

Un faux sentiment de confiance des consommateurs à l'égard des diamants : DÉCLIN DE LA CRÉDIBILITÉ DU PROCESSUS DE KIMBERLEY

Qu'est-ce que le Processus de Kimberley?

En décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A/RES/55/56 pour mettre un terme au rôle des diamants qui alimentaient les conflits. Il s'en est suivi une série de rencontres entre les gouvernements, la société civile et l'industrie des diamants, connues sous le nom de Processus de Kimberley (PK). Après des mois de négociation, le Système de certification du PK — un système qui certifie que les diamants bruts sont libres de conflit — a été lancé le 1^{er} janvier 2003.

Qu'est-ce qu'un diamant de conflit?

Selon la définition adoptée par les Nations Unies et le PK, les diamants de conflit sont des diamants bruts utilisés par des mouvements rebelles ou par leurs alliés pour financer des activités militaires visant à déstabiliser des gouvernements légitimes.

De nombreux groupes de la société civile estiment que la définition du PK est périmée. Ils croient que la définition des diamants de conflit devrait tenir compte de la contrebande, de l'évasion fiscale, des violations des droits de la personne et, cela est important, de la violence perpétrée par d'autres groupes, tels que les gouvernements ou d'autres acteurs.

Qu'est-ce qu'un Certificat du Processus de Kimberley?

Le Système de certification du PK certifie l'origine des diamants bruts provenant de zones libres de conflit. Le système n'est pas un traité international juridiquement contraignant, mais en adhérant au PK, tous les États membres s'engagent à adopter une loi nationale qui soit conforme aux normes minimums du PK et qui mette en place une série de « contrôles internes » pour s'assurer que les diamants de conflit soient exclus du commerce. Dans

le cadre de ces contrôles internes, les États membres du PK émettent des certificats du PK délivrés par l'administration gouvernementale pour chaque colis de diamants bruts exporté, certifiant que les diamants sont libres de conflit. Les États membres du PK sont tenus de ne faire le commerce des diamants qu'avec d'autres participants au PK.

Un certificat du PK sous-entend que le gouvernement émetteur est en mesure de suivre les diamants du lieu d'extraction jusqu'au point d'importation. La réalité est toutefois différente.

Les pays où la production est artisanale n'ont pas toujours une vision complète des lieux où leurs diamants sont extraits ni même, dans certains cas, de leur véritable origine. En octobre 2014, le Groupe d'experts des Nations Unies sur la République centrafricaine (RCA) s'est dit préoccupé par le trafic illicite des diamants de leur pays vers le Cameroun, malgré un embargo de l'ONU et du PK. L'ONU a estimé qu'environ 140 000 carats, d'une valeur de 24 millions USD, étaient passés en contrebande en provenance de la RCA entre mai 2013 et octobre 2014.

Quel est le rôle de l'industrie du diamant et de la société civile?

Le PK est un système intergouvernemental, mais tant l'industrie du diamant que certaines organisations de la société civile y ont adhéré dès le début et participent activement à des groupes de travail et des équipes d'examen ainsi qu'aux réunions plénières. Ensemble, ces trois groupes forment les trois piliers du PK. On considère que ce système est l'une des premières initiatives multipartites, avec sa structure tripartite où les gouvernements, l'industrie et la Coalition de la société civile du PK se concertent pour s'attaquer à un problème commun. D'autres représentants de l'industrie et de la société civile siègent aussi au PK, à titre d'observateurs.

Lorsque j'achète des bijoux en diamants, devrais-je demander un certificat du Processus de Kimberley pour m'assurer de la provenance des diamants?

Le Certificat du PK ne s'applique qu'aux diamants bruts au moment où ils sont exportés de leur pays d'origine vers le centre d'affinage, où ils pourront être taillés et polis. Le PK ne s'applique pas aux pierres taillées et polies. Certains membres de l'industrie du diamant s'« autoréglementent » volontairement le long de la chaîne d'approvisionnement, par l'entremise de mécanismes connus sous le nom de « système de garanties ». Toutefois, lorsqu'on achète des bijoux en diamants, rien ne garantit l'origine de ces diamants.

Les certificats du PK et les contrôles internes présentent une lacune qui fait en sorte que des diamants de conflit provenant de pays sous embargo, tels que la RCA, puissent être passés en contrebande et vendus légalement par l'entremise de pays voisins, comme le Cameroun. De plus, des pratiques commerciales laxistes dans les centres de commerce du diamant tels que les Émirats arabes unis permettent à des diamants provenant de zones de conflit d'être intégrés à la chaîne d'approvisionnement légitime.

Qu'est-ce que la coalition de la société civile du Processus de Kimberley?

Des enquêtes menées en Sierra Leone par des groupes de la société civile, dont IMPACT (auparavant Partenariat Afrique Canada), ont établi pour la première fois un lien entre les diamants et le financement des conflits. De tels organismes ont joué un rôle vital au sein du PK depuis sa création. À titre d'observateurs, les groupes de la société civile sont des membres actifs des groupes de travail et des missions d'évaluation des pays, en plus de participer aux réunions intersessions et plénières.

En 2007, des organisations de la société civile se sont concertées pour former la Coalition de la société civile du PK afin de donner plus d'ampleur à leur travail. La Coalition a pu faire connaître ses préoccupations avec succès à titre de groupe coordonné, notamment en ce qui a trait aux violations et aux recommandations visant à améliorer la chaîne d'approvisionnement des diamants. La Coalition de la société civile du PK réunit 11 organisations internationales et communautaires de partout dans le monde. La Coalition est le seul représentant officiel de la société civile au sein du PK.

MEMBRES DE LA COALITION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DU PK

Groupe de Recherche et de Plaidoyer sur les Industries Extractives (GRPIE), CÔTE D'IVOIRE

Centre du Commerce International pour le Développement (CECIDE), GUINÉE

Green Advocates, LIBÉRIA

Network Movement for Justice and Development (NMJD), SIERRA LEONE

Réseau de Lutte contre la Faim (RELUFA), CAMEROUN

Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire (CENADEP), RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Groupe d'Appui aux Exploitants des Ressources Naturelles (GAERN), RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Zimbabwe Environmental Lawyers Association (ZELA), ZIMBABWE

Center for Natural Resource Governance (CNRG), ZIMBABWE

International Peace Information Service, BELGIQUE

IMPACT (auparavant Partenariat Afrique Canada), CANADA

Quelles sont les préoccupations de la Coalition de la société civile à l'égard du Processus de Kimberley?

Au cours des premières années, le PK a acquis une réputation de mécanisme efficace de prévention des conflits. Au milieu et à la fin des années 1990, jusqu'à 15 % de la production annuelle de diamants bruts, d'une valeur de 10 milliards de dollars, appartenaient à la catégorie des diamants de conflit. Depuis, cette proportion est passée à moins de 1 %. Aujourd'hui, la République centrafricaine est le seul pays au monde où l'on trouve encore des diamants de conflit, selon la définition traditionnelle.

Toutefois, bien que le PK ait peut-être rétabli la confiance des consommateurs, le système n'a pas évolué de manière à relever les nouveaux défis. Le PK doit s'assurer que la chaîne d'approvisionnement mondiale des diamants est propre et légale, et qu'elle n'alimente pas des conflits armés et des violations des droits de la personne; il doit en outre réagir à de nouveaux enjeux, tels que les répercussions des diamants synthétiques sur le marché des diamants naturels, le retrait du soutien de grandes banques à l'industrie du diamant, les moyens à prendre pour s'attaquer à la sous-évaluation et le blanchiment d'argent.

UNE DÉFINITION PÉRIMÉE : En continuant d'utiliser la définition d'origine des « diamants de conflit », qui met l'accent sur le financement des groupes rebelles, le PK laisse de côté la majorité des diamants de conflit échangés aujourd'hui — ceux qu'utilisent des gouvernements légitimes, des sociétés privées qui offrent des services militaires ou d'autres acteurs, pour servir leurs propres intérêts.

Incapacité de réformer : Durant le cycle périodique de réforme du PK, en 2012, la Coalition de la société civile a déployé des efforts pour faire adopter une nouvelle définition élargie qui reconnaîtrait les divers acteurs, y compris les responsables gouver-

DIAMANTS ILLICITES :

Les diamants illicites n'ont peut-être rien à voir avec le conflit, mais ils sont volés, passés en contrebande et utilisés pour le blanchiment d'argent ou l'évasion fiscale; il se peut aussi qu'on ait déclaré frauduleusement leur pays d'origine — y compris par l'entremise de certificats du PK contrefaits. Par exemple, le PK a été incapable de s'attaquer efficacement au problème des diamants de conflit provenant de pays tels que la République centrafricaine, qui pénètrent dans la chaîne d'approvisionnement sous le couvert d'un faux pays d'origine. La traçabilité — et l'arrêt du commerce illicite — est nécessaire pour mettre un terme une fois pour toutes au commerce illicite des diamants de conflit.

nementaux susceptibles de profiter des diamants de conflit, et l'importance de s'attaquer au commerce illicite. Malgré des mois de négociation sur le libellé, l'adoption d'une nouvelle définition n'a pu se faire parce qu'il fallait un consensus. Les tentatives de la société civile et de certains gouvernements d'intégrer le respect des droits de la personne aux normes minimums du SCPK ont été bloquées par un certain nombre de pays, y compris l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine et la Russie.

UNE PRISE DE DÉCISIONS CONSENSUELLE :

En prescrivant une prise de décisions fondée sur un modèle consensuel — c'est-à-dire l'unanimité — le Processus de Kimberley se condamne à l'inefficacité. Cela vaut particulièrement lorsque des réformes comme une nouvelle définition sont proposées, particulièrement lorsque des preuves de violations ou d'abus par des États membres sont mises au jour, puisque chaque État sans exception possède un droit de veto.

Inaction : Durant les négociations qui ont mené à la création du PK, la société civile a signalé les défis que posait la mise en place d'un mécanisme efficace où les décisions devaient se prendre par consensus. La preuve en a été faite au fil des ans. Lorsque sont apparus de « graves cas de non-conformité » en Guinée, au Liban et au Zimbabwe, le PK a débattu des problèmes, a dépêché des équipes, a rédigé des rapports et a tenu des réunions extraordinaires, mais il n'a pas réglé les questions de fond.

L'expulsion n'a été évoquée qu'une seule fois, en 2004, dans le cas de la République du Congo. Depuis, l'exigence qui impose d'en arriver à un consensus pour toutes les décisions a empêché l'adoption de toute mesure punitive, même dans les cas les plus flagrants de non-conformité.

MANQUE DE TRANSPARENCE ET DE SURVEILLANCE EXTÉRIEURE :

Dans tout système qui s'occupe des chaînes d'approvisionnement, la surveillance et la transparence sont essentielles. Le PK s'est donné un mécanisme d'examen par les pairs, qui envoie par rotation, dans les pays participants, des missions d'examen composées de représentants du gouvernement, de l'industrie et de la société civile. Les rapports de ces missions d'examen, toutes les recommandations ainsi que d'autres documents importants qui pourraient fournir des renseignements sur le PK et ses progrès demeurent confidentiels.

Échec de la surveillance : La question de la surveillance par des tiers demeure litigieuse depuis le début de la mise en place du PK, la société civile préconisant une surveillance indépendante, par des tiers, comme seule solution crédible. Bien que la transparence ait été dès le départ un enjeu majeur du PK, le mécanisme est entouré de secret. Le fait que les rapports des missions d'examen — le seul mécanisme de surveillance qui évalue la façon dont les pays appliquent des mesures de contrôle interne pour s'assurer que des diamants de conflit ne se retrouvent pas dans la chaîne d'approvisionnement — demeurent secrets est un échec du système et empêche le public d'exiger des comptes de ses élus. De plus, il est très rare qu'on mette en œuvre, ou même qu'on étudie, les recommandations des missions d'examen.

AUCUN OUTIL POUR FAIRE FACE À DE NOUVEAUX ENJEUX — ET MANQUE DE VOLONTÉ DE LE FAIRE : Malgré les données probantes et les recommandations, le PK refuse de se pencher sur la nature changeante du commerce des diamants de conflit. Les problèmes auxquels il devient de plus en plus important de s'attaquer sont la contrebande, la fiscalité, le blanchiment d'argent et les prix de transfert; c'est pourquoi les centres de commerce achètent des diamants illicites pour une fraction de leur valeur. On fait continuellement fi de ces problèmes.

Échec de la mobilisation : Durant les négociations qui ont mené à la création du PK, les organisations de la société civile ont demandé la mise en place d'un secrétariat du PK, qui pourrait gérer la surveillance et le suivi connexe. Au cours des précédentes années de réforme, comme en 2012, la Coalition de la société civile a déposé une proposition relative

à la création d'un Secrétariat permanent pour s'assurer que le PK dispose d'un mécanisme de suivi des enjeux émergents. Dans le même ordre d'idées, la Coalition de la société civile préconise depuis longtemps la création d'un fonds fiduciaire multi-donateurs non seulement pour fournir de l'aide à la société civile, mais pour aider tous les participants à assister aux activités du PK et à mettre en œuvre des normes minimums. Les deux recommandations doivent faire l'objet d'un débat durant 2017, une année de réforme.

DÉSINTÉGRATION DE LA « FAMILLE DU PK » EN RAISON DES ATTAQUES PUBLIQUES CONTRE LA COALITION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE :

Le PK est acclamé à titre d'une des premières initiatives multipartites où des gouvernements, l'industrie et la société civile se concertent pour mettre un terme au commerce des diamants de conflit. En 2016, pour la première fois de l'histoire du PK, la Coalition de la société civile du PK a annoncé le boycottage de la présidence du PK, les EAU, en raison des préoccupations généralisées soulevées par les normes d'importation laxistes de ce pays, qui ont permis à des diamants illicites en provenance de zones de conflit de s'insérer dans la chaîne d'approvisionnement légitime. Dans une initiative sans précédent, la présidence du PK et d'autres États ont attaqué publiquement la Coalition de la société civile et dénigré son travail visant à améliorer la gouvernance des diamants.

Non-respect de la société civile : La participation et la voix de la société civile au sein du PK sont inscrites dans la résolution originale de l'ONU. À maintes reprises, la coalition a fait part aux membres du PK de ses préoccupations au sujet d'une possible présidence des EAU, et ce qui est encore plus problématique, au sujet de la relation antagoniste de ce pays avec les groupes de la société civile.



IMPACT

Transformer la gestion des ressources naturelles
Renforcer le pouvoir d'agir des communautés