

AUTRES FACETTES

INFORMATIONS ET OPINIONS SUR L'EFFORT INTERNATIONAL POUR ÉLIMINER LES DIAMANTS DE GUERRE

Numéro 31

octobre 2009

Numéro spécial: Processus de Kimberley, plénière 2009

PLÉNIÈRE 2009 : LE TEMPS D'UN RENOUVEAU Sept années, sept problèmes

Cette édition spéciale *d'Autres facettes* est la 31^e depuis avril 2001. Nous délaissions notre présentation habituelle pour présenter un numéro spécial avant la septième assemblée plénière annuelle du Processus de Kimberley, qui aura lieu en Namibie, en novembre. Cette assemblée marquera aussi d'autres anniversaires. Il y aura 10 ans qu'ont débuté les discussions au sujet d'un système de certification des diamants bruts; ce sera aussi la 27^e rencontre des gouvernements, de l'industrie et de la société civile depuis la première réunion tenue à Kimberley, en mai 2000.

Au fil du temps, le Processus de Kimberley a accompli bien des choses. La seule tenue des négociations du PK a aidé à tarir la source des diamants qui approvisionnaient les mouvements rebelles de l'Angola et de la Sierra Leone, et à mettre un terme aux hostilités. Le PK possède la meilleure base de données sur les diamants au monde. Et plusieurs pays attribuent au SCPK l'augmentation des exportations de diamants légitimes et donc des recettes fiscales. On présente le Processus de Kimberley comme un modèle pour les autres industries extractives, et aussi comme un modèle de participation et de communication entre les gouvernements, l'industrie et la société civile, qui jouent tous un rôle actif et pertinent dans sa gestion.

Mais aucune disposition du Processus de Kimberley ne prévoyait ce que tous les organismes de réglementation *doivent* faire. Aucune disposition n'était prévue pour boucher les trous, resserrer les mailles et réparer les pièces défectueuses. Il est fondamental que tout système de réglementation conserve une longueur d'avance sur ceux qui cherchent à s'y soustraire en imaginant de nouveaux stratagèmes pour contourner les règles et règlements. Mais depuis le début, le Processus de Kimberley empêche la « réouverture du document ». Concrètement, cela signifie que bien que certaines choses puissent être modifiées, tout ce qui déplaît à un ou deux participants peut être bloqué par un unique veto et un concert d'opposition à la réouverture du document.

Le temps est venu de réexaminer cette approche et de se demander si le Processus de Kimberley réalise *ne serait-ce qu'un* de ses plus importants objectifs. Si les gouvernements n'acceptent pas de réformes fondamentales du mode de gestion du Processus de Kimberley, vaut-il la peine de continuer? Quelques voix ont déjà demandé qu'on mette un terme au Processus de Kimberley. À leur avis, il ne fonctionne pas et, après tout, le problème des diamants de la guerre n'existe plus.

Le Processus de Kimberley éprouve peut-être des problèmes, et c'est une bonne raison de le fixer, car le problème des diamants de la guerre est loin d'être résolu.

Une faible quantité de diamants de la guerre continuent de s'infiltrer dans le système depuis la Côte d'Ivoire. Peu importe que les participants du PK soient d'accord ou non, le Zimbabwe a trempé ses diamants dans le sang – un exemple, s'il faut en donner un, de la rapidité avec laquelle une fiction polie peut sombrer dans le chaos et le meurtre. Un violent régime militaire a pris le pouvoir en Guinée, où la production de diamants a connu une augmentation astronomique de 600 % en trois ans et où les contrôles internes sont extrêmement faibles. Mais le fait que le coût total des efforts de maintien de la paix de l'ONU au Liberia, en Côte d'Ivoire et en RDC atteigne 2,3 *milliards* de dollars pour 2009-2010 est encore plus éloquent, d'autant plus que, dans certaines régions, on arrive à peine à contenir le problème. Au même moment, le Processus de Kimberley, qui se targue d'être un modèle de réglementation des produits de base, ne peut assurer le suivi de la moitié des pierres dans certains des pays les plus touchés par les guerres du diamant.

Dans ce numéro, nous examinons une liste de sept problèmes auxquels il faut s'attaquer de toute urgence si le Processus de Kimberley espère atteindre les objectifs ambitieux pour lesquels il a été conçu.

UN TRISTE CATALOGUE

Problèmes qui demeurent sans solution dans le cadre du Processus de Kimberley

- Dans les pays les plus touchés par les diamants de la guerre – l'Angola, la RDC et la Sierra Leone – les contrôles internes sont si faibles que les gouvernements de ces pays ne peuvent dire d'où proviennent jusqu'à la moitié des diamants qu'ils exportent. Les rapports du PK et d'autres intervenants soulignent ce fait depuis 2004;
- Au cours des dernières années, l'extraction de diamants frappés par un embargo de l'ONU a en fait augmenté en Côte d'Ivoire. Le Processus de Kimberley n'a eu absolument aucun effet dans le seul pays où l'on trouve encore des diamants de la guerre « officiels ».
- La Guinée, qui jouxte la Côte d'Ivoire, a des contrôles internes extrêmement faibles et de graves problèmes de corruption, et affiche une augmentation inexplicable de 600 % de sa production de diamants depuis trois ans. En 2008, une équipe d'examen du PK a pris 11 mois à produire un rapport qui était devenu périmé.
- Le Liban exporte davantage de diamants de qualité gemme qu'il n'en importe, et la façon d'évaluer les importations soulève des questions. Bien que ce problème perdure depuis des mois, on n'a encore donné aucune explication.
- Le Venezuela a accepté de mettre un terme à toutes ses exportations de diamants il y a un an (même s'il n'avait pas officiellement exporté de diamants depuis 2005). Depuis lors, toutefois, il a renouvelé des permis d'extraction de diamants tandis que la vente et la contrebande de diamants, qu'on peut facilement vérifier, se poursuivent avec impunité le long de la frontière brésilienne. En faisant fi de cette situation, le Processus de Kimberley ferme les yeux sur la contrebande de diamants, tout comme le Brésil et la Guyana, voisins du Venezuela,.
- Le Zimbabwe éprouve une grande variété de graves problèmes : contrebande, saisie illégale de baux pour l'extraction des diamants, et déni flagrant de meurtres et de violation des droits de la personne, facilement vérifiables, dans ses champs de diamants. Au Mozambique, le commerce florissant de diamants se fait au grand jour, à cinq milles à peine de Marange, qui est située à la frontière. Il a fallu au Processus de Kimberley une année complète de querelles internes et d'embarras publics pour en arriver au point où l'on pourrait (ou non) prendre une décision exemplaire.
- L'Angola expulse des dizaines de milliers de mineurs de diamants congolais illicites chaque année. Beaucoup sont battus et volés, et tous sont forcés de marcher jusqu'à la frontière. Les droits de la personne et la primauté du droit sont inexistantes dans les champs de diamants de l'Angola.

PREMIER PROBLÈME : LA PRISE DE DÉCISION PAR « CONSENSUS »

Dans tout dictionnaire, consensus signifie « accord général » - en d'autres mots, la plupart des parties à une décision sont d'accord avec celle-ci. Dans le Processus de Kimberley, cela veut dire « unanimité ». L'unanimité a eu son importance pour en arriver à un accord sur les principes de fonctionnement fondamentaux du PK, mais elle est maintenant devenue complètement dysfonctionnelle. Un ou deux participants, qui poursuivent parfois des intérêts politiques ou commerciaux bien à eux, peuvent devenir à tout propos des empêcheurs de tourner en rond. Ce comportement entrave la réforme du système, et bloque l'adoption de mesures pour régler les questions de non-conformité et même des questions très mineures comme le rôle des observateurs au sein du PK.

Solution : Créer un système de vote et mettre un terme à ce qui est essentiellement un mécanisme de veto. Le système de vote pourrait être simple ou complexe (par exemple une super majorité exigée pour des questions d'importance), mais il faut faire quelque chose pour mettre un terme aux impasses auxquelles se heurte constamment le PK dans de si nombreux dossiers.

DEUXIÈME PROBLÈME : LA SURVEILLANCE

L'actuel mécanisme d'examen par les pairs ne fonctionne pas. Certaines équipes d'examen ont rédigé d'excellents rapports bien étoffés sur certains pays, et certaines de leurs recommandations ont été adoptées. Mais dans de nombreux cas, il n'y a pas vraiment de suivi. Pis encore, certains examens sont marqués par la lenteur et l'incompétence, et sont parfois minés par les intérêts que poursuivent certains membres de l'équipe. De temps à autre, lorsqu'on doit procéder de toute urgence à un examen, on peut mettre des mois à réunir une équipe. Parce que la participation aux équipes d'examen est « volontaire » et que le participant doit en assumer les coûts, certains pays participent à davantage d'examens que d'autres, tandis que certains n'y participent jamais. La société civile et l'industrie engagent des dépenses excessives pour fournir des membres aux équipes. Il n'y a pas de partage des frais.

Solution : Le PK a besoin d'un mécanisme de surveillance et de recherche autonome, sans lien de dépendance, qui respecte des normes rigoureuses en matière d'évaluation, évite les conflits d'intérêts commerciaux et politiques, et assure un suivi en temps opportun. Il faudra mettre en place des modalités de financement pour veiller à ce que les questions d'argent ne limitent pas la participation.

TROISIÈME PROBLÈME : LES SANCTIONS EN CAS DE NON-CONFORMITÉ

L'année dernière, le PK a finalement accepté la possibilité d'une suspension (par opposition à une expulsion) dans les cas de non-conformité grave, mais il n'existe aucune définition de « non-conformité grave » et on répugne au plus haut point à sanctionner tout type de suspension, ce qui explique les fiascos du Venezuela et du Zimbabwe.

En 2009, des diamants industriels du Zimbabwe, faciles à reconnaître en raison de leur taille et de leur couleur, ont fait surface aussi loin que la Guyana et la Sierra Leone. Ni l'un ni l'autre de ces deux pays n'a rapporté ce fait au Processus de Kimberley. Si des diamants de faible valeur comme ceux-là sont expédiés aussi loin et aussi facilement à des fins de blanchiment, il va de soi que des marchandises de grande valeur puissent voyager encore plus loin et plus rapidement.

Entre temps, en RDC, en Angola, en Sierra Leone, en Guinée et ailleurs, les contrôles internes sont si faibles que ces gouvernements ne peuvent affirmer avec certitude d'où proviennent jusqu'à 50 % des diamants qu'ils exportent.

Les contrôles internes sont la *seule* norme vraiment importante du PK. Malgré les examens du PK et d'autres qui ont débouché sur des critiques et des recommandations, peu de choses ont changé depuis sept ans. Dans de tels cas, les sanctions doivent être assez rigoureuses pour montrer que le PK est sérieux. Sinon, pourquoi s'encombrer d'un système de certification? Ces pays sont ceux qui ont le plus souffert des diamants de la guerre; ils exportent 30 millions de carats par année, d'une valeur de plus de 1,5 milliard de dollars; pourtant, le PK fait fi de cette énorme lacune du système.

Solution : On doit imposer des sanctions assez rigoureuses pour que les gouvernements prennent des mesures pour régler les problèmes. En l'absence d'autres sanctions, une suspension de six mois servirait de puissant avertissement, mais seulement si la possibilité d'application était bien réelle.

LA SOCIÉTÉ CIVILE : ICI POUR DE BON

Dans le premier numéro d'*Autres facettes*, en avril 2001, nous commentions l'épisode de l'émission *60 Minutes* portant sur De Beers, un article au sujet des diamants de la guerre paru dans *Esquire* et une nouvelle campagne contre les diamants de la guerre lancée le jour de la Saint-Valentin par Amnesty internationale, de concert avec 73 autres organisations de la société civile. Nous avons aussi parlé de la feuille de route du Processus de Kimberley qui, à cette époque, prévoyait l'entrée en vigueur du SPCK avant la fin de 2001. La lenteur de la mise en œuvre impatientait tant l'industrie que les ONG.

En fin de compte, il aura fallu une année de plus que prévu pour que le SCPK se mette en branle. Il a fallu sept autres années depuis lors pour en arriver où nous en sommes aujourd'hui : un système qui a gravement besoin de réforme.

Les médias, la société civile et les milieux universitaires s'intéressent à nouveau au Processus de Kimberley, mais non pas à titre de modèle éventuel pour d'autres industries extractives. On se demande pourquoi un système de réglementation aussi prometteur ne peut même pas faire des choses banales sans susciter des conflits et pourquoi les grands problèmes auxquels il a dû s'attaquer demeurent irrésolus. La société civile s'y intéresse de plus en plus, comme en témoignent le nombre croissant d'ONG du Sud qui participent et le rapport publié en juin par Human Rights Watch. Nous ne désarmerons pas tant que le Processus de Kimberley ne fera pas ce que les gouvernements, l'industrie et la société civile s'attendaient qu'il fasse lorsqu'il en a été question pour la première fois, il y a déjà une décennie.

QUATRIÈME PROBLÈME : LA TRANSPARENCE

Durant des années, le PK conservait ses statistiques sur un site Web secret, accessible uniquement aux participants, en invoquant comme raison la « confidentialité commerciale ». Or, ces statistiques ne renferment absolument aucun secret commercial, et l'ouverture graduelle opérée au cours des trois dernières années a été salutaire. Mais les rapports des équipes d'examen demeurent toujours confidentiels. On affiche parfois un résumé sur le site Web public, mais de nombreux rapports semblent avoir disparu complètement. Par exemple, il n'y a rien, même sur le site Web secret, sur la République du Congo, le seul pays à avoir été exclu du SCPK pour des raisons de non-conformité.

La raison invoquée pour ce secret : certains gouvernements ont affirmé qu'ils ne se prêteraient pas à un examen complet du PK s'ils savaient que les problèmes allaient être diffusés publiquement; la transparence empêcherait la pleine divulgation. La vérité est autre : les gouvernements dont les contrôles internes posent le plus de problèmes font l'impossible pour cacher la situation aux équipes d'examen du PK; ils aplanissent temporairement les problèmes durant les quelques jours que dure la visite de l'équipe. Certains (par exemple le Venezuela) détournent les équipes des problèmes tandis que d'autres (par exemple le Zimbabwe) abreuvent les équipes de contrevérités flagrantes. Bien que les rapports du PK aient recommandé d'apporter certaines améliorations aux contrôles internes des États-Unis, de la Chine, de la Russie, de la Suisse, du Canada, du Botswana et d'autres pays, aucune de ces recommandations n'aurait été source d'embarras. Le secret a servi à cacher les vrais problèmes et le refus de changement, dans une poignée de pays, aux représentants des médias, de l'industrie et de la société civile, qui pourraient utiliser l'information pour inciter le PK à agir. Le secret ne sert, en fait, qu'à favoriser l'inaction.

Quoi qu'il en soit, les médias spécialisés ont abondamment cité les statistiques « secrètes » du PK, et le rapport provisoire de l'équipe d'examen du PK qui s'est rendue au Zimbabwe en juin était disponible sur Internet dans les minutes suivant sa publication. *The Wall Street Journal* a cité la version intégrale du rapport provisoire en août, même si les membres du PK n'en avaient pas encore pris connaissance.

Solution : Tous les examens du PK devraient être affichés en version intégrale sur le site Web public du PK.

CINQUIÈME PROBLÈME : LA DÉSORGANISATION OPÉRATIONNELLE ET LA MAUVAISE GESTION

Le roulement annuel de la présidence du PK est complètement dysfonctionnel, et la vice-présidence n'a aucune responsabilité. Le nouveau président commence à peine à se familiariser avec le processus et les problèmes lorsqu'il est remplacé par un autre nouveau venu. Lorsque des problèmes surviennent, le président a tendance à tergiverser jusqu'à la fin de l'année afin de laisser le prochain titulaire prendre les décisions désagréables. Le recours à des groupes de travail offre de réels avantages, mais la coordination et l'exécution des fonctions bureaucratiques est devenue un fouillis. La coordination des équipes d'examen, la

coordination des rapports et des examens annuels, et l'examen et la coordination des statistiques annuelles sont tous des activités ponctuelles, lentes, inégales et souvent empreintes d'amateurisme.

Solution : Conformément à la solution au DEUXIÈME PROBLÈME ci-dessus, on devrait mettre en place un petit secrétariat permanent auquel on octroierait un budget suffisant pour améliorer la coordination, la recherche et l'analyse d'information. Ce secrétariat ne remplacerait pas la surveillance des groupes de travail ou la prise de décisions par le PK, mais il assurerait le soutien qui est actuellement totalement inexistant.

SIXIÈME PROBLÈME : LES DROITS DE LA PERSONNE

Le deuxième paragraphe du préambule au Processus de Kimberley parle des « effets dévastateurs des conflits alimentés par le trafic des diamants de la guerre sur la paix et la sécurité des populations des pays touchés, ainsi que les **violations graves et systématiques des droits de l'homme** qui sont commises lors de tels conflits ».

Il importe de se rappeler les raisons qui ont motivé la création du Processus de Kimberley. Le processus a été créé d'abord et avant tout pour mettre un terme au phénomène des diamants de la guerre et pour empêcher sa réapparition. Pour ce faire, il fallait faire cesser les conflits qu'alimentaient les diamants de la guerre ainsi que les horreurs, sur le plan des droits de la personne, qui allaient de pair avec ces conflits. C'était nettement une affaire de droits de la personne. On ne jugeait pas nécessaire de mentionner cette question ailleurs que dans le préambule du PK parce que personne n'imaginait à l'époque que certains gouvernements, dans le but d'instaurer les contrôles internes exigés par le Processus de Kimberley, allaient abattre leurs propres citoyens et permettre que d'autres soient battus, violés et volés.

Solution : Le SCPK doit adopter des dispositions, dans ses normes minimums, qui obligent ses membres à respecter la primauté du droit et à garantir le respect des droits fondamentaux dans leur industrie du diamant.

SEPTIÈME PROBLÈME : LA CONSÉQUENCE DE L'ÉCHEC

Le coût de l'effondrement du Processus de Kimberley serait désastreux pour une industrie dont profitent autant de pays et pour les millions d'habitants de pays pauvres qui en dépendent, directement et indirectement. On verrait sans doute réapparaître une économie du diamant criminalisée et, par la suite, les diamants de la guerre. Le budget de la mission de maintien de la paix de l'ONU au Liberia atteint cette année 561 millions de dollars, soit plus de 200 millions de dollars de plus que le total du budget du gouvernement du Liberia. Les opérations de maintien de la paix de l'ONU en Côte d'Ivoire et RDC disposent d'un budget global de 1,8 milliard de dollars pour la période de juillet 2009 à juin 2010. L'ONU consacre des milliards de

dollars au maintien de la paix mais, après sept années, le PK est encore loin d'assurer un suivi suffisant des diamants dans les pays les plus touchés.

Le SCPK est trop important pour échouer, et il est trop précieux pour de nombreux pays, sociétés et personnes pour qu'on recoure à des faux-fuyants. Ses problèmes ne sont pas insurmontables. On peut les régler. On peut même les régler sans procéder à une réforme en profondeur, mais il faudra y mettre l'honnêteté, l'engagement et l'énergie qui ont jusqu'à maintenant fait défaut.

Solution : L'industrie du diamant a dit tout ce qu'il fallait dire à l'occasion de chaque plénière. Elle a appuyé l'Initiative diamant et développement. Mais cela ne suffit pas. Le PK porte directement sur l'industrie du diamant et, en fin de compte, la confiance des consommateurs entrera en jeu. Si l'industrie veut éviter un retour au chaos et à la corruption régnaient dans l'industrie il y a 10 ans, elle doit faire preuve de leadership à l'égard de tous ces problèmes. Et *tous* les gouvernements doivent exercer des pressions en faveur d'une réforme.

À LA PLÉNIÈRE DU PK 2009

Se souvenir à temps, ou *In Memoriam*?

Se souvenir d'où nous venons. Se souvenir de la mort, de la destruction et des guerres alimentées par les diamants. Se souvenir de la façon dont la contrebande, l'évasion fiscale, le vol et le mépris des sanctions ont terni l'industrie du diamant – dont le produit est considéré par tant de gens comme un symbole d'amour, de fidélité et de beauté. Se souvenir que nous avons déjà un accord mondial signé par 78 gouvernements, un accord qui met à notre disposition un coffre d'outils complet qui, avec quelques rajustements, serait pleinement en mesure de régler les problèmes. Les choses *peuvent* changer si les gouvernements et l'industrie ont vraiment à cœur de transformer le Processus de Kimberley, où l'on ne joint jamais le geste à la parole, pour en faire cet exemple resplendissant de gestion responsable que nous envisagions lorsque nous avons commencé à en parler il y a 10 ans.

AUTRES FACETTES

AutresFacettes, un bulletin périodique au sujet de l'effort international visant à mettre fin aux conflits reliés aux diamants, est une publication de Partenariat Afrique Canada. Les points de vue exprimés dans *AutresFacettes* sont uniquement ceux des auteurs et de la rédaction.

Nous reconnaissons l'appui de : Affaires étrangères et Commerce international Canada, Irish Aid, le Centre de recherches pour le développement international et plusieurs autres organismes.

Pour plus d'information, veuillez contacter Partenariat Afrique Canada.

info@pacweb.org
ISSN :1496-7502

<http://www.pacweb.org/>