relations. On a créé un comité sur la réouverture de Koidu Holdings afin de traiter les griefs en suspens tels que la réinstallation et la compensation pour les cultures. Ibrahim Kamara n'a pu dire quelle somme supplémentaire paierait Koidu Holdings pour compenser la perte des récoltes, mais il a dit que c'était un « montant énorme ». Avant le milieu de 2009, on devait achever et approuver un plan d'action pour la réinstallation.

### African Minerals

African Minerals se décrit elle-même comme une « société d'exploration et de production de minéraux et de diamants » dont l'activité est concentrée en Sierra Leone. Elle prétend être « une entreprise responsable sur le plan social » et l'un des « plus gros employeurs du secteur privé » en Sierra Leone. En mars 2009, son site Web prétendait aussi qu'African Minerals était titulaire du « plus grand nombre de permis de prospection, d'exploration et d'extraction minière » au pays. En 2008, au moment où la population locale et les groupes de la société civile en colère accusaient African Minerals « d'accaparer les terres », la société déclarait sur son site Web détenir une superficie de plus de 40 000 km<sup>2</sup>, soit plus de la moitié de la Sierra Leone.

Il a été impossible pour la *Revue annuelle* d'obtenir d'autres renseignements de la part de la société même. Son directeur des affaires générales et publiques a

repoussé toutes nos demandes téléphoniques pour obtenir une entrevue et a ignoré notre lettre qui demandait aussi une entrevue.

African Minerals et son président-directeur Frank Timis ont l'habitude de la controverse. Au cours de la dernière année, en Sierra Leone, l'acquisition par la société d'un portefeuille de minerai de fer contesté assortie d'un bail de 99 ans a déclenché un débat public passionné entre African Minerals et British London Mining.

Les activités d'African Minerals en matière de diamants en Sierra Leone sont très limitées, et la société a effectivement fait très peu d'exploitation compte tenu de ses nombreuses concessions minières au pays. C'est une curieuse constatation puisque la société continue d'attirer des investisseurs, ce qui donne lieu à diverses allégations concernant la nature et le but à la fois des investisseurs et des investissements. La *Revue annuelle* de 2008 faisait état d'exportations de plus de 7 000 carats (d'une valeur de 2,5 millions USD) à partir d'un « échantillonnage massif » sans que la société ne possède rien d'autre qu'un simple permis d'exploration, ce qui témoignait d'une autre faille dans la législation.

African Minerals est l'une des quatre sociétés dont les contrats sont en voie d'être étudiés dans le cadre du processus d'examen de l'exploitation minière.

#### Milestone Trading (Target Resources)

Milestone est un joueur de plus en plus important dans le paysage de l'extraction des diamants et de l'or en Sierra Leone. En 2005, un témoignage écrit déposé devant le Parliamentary Commissioner for Standards du Royaume-Uni donnait à croire que le lobbying exercé au nom de Milestone par le député britannique Tony Baldry pour garantir à la société des concessions minières de diamants en Sierra Leone visait « à aider Milestone à faire oublier les allégations relatives à certaines relations avec la mafia »<sup>9</sup>. Le lobbying a été efficace, et Milestone a obtenu des concessions de diamants, y compris une concession dans la forêt protégée de Gola.

En mars 2009, Milestone a suspendu ses activités relatives aux diamants en raison de la chute des prix et a annoncé avoir l'intention de se concentrer plutôt sur l'or. Auparavant, Milestone faisait l'extraction de diamants sur environ 18 km<sup>2</sup> dans trois chefferies près de Koidu, par l'entremise de trois petites filiales. Malgré des déclarations de plusieurs fonctionnaires du MMR voulant que cette superficie ait été agrandie pour devenir une vaste concession minière en 2008, une liste à jour des concessions obtenue par la *Revue annuelle* montrait que ce n'était pas le cas. Si la liste à jour du MMR est exacte, elle met donc au jour encore davantage d'échappatoires dans la législation sur l'extraction ainsi qu'un très grave manque de surveillance de la part du MMR. Les grandes concessions exigent une évaluation des incidences sur l'environnement (bien que ce soit par une firme choisie unilatéralement par la société) ainsi qu'une remise en état des terres.

Les mises à pied massives à la suite de l'interruption par Milestone de ses activités relatives aux diamants près de Koidu ont accru l'insatisfaction dans la population locale qui, selon ce qu'ont dit certains habitants à la *Revue annuelle*, n'a pas bénéficié des activités de Milestone.

Questionné sur la concession minière de diamants de la société dans la réserve forestière de Gola, le directeur de Milestone pour le pays a dit que l'exploitation de cette concession demanderait « des investissements majeurs » parce qu'elle était située dans la forêt, et que « le gouvernement doit décider s'il veut du développement ou de la forêt. »

## RÉPUBLIQUE DU CONGO

### Pourquoi un tel manque d'intérêt?

Avant l'avènement du Processus de Kimberley, il existait des opérations généralisées de contrebande de diamants par l'entremise de Brazzaville. En 2001, le Conseil supérieur du diamant de la Belgique estime que 5,4 millions de carats, d'une valeur de 223,8 millions de dollars, ont été importés en Belgique depuis Brazzaville, ce qui dépasse, et de loin, la quantité totale de diamants qui auraient pu vraisemblablement être extraits dans ce pays. Cette opération de contrebande n'était pas inédite; en 1996, 7,6 millions de carats, d'une valeur de 612 millions de dollars, ont été importés de la RC en Belgique.

Dans notre *Revue annuelle* de 2008, nous avons fait remarquer que l'expulsion de la République du Congo du Processus de Kimberley, en 2004, a marqué à maturité de ce système de certification, qui n'avait pas encore deux années d'existence à ce moment. Les enjeux étaient alors suffisamment explicites. La République du Congo continuait d'exporter de grandes quantités de diamants dont l'origine ne pouvait être expliquée (voir le tableau 8). En 2004, une équipe d'examen du PK a visité le pays. Il y avait peu de preuves pour confirmer les quantités exportées par le pays et il n'y avait pas non plus d'importations officielles. En fait, les diamants avaient traversé le fleuve impunément, en provenance de la République démocratique du Congo : aucun doute qu'ils contribuaient à alimenter les conflits dans les deux pays.

Le Congo a donc été « retiré de la liste », c'est-à-dire expulsé, dans le jargon du PK. Il a été convenu que le pays devrait fournir des preuves de la mise en place de contrôles internes plus efficaces. Une évaluation indépendante de la véritable

Tableau 8 • République du Congo Production et exportations 2003 – 2008

Année	Production			Exportations			Inventaire net cts
	Volume cts	Valeur \$US	\$US/ct	Volume cts	Valeur \$US	\$US/ct	
2003	0	0	0	4 686 774	29 686 296	6,33	-4 686 774
2004	0	0	0	0	0	0	
2005	0	0	0	0	0	0	
2006	0	0	0	0	0	0	
2007	22 000	1 000 000	45,45	0	0	0	22 000
2008	110 000	5 250 000	47,73	36 737	1 019 705	27,76	73 262

Source : *Processus de Kimberley*

<sup>9</sup> Preuves écrites reçues par le Parliamentary Commissioner for Standards [R.-U.], 1. Article paru dans le Sunday Times, le 27 mars 2005. Tory MP in £1.5m diamond mine row. Select Committee on Standards and Privileges. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmstnprn/421/42105.htm>

capacité de production de diamants bruts du pays serait aussi une condition préalable à sa réadmission et servirait de point de référence pour les exportations futures. Il a fallu deux années au Congo pour réorganiser ses contrôles internes et pour se préparer à l'examen indépendant de sa capacité de production. En 2007, une équipe spéciale d'examen du PK a visité le pays de nouveau, et en novembre de cette même année, la République du Congo a officiellement été réadmise au sein du Processus de Kimberley

À la suite de la réintégration de la RC au SCPK, le pays a commencé à consigner des chiffres assez précis sur sa production, et a accumulé des stocks non exportés d'une valeur de plusieurs millions de dollars. On ne trouve sur le site Web public du PK aucun renseignement concernant la RC; exception faite de son certificat du PK et du nom des signataires, il n'y a rien non plus sur le site Web secret. Le rapport de la Mission d'examen de 2007 semble avoir disparu.

Étant donné que la République du Congo est le seul pays à avoir été expulsé du Processus de Kimberley pour des raisons de non-conformité flagrante, il est étrange que le Processus de Kimberley s'y soit si peu intéressé depuis sa réintégration, en 2007, et que ni le site public ni le site secret du PK n'affichent de renseignements sur la République du Congo à l'intention du grand public ou des participants au PK.

## ZIMBABWE

### Massacre, contrebande et valse-hésitation du PK

En janvier 2009, des ONG, des représentants de l'industrie et certains gouvernements ont pressé le Processus de Kimberley de réagir à des informations concernant un massacre de creuseurs de diamants artisans commis par des militaires du Zimbabwe en octobre 2008, ainsi qu'aux preuves de plus en plus évidentes d'une contrebande de diamants généralisée en provenance du Zimbabwe. En l'absence de toute orientation claire de la part du Processus de Kimberley, au début de mars 2009, Partenariat Afrique Canada a publié une enquête sur la situation zimbabwéenne en matière de diamants, intitulée *Zimbabwe, Diamonds and the Wrong Side of History*<sup>10</sup>.

Le rapport décrit le rôle des diamants dans l'économie du Zimbabwe et la place qu'ils occupent dans la gouvernance répressive du pays. Il décrit les preuves de plus en plus évidentes de contrebande, la militarisation des ressources diamantifères et l'assassinat, par la police et les forces armées, d'au moins des douzaines de creuseurs de diamants non armés. Le rapport décrit le rôle peu reluisant joué dans toute cette affaire par le Processus de Kimberley, « l'organisme multilatéral créé pour régler le commerce mondial de diamants bruts, mais dont les membres n'ont ni l'initiative ni les compétences nécessaires pour enquêter sur la contrebande et la non-conformité, et qui n'a pas le courage nécessaire pour dénoncer les violations flagrantes des droits de la personne au sein de l'industrie du diamant. »

Le rapport dit que la santé du marché mondial du diamant repose sur les choix des consommateurs. « Pour conserver la confiance des consommateurs, il revient à l'industrie mondiale du diamant et au Processus de Kimberley de démontrer hors de tout doute que les diamants qu'ils certifient sont propres, et que les produits douteux du Zimbabwe n'entachent pas le commerce international des diamants. » Le rapport conclut en faisant des recommandations non équivoques au Conseil de sécurité des Nations Unies, aux gouvernements du Zimbabwe et de l'Afrique du Sud, et au Processus de Kimberley.

Malgré des appels internes, au sein du PK, en faveur d'une mission d'examen immédiate au Zimbabwe, le débat s'est prolongé lorsque certains participants ont refusé de permettre toute discussion sur les violations des droits de la personne, sous prétexte que le PK n'avait pas le mandat de s'occuper des violations des droits de la personne, même celles qui sont directement liées à l'extraction des diamants.

Enfin, huit mois après le massacre des creuseurs de diamants (que nie encore le gouvernement du Zimbabwe), et une année après que des diamants de contrebande du Zimbabwe eurent commencé à surgir un peu partout en Afrique, en Inde et même aussi loin qu'en Guyana, le PK a finalement organisé une mission d'examen au Zimbabwe. Une équipe formée du Liberia (chef de l'équipe), de l'Afrique du Sud, du Canada, de la Communauté européenne, des États-Unis et de la Namibie, avec des représentants de l'industrie et de la société civile, a visité le Zimbabwe à la fin de juin. Comme presque tous les documents importants du PK, leur rapport demeure secret, mais il corrobore la plupart de ce qu'avaient rapporté PAC et, ensuite, Human Rights Watch dans un rapport de juin 2009 (en ligne à [www.hrw.org/node/83960](http://www.hrw.org/node/83960)). Il reste cependant à voir si le PK aura la force et la volonté nécessaires pour imposer des mesures efficaces qui feront en sorte que le Zimbabwe se conforme aux normes minimales du PK et respecte les droits fondamentaux de la personne au sein de son industrie du diamant.

## GUINÉE

### Les statistiques d'exploitation requièrent une explication

En 2008, la *Revue annuelle* a fait remarquer que la Guinée, un producteur de diamants de taille moyenne dont trois voisins ont connu les ravages des diamants de guerre, devrait prendre au sérieux la question du contrôle des diamants et du Processus de Kimberley. Or tel n'est pas le cas. Les responsables guinéens ont refusé de reconnaître même les problèmes les plus courants que connaissent de nombreux pays producteurs africains : la porosité des frontières, l'exploitation artisanale illicite et la contrebande. En Guinée, ces problèmes n'existent tout simplement pas.

Les régions diamantifères de la Guinée sont situées à presque 1 000 kilomètres de la capitale, Conakry, où les organismes de déclaration et de contrôle du gouvernement manquent de personnel et de matériel. Les systèmes existent, mais il y a d'importantes failles. Il n'y a pour ainsi dire aucun moyen de retracer l'origine des diamants produits de manière artisanale qui arrivent aux comptoirs de Conakry pour l'exportation. Qui plus est, les comptoirs se plaignent depuis des années du fait que la *Brigade Anti-fraude des Matières Précieuses* n'est à toutes fins utiles qu'un réseau d'extorsion.

À la suite de la mort, en décembre 2008, de l'homme fort et président de longue date de la Guinée, Lansana Conté, le capitaine Moussa Dadis Camara a orchestré un coup d'État militaire. Quelques jours seulement après la prise du pouvoir, le nouveau gouvernement a fermé temporairement toutes les opérations minières de la Guinée, disant qu'il entamerait des négociations avec les sociétés minières « dans les jours qui viennent » et qu'il favoriserait « une collaboration avantageuse pour toutes les parties ». Les auteurs du coup d'État ont dit aussi qu'ils séviraient contre la corruption et tiendraient des élections démocratiques d'ici deux ans. En mars 2009, plusieurs anciens ministres des Mines ont été arrêtés, soupçonnés d'avoir détourné plus de cinq millions de dollars. Ils ont été libérés sous caution en avril après avoir effectué des « remboursements » considérables.

10 Le rapport est disponible à l'adresse suivante : [http://www.pacweb.org/Documents/diamonds\\_KP18\\_Zimbabwe-Diamonds\\_March09-Eng.pdf](http://www.pacweb.org/Documents/diamonds_KP18_Zimbabwe-Diamonds_March09-Eng.pdf)

Les exportations guinéennes de diamants fluctuent énormément, de même que les prix moyens par carat. En 2008, les exportations étaient de trois fois supérieures à celles de 2007, ce qui représentait une augmentation de 600 % en deux années seulement, tandis que la valeur moyenne par carat avait chuté de 80 %. Les chiffres sont, pour tout dire, ahurissants, et des reportages dans les médias ont accusé la Guinée d'utiliser les diamants à des fins de blanchiment d'argent.

Le PK a conduit deux visites, une en avril 2005 et l'autre en août 2008. Suite à la première visite, une série de recommandations ont été formulées au sujet du besoin d'améliorer les mécanismes de déclaration et de contrôle internes, affirmant poliment que le système en place était « inactif ou appliqué de manière incomplète ». Le rapport de la visite d'août 2008 n'a pas été achevé avant juillet 2009, moment où il n'était plus à jour.

**Tableau 9 • Exportations guinéennes de diamants**

Année	Exportations		
	Volume – carats	Valeur – \$US	\$US/ct
2004	692 995	47 206 000	68,12
2005	523 774	55 768 000	106,48
2006	468 122	42 916 000	91,68
2007	1 009 732	50 197 000	49,71
2008	3 097 360	66 705 270	21,54

Source : *Processus de Kimberley.*

## De la poudre aux yeux

### Les diamants miraculeux du Liban

Le Processus de Kimberley possède une excellente base de données sur la production et le commerce annuels de diamants bruts dans le monde. C'est un outil essentiel pour vérifier la circulation des diamants entre les pays. Par exemple, si l'Afrique du Sud rapporte avoir exporté 1 000 carats de diamants de qualité gemme d'une valeur de 100 000 \$ à la République de Maurice en 2007, les statistiques sur les importations de la République de Maurice devraient le confirmer. Dans le cas contraire, il faut poser des questions.

Souvent, toutefois, les questions ne sont pas posées — et lorsqu'elles le sont, elles ne permettent pas toujours d'obtenir des réponses. C'est le cas au Liban, qui était on ne peut plus enthousiaste à l'idée de se joindre au PK en 2007 afin de servir les intérêts d'une industrie du polissage naissante. Il semble cependant que les projets de polissage aient été mis au rencart, et qu'une jolie petite entreprise d'import-export se soit développée — au rythme d'environ 2,5 millions de carats par année. Plus de 97 % de tous les diamants quittent le Liban peu de temps après y être arrivés. Et il s'opère un vrai miracle sur une grande partie de ces diamants : à leur arrivée, 85 % d'entre eux sont classés dans la catégorie des diamants industriels, qui valent quelques dollars le carat, mais quelque 250 000 carats se sont transformés en diamants de qualité gemme lorsqu'ils quittent le pays — valant 36 fois leur prix à l'importation.

On pourrait être porté à penser que des autorités de réglementation qui se respectent auraient bondi sur cet écart lorsque les premiers de ces rapports sont apparus au début de 2009, mais six mois plus tard, au moment d'aller sous presse, le PK se contentait de continuer à poser des questions polies et d'obtenir très peu de réaction de la part de Beyrouth.

### Guyane française

Comme si la réalité n'était pas assez exotique, l'industrie du diamant est en proie à des rumeurs concernant de sombres activités dans des endroits reculés. C'est la rumeur publique à Anvers qui avait piqué la curiosité de PAC et de la *Revue annuelle* concernant certains problèmes au Brésil et au Venezuela en 2005, et les rumeurs se sont avérées justes. Alors, lorsque des personnes dignes de foi à Anvers nous ont suggéré l'an dernier de jeter un coup d'oeil à la Guyane française, nous avons pris la chose au sérieux.

La Guyane française est une partie intégrante de la France, y compris lorsqu'il est question des autorités douanières. Les vols de la Guyane à Paris, qui sont des vols « intérieurs », ne font pas l'objet de contrôles douaniers, tout comme ceux qui arrivent de Marseille. Donc, si des diamants illicites entraient en Guyane française par la Guyana, le Venezuela ou quelque autre pays, cela signifierait, à toutes fins utiles, qu'ils contourneraient les points d'entrée européens officiels. Autrement dit, ce serait une excellente façon de blanchir de grandes quantités de diamants et de les faire pénétrer dans le commerce européen, et ils passeraient totalement inaperçus.

La *Revue annuelle* a donc envoyé un enquêteur expérimenté. Des enquêtes auprès des douaniers et des policiers de Cayenne, la capitale, n'ont permis de mettre au jour aucun système de blanchiment de diamants. Des enquêtes secrètes à Cayenne n'ont pas permis de trouver de personnes ou de réseaux susceptibles de posséder les connaissances ou les compétences nécessaires pour faire un tel commerce de diamants bruts. Étant donné la petitesse de la ville, la *Revue annuelle* doute franchement de l'existence de ce commerce. Les liaisons aériennes très restreintes de cette enclave attestent encore davantage l'irréalisme d'un tel stratagème. Cayenne n'a aucune liaison aérienne directe avec ses voisins diamantifères que sont la Guyana et le Venezuela, ni avec son voisin immédiat, le Surinam. Il n'y a de vols que pour Paris et le Brésil.

Des enquêtes menées à l'extérieur de Cayenne ont révélé la présence d'un grand groupe de *garimpeiros* brésiliens, dont certains étaient enregistrés, mais beaucoup d'autres étaient des immigrants illégaux. Les Brésiliens sont dispersés dans tout l'arrière-pays, mais la richesse qu'ils cherchent n'est pas constituée de diamants. Les fleuves qui traversent le territoire français sont en fait une riche source d'or alluvial, dont une partie est vendue légalement à Cayenne. Une partie beaucoup plus importante traverse la frontière en contrebande, jusqu'à la ville brésilienne de Oiapoque. Les Brésiliens qui creusent et achètent l'or de la Guyane française et en font la contrebande en parlent très ouvertement; s'ils avaient des diamants, ils l'admettraient probablement.

Avant le coup d'état (et depuis), personne au PK ne savait vraiment ce qui se passait dans l'industrie du diamant de la Guinée parce que personne n'y prêtait réellement attention. L'équipe qui a fait la visite en août 2008 a été l'une des plus nombreuses de l'histoire du PK: pourtant, les neuf membres de l'équipe n'ont passé que deux heures sur le terrain à l'extérieur de Conakry. On ne saurait vraiment parler d'une « visite d'examen », particulièrement dans le cas d'un pays limitrophe de la Côte d'Ivoire, foyer des derniers diamants de guerre officiellement reconnus dans le monde.

En conclusion, les contrôles internes des diamants de la Guinée ont toujours été faibles, voire inexistantes. Le gouvernement n'a aucune façon de savoir d'où sont extraits la plupart de ses diamants de production artisanale, et on a vu apparaître une vague de faux certificats du PK guinéens dans divers pays. Avant le coup, la corruption avait sérieusement miné l'administration des diamants par le gouvernement. Depuis, on n'a pris connaissance que de très peu de renseignements sur les mesures prises par le gouvernement pour améliorer la situation, mais les statistiques d'exportation incroyables donnent à croire qu'il y a de sérieux problèmes. Dans le cas de la Guinée, le Processus de Kimberley est un échec quasi complet.

## GHANA

### Diamants : sombre perspective à court terme

Le secteur de l'extraction du diamant du Ghana est aux prises avec l'une de ses pires crises depuis près d'un siècle. Le secteur, qui se remet encore des effets accablants des sanctions temporaires imposées par le Processus de Kimberley en 2007 en raison de l'intrusion présumée de diamants de guerre en provenance de la Côte d'Ivoire, a dégingolé à la suite de la récession mondiale et de la chute concomitante des prix des diamants, qui menacent les moyens de subsistance des mineurs artisans ainsi que l'ensemble de la production et du commerce de diamants du pays. L'incapacité du gouvernement à trouver un investisseur pour les activités d'exploitation minière à grande échelle de diamants de la société Ghana Consolidated Diamonds (GCD) a aggravé la situation; ces activités ont été interrompues en septembre 2007. Malgré d'intenses efforts, le précédent gouvernement du New Patriotic Party (NPP) n'avait pas réussi à trouver un investisseur. Apparemment, deux parties intéressées n'avaient finalement pas été en mesure de payer les frais initiaux de 20 % demandés par le Divestiture Implementation Committee (DIC). Il reste à l'actuel gouvernement du National Democratic Congress (NDC) à prendre une décision à propos de la GCD.

En réaction aux perspectives incertaines du secteur des diamants, les mineurs de diamants artisans sont passés des diamants à l'or, ce qui représente un net virage dont les répercussions socioéconomiques et environnementales pourraient être graves. Les mineurs ont envahi des régions telles que Akantim, Kubriso et Apinamang, ce qui pourrait avoir des conséquences désastreuses en raison de la pollution au mercure. Il est possible que l'utilisation des terres engendre d'autres conflits avec les titulaires des grandes concessions minières.

Confrontée à la double agonie causée par la suspension des activités de la GCD et les transformations opérées dans les activités minières artisanales, Akwatia, la plaque tournante des activités d'extraction des diamants du Ghana, a été témoin d'un exode spectaculaire de la population. Cet exode a nui aux perspectives socioéconomiques déjà précaires de la région, de même qu'aux moyens de subsistance des mineurs de diamants artisans et de leurs personnes à charge. Les négociants, qui avaient supposément accumulé des diamants dans l'espoir d'obtenir de meilleurs prix plus tard, ont été forcés de mettre leurs stocks en circulation à des prix très bas afin d'arriver à joindre les deux bouts.

Cependant, malgré cette situation inquiétante, les mesures administratives prises en 2008 pour renforcer les contrôles internes du Ghana conformément au Système de certification du Processus de Kimberley ont permis de réaliser des progrès considérables, surtout durant le deuxième semestre. On a entre autres créé un groupe de travail mixte du PK doté de pouvoirs considérables, et formé d'un sous-ministre (Terres, Forêt et Mines) et de représentants de la Precious Minerals Marketing Company Limited (PMMC), des autorités douanières, du Excise and Preventive Service (CEPS), du ministère de l'Intérieur, de la Minerals Commission, du Geological Survey Department et du Ghana Immigration Service. La composition du groupe de travail témoigne de l'engagement du pays à l'égard du Processus de Kimberley. Les contrôles internes accrus comprennent une inspection préalable à l'envoi des diamants bruts achetés par des acheteurs autorisés, l'enregistrement des négociants et des mineurs de diamants, des programmes de sensibilisation et de sécurité, et d'autres mesures mises en oeuvre concernant l'achat des diamants de la PMMC, à Accra.

L'aide promise il y a plusieurs mois par l'USGS (US Geological Survey) pour le Ghana Geological Survey, qui vise entre autres l'élaboration d'une base de données pour suivre le parcours des diamants, ne s'est pas encore concrétisée. Certains équipements, promis dans le cadre de l'assistance technique accordée par la Commission européenne (CE), ont été livrés à la Minerals Commission, mais la plus grande part de l'engagement pris à la plénière du PK de Bruxelles de novembre 2007 pour soutenir l'enregistrement des mineurs et d'autres formes d'assistance technique, dont le montant s'élève à 230 000 €, se fait toujours attendre, après plus de 18 mois.

Avec la cession encore incertaine des actifs de la GCD, la récession mondiale, une chute radicale des prix des diamants et un virage des mineurs en faveur de l'or, l'avenir du secteur de l'extraction des diamants du Ghana semble plutôt sombre. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que les efforts pour accroître la surveillance du Processus de Kimberley au Ghana pourraient être menacés jusqu'à ce que l'industrie commence à se rétablir.

## LIBERIA

### Diamants et pauvreté

Au cours de la dernière année, le Liberia a considérablement amélioré ses systèmes internes de contrôle des diamants. Il faut saluer le fait qu'il a invité d'avantage de membres de la société civile à siéger au sein de son groupe de travail présidentiel sur les diamants, qui s'apparente au « Conseil du diamant » recommandé par l'équipe d'examen du PK qui a séjourné au pays en mai 2009. Le gouvernement a aussi amélioré les procédures dans les bureaux régionaux des diamants du pays, de même que dans le système de la chaîne de possession. Toutefois, on pourrait faire beaucoup mieux.

Les liens entre le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du pays et l'industrie du diamant sont ténus. Le CSLP, qui s'échelonne sur trois années, a été mis en place au milieu de 2008; il fixe des cibles ambitieuses en matière de réorganisation du secteur, d'amélioration des méthodes de recouvrement de diamants et de réduction de la pauvreté chez les intervenants. Notamment, le CSLP promet aide et autonomisation à environ 100 000 mineurs artisans. Malheureusement, la mise en oeuvre accuse un retard. Une réduction des droits, surtout ceux imposés aux mineurs, serait salutaire. L'organisation des mineurs en coopératives, l'adoption de programmes de prêts pour les activités de démarrage, la formation à la

planification du développement des entreprises comme moyens de subsistance une fois l'extraction minière terminée, et l'amélioration des méthodes de recouvrement de diamants sont toutes prévues dans le CSLP, bien qu'on ait réalisé peu de choses jusqu'à maintenant. Le gouvernement devrait accorder une place de choix au secteur du diamant en révisant le CSLP, en le mettant à jour et en l'améliorant, et en renforçant sa mise en oeuvre.

Certaines sociétés d'exploration font même l'extraction de diamants. La menace que fait peser cette activité est énorme. Le gouvernement et des collectivités perdent des revenus, et la pratique crée un terrain fertile pour la contrebande des diamants, puisque seuls les titulaires de permis d'extraction peuvent s'adresser au système du PK pour l'évaluation et la certification. Certains concessionnaires entreprennent des activités minières avant d'obtenir le consentement de la collectivité, faisant fi du CSLP, et menaçant la paix et la sécurité dans plusieurs concessions dans les comtés de Bomi, Grand Gedeh, River Cess et River Gee. En fait, certaines collectivités minières sont incapables de constater quelque bénéfice que ce soit qu'elles pourraient tirer du secteur du diamant et du Processus de Kimberley. Pour que cela change, il faut que les diamants contribuent à la réduction de la pauvreté.

La présence d'étrangers au sein de l'industrie du diamant du Liberia a engendré de violents affrontements à plusieurs occasions récemment. Le contrôle de la présence des étrangers contribuerait à améliorer la réglementation du secteur. De plus, les forces de sécurité (y compris la MINUL) doivent patrouiller et appliquer les règlements du PK dans les collectivités hostiles où d'anciens combattants récalcitrants dirigent les activités minières.

Les mineurs ne savent absolument pas comment équilibrer l'extraction minière et les considérations environnementales — la société civile peut et devrait se concerter pour changer cette situation. Et pour que cela ou que toute autre amélioration se produise, les fonctionnaires du ministère sur le terrain, aussi bien que leurs interlocuteurs de la société civile, doivent pouvoir compter sur un meilleur soutien logistique et administratif. Le transport demeure un grave problème, et certains agents des mines n'ont même pas de machine à écrire.

Il faut aussi fournir de l'aide pour étendre et approfondir le renforcement des capacités ciblées chez tous les intervenants de l'industrie du diamant, y compris la société civile, les mineurs, les courtiers, les négociants, les fonctionnaires et les compagnies, de manière à mieux définir les rôles, à comprendre l'évaluation des diamants et l'établissement des prix, et à améliorer les méthodes de recouvrement de diamants.

## CÔTE D'IVOIRE

### Les diamants de guerre prolifèrent

La Côte d'Ivoire demeure le seul pays où le phénomène des diamants de guerre existe encore officiellement. Malgré l'embargo sur les diamants ivoiriens décrété par les Nations Unies en 2005, ces diamants continuent d'entrer clandestinement dans le commerce légal. L'exploitation des mines diamantifères par les forces rebelles a été confirmée en 2008 par une mission conjointe du Groupe des experts des Nations Unies et du Processus de Kimberley. Un an plus tard, des images satellites fournies par le Groupe des experts montrent que la production de diamants bruts semble connaître une croissance rapide dans certains sites de production. Alors que la contrebande des diamants ivoiriens est estimée à environ 25 millions de dollars US par année, ce chiffre pourrait facilement s'accroître si aucunes mesures n'étaient prises pour remédier au problème.

Selon le rapport du Groupe des experts, les activités d'extraction de diamants sont bien organisées. Même si ces activités demeurent surtout de forme artisanale, les

photos montrent que des investissements très considérables ont été réalisés en vue de moderniser certains sites ; on aurait même aperçu du matériel d'extraction industrielle déjà en service. Cette industrialisation présente deux problèmes importants : d'abord une croissance de la production sous le contrôle des Forces Nouvelles qui entraîne, en second lieu, la présence de diamants ivoiriens illicites sur le marché international.

D'un autre côté, les autorités gouvernementales ivoiriennes affirment détenir une certaine quantité de diamants provenant de zones de production sur lesquelles elles détiennent le contrôle. Elles essaient donc d'obtenir des Nations Unies une levée partielle de l'embargo afin de vendre ces diamants sur le marché libre. Ceci est un non-sens dans un pays qui est en partie contrôlé par des forces rebelles et où le gouvernement a ignoré une série de recommandations formulées par le Groupe d'experts. Pour le moment, l'embargo des Nations unies est toujours en place, au moins jusqu'aux élections présidentielles qui sont fixées pour Novembre 2009.

Cependant, le gouvernement devrait accepter de collaborer avec le Processus de Kimberley afin d'établir « l'empreinte » permettant de connaître les caractéristiques géologiques des diamants ivoiriens. Une telle empreinte aiderait à identifier les diamants bruts illégaux provenant de la Côte d'Ivoire. Une action régionale serait également nécessaire, en particulier avec les pays voisins, afin de mettre un frein à la circulation des diamants de guerre. À cet effet, un sous-comité du Processus de Kimberley est à faciliter la formation d'une initiative de collaboration régionale qui inclurait entre autres les membres de l'Union du fleuve Mano.

Peut-être que la solution ultime aux diamants de guerre de la Côte d'Ivoire ne réside probablement pas dans des prises supplémentaires de photos satellites et l'augmentation du nombre de comités et des études. La présente *Revue annuelle* note l'absence quasi complète de contrôle interne des diamants dans la Guinée voisine, et le peu de suivi exercé par le PK en 2008 et 2009. Le mystère des diamants ivoiriens manquants n'est probablement pas vraiment un mystère.

## VENEZUELA

### Congé avec solde

Au milieu de 2005, à la suite d'un remaniement organisationnel au ministère des Mines, le Venezuela a cessé d'émettre des certificats de Kimberley. Aucune des explications du Venezuela n'était tout à fait crédible. Ce qui importe, c'est que même si le gouvernement du Venezuela refusait d'émettre des certificats du PK et de transmettre au Processus de Kimberley les données sur l'extraction et l'exportation, il permettait aux mineurs de creuser, aux acheteurs d'acheter et, de ce fait, aux exportateurs d'exporter. Le gouvernement du Venezuela laissait ainsi activement libre cours à la contrebande de 100 % de sa production de diamants à l'extérieur du pays.

Le Processus de Kimberley a fait peu de choses pour régler la situation jusqu'à ce que les problèmes soient mis en relief dans un rapport de PAC, en 2006. Le PK a ensuite tergiversé encore un peu, répugnant à entreprendre toute action concrète, jusqu'en octobre 2008, lorsqu'enfin, quatre années après le début de la contrebande à grande échelle, on a permis à une équipe du PK de visiter le Venezuela. Rompant avec toute tradition, le PK a permis au gouvernement du Venezuela de dicter la composition de l'équipe, et pour la première fois dans l'histoire du PK, la participation de la société civile a été exclue. Le PK a en outre permis au gouvernement du Venezuela de déterminer le programme de la visite.

Somme toute, l'équipe du PK, qui n'a pas visité les régions où l'on extrait des diamants, n'a fait que rapporter ce que le gouvernement du Venezuela lui avait dit.

En novembre 2008, le Venezuela a décidé, de sa propre initiative, de « s'auto-suspendre » du SCPK, disant qu'il interromprait la production et le commerce des diamants pendant au moins deux années, au cours desquelles il réorganiserait son secteur du diamant. Sauvage les apparences, cette mesure semblait résoudre le problème, et le Processus de Kimberley l'a acceptée.

À l'extérieur de Caracas, cependant, le fait que les diamants du Venezuela continuent de sortir quotidiennement du pays en contrebande est un secret de polichinelle. C'était le cas avant la visite du PK et durant cette visite, et c'est encore le cas aujourd'hui. Au début de 2009, les baux d'exploitation minière de cinq coopératives d'extraction de diamants dans la région de Santa Elena étaient arrivés à échéance et devaient être renouvelés. Les baux sont détenus par la Corporación Venezolana de Guyana (CVG), une entreprise minière de l'État. Si le gouvernement avait une quelconque intention de faire cesser l'extraction dans le bassin de Caroní, il n'avait qu'à donner à la CVG la consigne de ne pas renouveler les baux. Il ne l'a pas fait, et la CVG a dûment renouvelé chacun des cinq baux pour une nouvelle période de 10 années. En mai 2009, la visite des enquêteurs de PAC dans la ville de Santa Elena, à la frontière du Venezuela, a permis de constater que les négociants étaient toujours impliqués dans l'achat et la vente pour le trafic illégal transfrontalier.

Dans une lettre datée de mars 2009, affichée sur le site Web public du Processus de Kimberley, la Namibie, à la présidence du PK, acclamait l'entente avec le Venezuela, disant que le PK allait « aider et soutenir le pays pour mettre au point des contrôles internes appropriés pour ses activités d'exploitation des diamants alluviaux ». Le président a dit qu'il s'agissait d'un « autre exemple de l'inclusivité mutuelle propre au Système, qui témoignait de la volonté de la famille du PK de s'entraider, de tirer les leçons des pratiques exemplaires partout au monde et de fournir de l'aide de manière proactive lorsque nécessaire ».

Pour sa part, le gouvernement du Venezuela a retrouvé ses vieilles habitudes, faisant fi du PK, à une exception près. En juin 2009, l'ambassadrice adjointe Raquel Gomez a participé à la réunion intersession du PK à Windhoek, et a répété, sans le moindre embarras, que le Venezuela avait mis fin à la production et aux exportations. En réalité, la plupart des efforts qui ont été faits pour communiquer avec le Venezuela depuis l'accord sur la soi-disant « inclusivité mutuelle », les enseignements, l'entraide et les offres d'« aide proactive » n'ont tout simplement rien donné. Le Venezuela est encore une fois (absent sans autorisation). Son gouvernement semble n'accorder aucune valeur au PK. Ses exportateurs de diamants ont appris à contourner le PK, et ses mineurs de diamants n'ont même jamais entendu parler du PK. Au Venezuela, le Processus de Kimberley est non seulement impuissant, il est nul et non avenu.

## GUYANA

### La destination de choix pour les contrebandiers de diamants du Venezuela

L'ironie de la chose, c'est que ce petit pays de l'Amérique du Sud a effectivement un système complet et rigoureux de contrôles internes de la production artisanale des diamants alluviaux. En principe, les mineurs doivent consigner leur production de diamants (nombre de carats et de pierres) sur des relevés de production hebdomadaires. Les exportateurs doivent être en mesure de produire un relevé de production valable – contresigné sur le terrain – pour chaque diamant emballé dans un colis pour exportation. Chaque relevé est méthodiquement contre-vérifié avant l'exportation. Les diamants qui ne sont pas accompagnés de relevés valables signés sont passibles d'être saisis.

Alors comment les contrebandiers s'y prennent-ils pour faire pénétrer leurs pierres dans le système guyanais? Ils trafiquent les documents.

Une enquête récente effectuée par PAC dans les dossiers d'exportation de la Guyana Geology and Mines Commission (GGMC) révèle la façon dont fonctionne la fraude. Habituellement, dans un envoi par ailleurs normal, un exportateur malhonnête ajoutera quatre ou cinq relevés qui font état d'une quantité extraordinaire de diamants, ou de diamants d'une taille extraordinaire.

Le 24 février 2009, par exemple, la Société d'exportation A a réussi à exporter 987,74 carats, à un prix de 222 242 USD. Certains des relevés de production montrent des quantités extraordinairement élevées de diamants (409 carats par semaine, alors que la moyenne de la Guyana pour un jig de la taille en question est de 42 carats), ou des diamants d'une grosseur extraordinaire (0,35 carat par pierre, alors que la taille moyenne pour la Guyana est de 0,10 carat), ou les deux. Un relevé montrait une production hebdomadaire de 409 carats (9,8 fois la moyenne de la Guyana) de pierres dont la taille moyenne était de 0,41 ct (4,1 fois la moyenne guyanaise).

Une exportation par la même société, quelques jours plus tôt, soit le 19 février 2009, affichait des données de production tout aussi incroyables. Dans ce cas-là, six des relevés de production représentant vraisemblablement deux jigs différents, avec deux propriétaires et exploitants différents, avaient tous été remplis par une personne utilisant le même stylo et la même écriture, et jouissant de la même chance extraordinaire — des volumes de production de 12 fois supérieurs à la moyenne, et des diamants de deux fois supérieurs à la taille normale.

Une exportation effectuée le 30 janvier 2009 (5 035,56 carats, d'une valeur de 503 566 USD) par la société B portait entre autres sur un jig au rendement extraordinaire. Les dossiers des six mois avant et après cette exportation indiquent que le jig a produit en moyenne 18,25 carats par semaine. Soudainement, durant trois semaines en janvier, le jig a produit un incroyable 424,23 carats par semaine.

Une exportation effectuée le 13 juin 2007 par la société C (1 866,01 carats, d'une valeur de 653 103,5 USD) était accompagnée d'une série de relevés de production numérotés consécutivement, selon lesquels la taille moyenne des diamants produits par le jig — situé dans la même région et ayant le même exploitant — était passée de 0,10 carat à 2,25 carats par pierre. (Les volumes de production sont demeurés stables à environ 90 carats par semaine, de sorte que ce n'est pas comme si le jig trouvait quelques grosses pierres. La société trouvait vraisemblablement de très grandes quantités de très grosses pierres, du jamais vu en Guyana.)

Ces incidents portent presque assurément sur des pierres de contrebande vénézuéliennes accompagnées de faux documents. On dit qu'il est facile d'obtenir des relevés en blanc, signés, dans les rues de Georgetown, au prix de 1 USD le carat d'exportation falsifiée. Il s'agit aujourd'hui de savoir si les autorités guyanaises s'en soucient suffisamment pour agir. La Guyana a pris note du fait que le Brésil avait sévi contre les exportations frauduleuses de diamants en 2006. La Guyana a par la suite resserré ses propres contrôles internes et a commencé à sévir contre les envois louches.

En juillet 2009, PAC a fait parvenir une ébauche de cet article – où figuraient les noms des sociétés – à la GGMC, qui a répondu en fournissant les détails des mesures prises en rapport avec chacun des cas. Dans le premier cas, impliquant la société A, la GGMC a pris acte des niveaux de production élevés et a dépêché une équipe d'enquête. Il semblerait qu'il y ait eu effectivement un léger boom de la production dans la région en cause. Toutefois, au moment où l'équipe est arrivée sur place, ce boom était terminé, de sorte qu'il a été impossible de déterminer si les chiffres relatifs à l'exportation étaient fidèles à la réalité ou « à la réalité plus la contrebande vénézuélienne ».

Dans le cas suivant, impliquant la société A, la GGMC a convenu que l'argument de PAC concernant les chiffres relatifs à l'exportation « semblait convaincant ». Malheureusement, on n'a procédé à aucune vérification sur place à l'époque, et les exportations se sont poursuivies impunément. Toutefois, d'autres écarts relatifs

à cette exportation ont incité la GGMC à adresser un « avertissement final » à la société A. Au moment d'aller sous presse, la société A poursuivait ses exportations.

La GGMC a reconnu que les chiffres relatifs à la production de la société B éveillaient des soupçons. Là encore, on n'a procédé à aucune vérification sur place à l'époque, et l'exportation s'est poursuivie sans entraves.

En ce qui a trait à la société C, la GGMC a fait remarquer qu'elle avait effectivement signalé le caractère irrégulier de la production au moment de l'exportation, et exigé une explication de la part de l'exportateur. Puisque cette explication n'était pas pleinement satisfaisante, l'exportateur a été mis à l'amende et a reçu un avertissement. Selon la GGMC, la société n'exporte plus à partir de la Guyana.

La GGMC prétend que ces mesures et d'autres mesures d'application montrent que le pays exerce une bonne vigilance dans le cadre du PK. En fait, la

Guyana est plus efficace que la plupart des autres pays. Et pourtant, l'examen plutôt sommaire des dossiers de la GGMC réalisé par PAC a mis au jour quatre exportations suspectes, dont une seulement a été signalée et retenue à l'époque. La « bonne » vigilance pourrait être nettement meilleure.

Malheureusement, tout appel du PK à une plus grande rigueur de la part de la Guyana pourrait bien tomber dans l'oreille d'un sourd. En 2008, la Guyana a vu le PK accepter la déclaration parfaitement fautive du Venezuela voulant qu'aucun diamant ne soit extrait dans ce pays, et qu'aucun diamant n'en soit exporté. Par conséquent, le PK n'a plus la crédibilité dont il a déjà joui en Guyana.

## Recommandations

1. Peu importe l'endroit dans le monde, la contrebande de diamants compromet l'intégrité du

Processus de Kimberley. En plus d'intervenir sans ambiguïté et avec vigueur face à l'intransigeance du Venezuela, le PK doit mettre un terme à la contrebande vers les pays voisins, pour faire savoir clairement à la Guyana qu'on ne saurait tolérer des contrôles internes laxistes.

2. PAC recommande depuis longtemps que la Guyana, le Brésil et le Venezuela créent une commission d'enquête et d'arbitrage. On pourrait faire appel aux bons offices du Processus de Kimberley pour coordonner un dialogue tripartite afin de susciter des synergies entre les procédures de production et de contrôle des diamants des trois pays. Cette commission devrait être présidée par un quatrième gouvernement neutre. Si cette commission devait remplir son mandat, les leçons qu'on en tirerait pourraient s'avérer utiles dans certaines parties de l'Afrique où les frontières sont poreuses et les contrôles peu rigoureux.

## Remerciements

Nous sommes extrêmement reconnaissants à nos nombreux collaborateurs, c'est-à-dire les ministères, les sociétés diamantaires et les nombreuses personnes en Angola, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et ailleurs qui nous ont permis de réaliser cette publication. L'équipe de PAC à Ottawa était constituée de Ian Smillie, Josée Létourneau, Susanne Emond et Bernard Taylor. Nous tenons à souligner l'apport des collaborateurs suivants : Shawn Blore, en Amérique du Sud, en Angola et en RDC; Joan Baxter et Theophilus Gbenda, en Sierra Leone; Frank Nyame, au Ghana; Green Advocates et Alfred Brownell, au Liberia; et Michel Yoboue, du Groupe de Recherche et de Plaidoyer sur les Industries Extractives, en Côte d'Ivoire.

Droits d'auteur: Partenariat Afrique Canada, Octobre 2009

Co-publié en Angola par CEJP

Co-publié en Côte d'Ivoire par GRPIE

Co-publié en Guinée par CECIDE

Co-publié au Libéria par Green Advocates

Co-publié en République démocratique du Congo par CENADEP

Co-publié en République du Congo par le CLONG

Co-publié en Sierra Leone par NMJD

Crédits photos : Shawn Blore pages 1, 7, 11, 13, 24; Joan Baxter pages 15, 17  
Conception graphique : Marie-Joanne Brissette

Available in English / Versão abreviada disponível em português  
Disponível sur le web à l'adresse suivante : [www.pacweb.org](http://www.pacweb.org)



Extraction artisanale de diamants, RDC