



À la loupe :

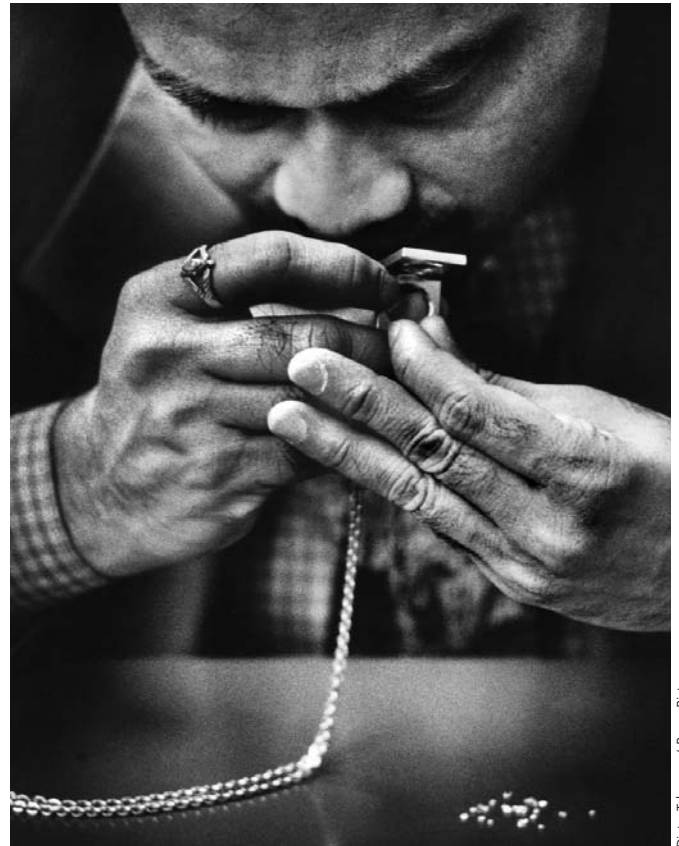
Les diamants illicites et le Processus de Kimberley

Le commerce illicite : une porte d'entrée pour les diamants de guerre

Le commerce illicite des diamants bruts est l'une des plus grandes menaces auxquelles est confronté le Système de certification du Processus de Kimberley (PK) pour les diamants bruts. Le PK a été créé pour stopper et prévenir le commerce des diamants de guerre, qui a coûté la vie à un grand nombre de personnes au cours des deux dernières décennies. À la fin de la cinquième année du programme, le trafic des pierres illicites et des diamants de guerre ressemble davantage à la règle – une règle dangereuse – qu'à l'exception.

Partenariat Afrique Canada et Global Witness soutiennent depuis longtemps que le Processus de Kimberley devrait être plus proactif quant à la surveillance des infractions et réprimer plus sévèrement ce commerce illicite. Aujourd'hui, la situation s'aggrave. Au Venezuela, la contrebande endémique de diamants se poursuit alors que le gouvernement se moque du système de certification. Malgré un embargo des Nations Unies sur les diamants de guerre de la Côte d'Ivoire, des pierres sont extraites encore aujourd'hui dans le nord du pays, passées en contrebande vers des centres de commerce international et vendues aux consommateurs. Le gouverneur de la Banque de réserve du Zimbabwe, Gideon Gono, affirmait récemment que plus de 10 000 personnes visitent la ville frontalière de Mutare chaque mois pour s'adonner à des activités illégales liées aux diamants. Il disait aussi que plus de 2 000 consortiums locaux font la contrebande de diamants vers l'extérieur du pays.

Ce document examine certaines questions relatives à la circulation des diamants bruts, en particulier dans les pays qui présentent de graves problèmes de contrôle dans le secteur minier artisanal. Nous présentons les résultats d'une enquête visant à évaluer de quelle façon les pays participants appliquent les mesures de contrôle du PK et surveillent l'industrie du diamant. Nous proposons ensuite des recommandations précises pour changer la manière de gérer et de mettre en oeuvre le PK. Nous espérons que le Processus de Kimberley, paralysé devant ces problèmes par le déni et la procrastination ces dernières années, adoptera une attitude proactive, visant la résolution de ces problèmes au cours de la prochaine réunion plénière à New Delhi.



Dieter Telemans / Panos Pictures

En Belgique, un négociant utilise une loupe pour examiner des diamants bruts.

Le Processus de Kimberley devrait :

- ◆ prendre rapidement des mesures lorsqu'il est confronté à des cas de non-conformité et adopter un mécanisme de suspension provisoire assorti de critères clairs;
- ◆ exiger de ses participants une surveillance gouvernementale plus rigoureuse à l'égard de l'industrie du diamant, y compris des vérifications régulières des stocks des sociétés;
- ◆ exiger que le secteur de la taille et du polissage adhère aux normes minimales du PK;
- ◆ exiger que les participants améliorent leurs contrôles internes et qu'ils intensifient leurs efforts de collaboration et de mise en application des règles afin de lutter plus efficacement contre la contrebande des diamants bruts;
- ◆ se donner des capacités de recherche et de surveillance pour s'attaquer à la circulation illicite de diamants bruts.

AFRIQUE DE L'OUEST

Les pays riches en diamants de l'Afrique de l'Ouest – la Guinée, la Sierra Leone, le Libéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire – sont confrontés aux mêmes fléaux que la plupart des pays où s'effectue de l'extraction minière artisanale : des frontières perméables, des infrastructures fragiles, un manque de transparence et une gouvernance faible. La circulation continue de diamants de guerre vers l'extérieur de la Côte d'Ivoire et la possibilité d'un retour à l'instabilité dans les pays voisins indiquent que de rigoureux contrôles du Processus de Kimberley sont essentiels pour la région.

Les enquêtes menées par la société civile et le Groupe d'experts des Nations Unies sur la Côte d'Ivoire ont démontré que les diamants de guerre ivoiriens atteignent les marchés internationaux en passant par le Mali, mais aussi par des pays participants au PK en Afrique de l'Ouest. Partout dans la région, les importantes failles dans les contrôles internes et dans la surveillance qu'exercent les gouvernements sur l'industrie du diamant signifient que des centaines de milliers de creuseurs et de négociants non officiels agissent sans surveillance gouvernementale et contribuent à un important commerce transfrontalier illicite de diamants bruts. La faiblesse des contrôles en aval de la chaîne dans les centres de commerce et de transformation fait en sorte que des diamants de guerre, des diamants de contrebande et des diamants volés parviennent jusqu'aux consommateurs.

Les statistiques du PK pour l'Afrique de l'Ouest révèlent des tendances inquiétantes. En 2005, 2006 et 2007 la Sierra Leone a rapporté des données de production et d'exportation identiques. Ce fut également le cas pour le Ghana en 2005 et 2006, et pour le Libéria en 2007. Ces tendances laissent croire que les autorités de ces pays n'ont pas de données crédibles quant à leur production nationale. Les statistiques de la Guinée ont affiché de larges écarts avec celles de leurs partenaires commerciaux pendant plus de quatre années, mais le gouvernement n'a pas pris de mesures pour réconcilier ces données.



Les participants au PK doivent renforcer la surveillance qu'ils exercent sur l'industrie du diamant afin de freiner le commerce illicite des diamants bruts.



Global Witness

Le secteur minier artisanal est particulièrement difficile à réglementer, et des centaines de milliers de creuseurs informels travaillent en marge des contrôles gouvernementaux.

CÔTE D'IVOIRE

Selon les estimations, la production diamantifère de la Côte d'Ivoire représente entre 100 000 carats et 300 000 carats par année, et elle est concentrée dans la partie nord du pays, qui est aux mains des rebelles. Le groupe rebelle des Forces Nouvelles (FN) prélève une taxe de 8 % sur toutes les ventes de diamants, et selon certaines sources établies dans les zones minières, les recettes que tirent les FN du commerce des diamants dépassent 50 % de la valeur des pierres dans certaines régions. Les enquêtes effectuées par Global Witness en 2005 et 2008 ont révélé que ces diamants sortent du pays en contrebande par l'entremise du Mali et de la Guinée, et atteignent les marchés internationaux certifiés par le PK, malgré les sanctions des Nations Unies et les systèmes du PK.

Le commerce illicite des diamants de la Côte d'Ivoire est la seule instance de diamants de guerre à laquelle le Processus de Kimberley a dû réagir depuis son inauguration, en 2003. Le fait que le PK n'ait jamais réussi à régler le problème est à la fois alarmant et inacceptable : il remet sérieusement en question l'efficacité du système. La situation politique en Côte d'Ivoire s'améliore peut-être, mais les contrôles insuffisants dans les pays voisins et dans les centres internationaux du diamant font en sorte que des diamants de guerre ivoiriens sortent encore du pays en contrebande et s'infiltrent dans le commerce légitime. Le Groupe d'experts des Nations Unies a rapporté que la valeur de ces diamants pourrait s'élever à 23 millions de dollars par année.

Le PK a essayé de régler le problème en effectuant des visites sur le terrain et en adressant des recommandations supplémentaires aux pays participants, mais aucune de ces mesures n'a mis un terme à la circulation illicite des diamants. Les gouvernements et l'industrie ont fortement résisté à l'idée de renforcer la surveillance et le contrôle exercés sur le commerce de diamants de guerre ivoiriens.

RDC

Dans de nombreux pays, la contrebande est étroitement liée à de faibles contrôles internes. L'innombrable population de mineurs artisans au Congo demeure, pour une large part, non enregistrée et est exclue de toute réglementation. Il en va de même des nombreux petits négociants qui achètent des diamants des creuseurs sur les sites d'extraction et dans tous les bazars de nuit de Mbuji-Mayi où l'on vend des diamants. Aucun d'eux ne tient un registre de ses transactions. Ainsi, les diamants passent du mineur artisan à l'acheteur sur les lieux même de l'extraction avant de se retrouver entre les mains d'un acheteur plus important en ville et ce, complètement à l'insu du gouvernement.

À l'échelon supérieur se trouvent des acheteurs qui, eux, s'enregistrent et obtiennent une carte de négociant au coût de 500 dollars US par année. Toutefois, ils conservent rarement des données sur leurs transactions. Ils rassemblent des colis de diamants provenant de sources variées et les vendent aux comptoirs de la capitale. Cette démarche est légale, mais elle masque l'origine des diamants. Ainsi, les autorités congolaises prennent connaissance de l'existence de ces diamants d'origine inconnue seulement lorsqu'ils arrivent dans un comptoir à Kinshasa.

Le rapport de la visite d'examen du PK en 2004 recommandait que les autorités de la RDC recensent et enregistrent les creuseurs artisans du pays, dont le nombre est évalué autour d'un million, et mettent au point un système pour consigner les quantités de diamants produits dans les principaux sites d'extraction artisanale. Ces données permettraient aux autorités de comparer les quantités extraites du sol avec celles enregistrées dans les comptoirs : une façon de contrôler la contrebande. Le ministère des Mines n'a fait qu'une brève tentative pour enregistrer les creuseurs artisans, mais cet effort s'est arrêté il y a deux ans.

ANGOLA

Le système de contrôles internes de l'Angola présente de sérieuses failles, en particulier en ce qui a trait aux contrôles censés permettre de suivre les diamants dans le secteur informel. Ces problèmes ont d'abord été cernés par l'équipe d'examen du PK de 2005, qui n'avait pas été autorisée à visiter les régions d'extraction alluvionnaire. Elle a quand même formulé une série de recommandations visant à améliorer les contrôles de l'Angola dans le secteur artisanal informel, dont celles de ne permettre le commerce qu'entre personnes enregistrées et de conserver des données à jour sur les transactions. Trois années plus tard, peu a été fait pour corriger ces faiblesses.

L'Angola se préoccupe du fait qu'au cours des dernières années, une forte proportion de ses diamants ont été extraits et sont sortis du pays en contrebande par l'entremise d'immigrants illégaux, notamment des personnes de la RDC.

En conséquence, les autorités ont entrepris une série d'expulsions massives – des dizaines de milliers de personnes ont été déplacées et retournées de force dans leur pays d'origine. Sans compter les problèmes relatifs aux droits humains, ces expulsions rappellent vivement que si les frontières ne peuvent empêcher la circulation illicite des personnes, il est peu probable qu'elles arrêtent la circulation des diamants illicites sans une mise en oeuvre plus efficace des normes minimales du PK, et une exigence que les examens du PK soient pris au sérieux.

AMÉRIQUE DU SUD

On estime que le Venezuela produit chaque année 200 000 carats de diamants bruts. Aucun de ces diamants n'est exporté légalement et aucun n'est enregistré dans les statistiques du PK. On peut donc facilement déduire que peu d'entre eux restent au Venezuela. Tout porte à croire que la plupart des diamants sortent du pays en contrebande par l'entremise du Brésil et surtout du Guyana. Les fonctionnaires guyanais nient toute accusation, et les visites d'examen par les pairs du PK au Brésil et au Guyana ont évité cette question. L'équipe d'examen ne s'est pas non plus rendue près de la frontière du Venezuela, où la contrebande se pratique au grand jour.



Global Witness

Des contrôles rigoureux sont nécessaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement du diamant, et le secteur de la taille et du polissage devrait adhérer aux normes minimales du PK.

Si les diamants de contrebande du Venezuela ne passent pas par le Brésil et le Guyana, ils entrent dans la chaîne à d'autres endroits. Pourtant, depuis deux ans le PK n'a fait que débattre de la meilleure façon de communiquer avec le gouvernement du Venezuela, plutôt que de trouver une solution aux problèmes mis à jour. Le Venezuela s'est pour l'instant « séparé » du PK – pendant que ses diamants illicites continuent de s'infiltrer dans le commerce international.

Enquête sur les mécanismes d'application et de contrôle du PK

Les contrôles et les lois relatifs au Processus de Kimberley visent à intervenir contre la circulation illicite de diamants et à prévenir le commerce des diamants de guerre. Les cas décrits ci-dessus démontrent que ces contrôles n'empêchent pas les diamants illicites de s'introduire dans les marchés légitimes et de parvenir jusqu'aux consommateurs. Chaque participant du PK est responsable de mettre en place des mesures de contrôle et des sanctions efficaces dans le but d'enrayer le commerce illégal. En juillet et août 2008, Partenariat Afrique Canada et Global Witness ont mené deux enquêtes afin de déterminer l'ampleur des activités de contrôle réalisées dans le cadre de la mise en application du Processus de Kimberley.

Un examen des principaux documents produits par le PK entre 2004 et 2007, y compris les rapports annuels soumis par les participants et les rapports des examens par les pairs, révèle que pour ce qui est du contrôle et des sanctions, la majorité des pays participants au PK manquent à leurs responsabilités. Parmi les 48 participants pour lesquels on possède des renseignements récents, près des deux tiers (62,5 %) n'ont rapporté aucune infraction au PK pour la période à l'étude. Toutefois, des rapports des ONG et des médias ont mis au jour des preuves d'activités illicites dans les secteurs du diamant chez près de la moitié de ces pays. Dans bien des cas, les mécanismes de contrôle ne sont tout simplement pas appliqués.

Dans d'autres cas, les participants omettent systématiquement de communiquer au Processus de Kimberley des informations concernant l'application des mesures de contrôle. Au cours des six derniers mois, les médias ont rapporté des arrestations et des saisies liées au PK en Europe, au Canada, aux États-Unis, au Brésil, en Inde et ailleurs, mais cette information ne circule pas parmi les participants du PK. Pour les quelques situations où l'on rapporte des infractions, les participants fournissent rarement des renseignements sur les mesures de suivi que prennent les autorités de leurs pays.

En plus d'examiner les rapports du PK, nous avons enquêté directement auprès des participants au PK au sujet de la mise en oeuvre des mesures de prévention et de contrôle du PK depuis 2006. L'enquête a été menée par voie électronique. Un courriel, décrivant les objectifs et la méthode de collecte de renseignements, a été envoyé à tous les participants du PK, puis a été suivi d'un message de rappel. Parmi les 45 participants consultés, 24 ont répondu mais près de la moitié d'entre eux n'ont répondu qu'à une seule question, ce qui a rendu les résultats presque inutilisables.

Il y a néanmoins certaines tendances intéressantes – et nous remercions ceux qui ont pris le temps de fournir des renseignements. Une poignée de répondants ont rapporté que certaines vérifications physiques ponctuelles et aléatoires sont

effectuées auprès de sociétés commerciales de diamants, mais il s'agit d'exceptions plutôt que de la règle. La Commission européenne (CE) a effectué le plus grand nombre de ces vérifications ponctuelles, rapportant l'exécution de 133 audits auprès de sociétés de diamants depuis 2006 par les autorités du PK en Allemagne, en Belgique, en Bulgarie, en République tchèque, en Roumanie et au Royaume-Uni.

En réponse aux questions portant sur le nombre des arrestations, saisies, poursuites et condamnations réalisées en vertu du PK depuis 2006, quatre participants seulement ont fourni des renseignements : la Bulgarie, la CE, le Libéria et les États-Unis. Ces derniers ont fourni les renseignements les plus détaillés, rapportant la saisie de 19 expéditions depuis 2003, dont 12 en 2007, après le renforcement des mesures d'application. Ils ont rapporté avoir saisi des colis en provenance du Brésil, de l'Afrique du Sud, du Ghana, de l'Indonésie, du Libéria, de l'Espagne, de Hong Kong, de Taïwan et du Mexique, et ont déclaré que l'origine des diamants saisis était inconnue.

Le prétexte de la confidentialité

En plus de ne pas répondre à la plupart des questions, certains répondants se sont simplement dissimulés derrière les règlements relatifs à la « confidentialité ». Par exemple, l'Australie a déclaré être incapable de répondre à cinq des sept questions « parce que la divulgation de cette information est restreinte conformément aux dispositions sur la divulgation des renseignements personnels de la loi sur l'administration douanière de 1985 ». L'Australie n'a pas été le seul pays à refuser de fournir l'information même la plus élémentaire sur les saisies ou les poursuites liées aux diamants.

Le questionnaire ne demandait aucune information susceptible de violer les règlements sur la protection des renseignements personnels. Lorsqu'une personne est accusée d'un crime, dans la plupart des pays, on considère cette information comme étant du domaine public. Une étude rapide d'articles de journaux australiens confirme qu'on y mentionne souvent les renseignements tels que les noms, la nature des crimes, la valeur des biens faisant l'objet de contrebande et les détails sur les peines prononcées. De nombreux articles de ce type, portant sur des arrestations liées aux diamants, ont paru dans des médias européens, canadiens, états-unis, indiens et brésiliens au cours des derniers mois. Il est clair que de tels renseignements ne sont ni privés ni confidentiels.

Les participants – et le PK dans son ensemble – gagneraient en crédibilité s'ils étaient plus ouverts avec ce type de renseignements. Le secret laisse croire que dans de nombreux pays, les autorités du PK ne connaissent pas vraiment les réponses aux questions posées ou, ce qui est pire encore, n'ont pris aucune mesure pour appliquer les lois relatives au PK.

Conclusion et recommandations

Malgré les lois et les contrôles découlant du Processus de Kimberley, il se pratique encore un vaste commerce illicite de diamants bruts en marge du système de certification. Dans la plupart des cas, la surveillance gouvernementale du commerce des diamants n'est pas suffisamment efficace pour empêcher ces transactions, et les mécanismes de contrôle conçus pour prévenir et mettre un terme au commerce des diamants illicites et des diamants de guerre, et pour le prévenir, sont inefficaces ou bien inexistent.



Global Witness

Les gouvernements participants au PK devraient procéder à des vérifications périodiques de toutes les sociétés de commerce et de production de diamants qui relèvent leur juridiction.

Même s'il existe certains signes d'amélioration des contrôles internes chez les quelques participants au PK qui ont renforcé leurs mesures d'application au cours des dernières années, dans l'ensemble le PK n'a pas réussi à répondre rapidement et efficacement aux situations préoccupantes, et à garantir que tous ses membres se conforment aux exigences minimales du système. Nous demandons à l'Inde, qui préside actuellement le Processus de Kimberley, et à tous les participants, de tenir compte des recommandations suivantes à la réunion plénière de 2008 :

1. Le Processus de Kimberley devrait réagir rapidement lorsqu'il est confronté à des cas de non-conformité, et devrait adopter un mécanisme de suspension provisoire assorti de critères clairs.

Le Processus de Kimberley n'a jamais réagi aux importants problèmes de contrôles internes du Brésil; il a tergiversé au sujet de la Côte d'Ivoire jusqu'à ce que le problème soit soulevé par le Conseil de sécurité des Nations Unies et par les médias; et en trois ans, il n'a pas réussi à s'attaquer au problème de la non-conformité du Venezuela. Pendant plusieurs années, on a constaté le besoin urgent de mesures provisoires qui se situeraient entre l'expulsion totale et l'inaction. Le PK doit mettre au point un mécanisme par lequel il pourrait suspendre temporairement un pays membre qui présente de graves problèmes de conformité jusqu'à ce que ces problèmes soient réglés.

2. Le Processus de Kimberley devrait exiger de ses participants une surveillance gouvernementale accrue de l'industrie du diamant, y compris des vérifications périodiques des stocks des sociétés. Le secteur de la taille et du polissage des diamants devrait lui aussi adhérer aux normes minimales du PK.

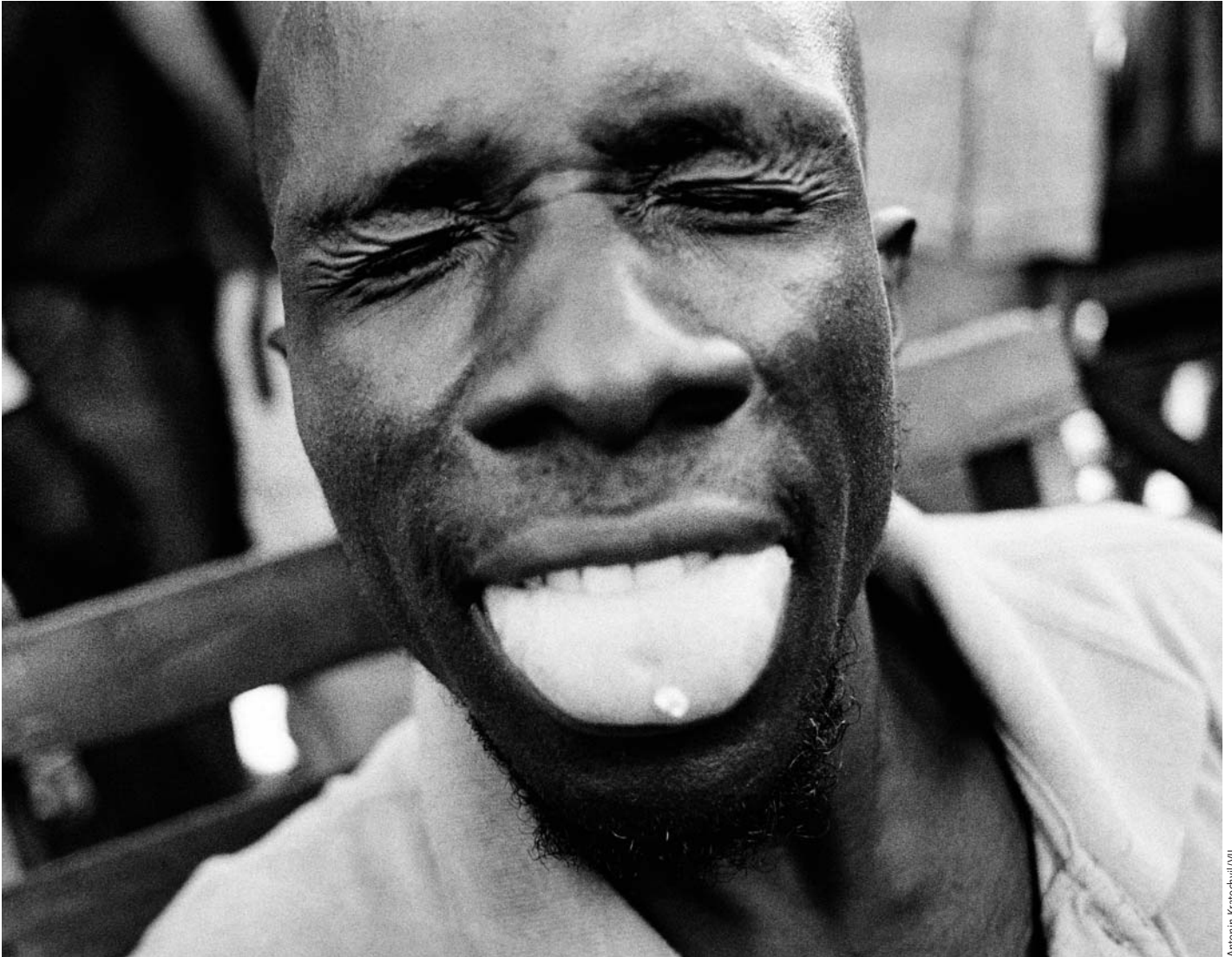
Il faudrait ajouter aux normes minimales du PK des mesures d'application plus rigoureuses concernant les contrôles internes de chaque participant. Elles comprendraient : l'exigence, pour toutes les sociétés diamantaires, de réaliser des vérifications des stocks qui feraient partie intégrante de la vérification annuelle de leurs états financiers; des vérifications aléatoires périodiques par le gouvernement auprès des sociétés de commerce et de production de diamants; et l'inclusion explicite des sociétés de taille et de polissage de diamants dans les normes minimales du PK.

3. Les participants au Processus de Kimberley devraient améliorer leurs mécanismes de contrôles internes, et accroître leurs efforts en matière d'application et de collaboration pour lutter contre la contrebande de diamants bruts.

Les participants au PK devraient déployer beaucoup plus d'efforts pour contrôler la contrebande, et devraient rendre publics ces efforts plutôt que de se dissimuler derrière le prétexte de la confidentialité. Plus particulièrement, les pays producteurs de diamants devraient veiller à exercer un contrôle et une surveillance efficaces dans les régions de production. Il faut accroître la coordination régionale et internationale entre les organismes chargés de faire respecter la loi, et l'industrie légitime doit collaborer de manière plus proactive avec ces organismes afin de leur fournir des renseignements sur les comportements illicites.

4. Le Processus de Kimberley devrait se donner des capacités de recherche et de surveillance pour s'attaquer à la circulation illicite de diamants bruts.

Actuellement, il n'existe ni financement, ni capacités suffisantes qui permettent de réaliser des recherches proactives et de prendre des mesures relatives aux problèmes repérés au cours des visites d'examen, dans les rapports annuels du PK et dans les articles des médias et les enquêtes des ONG. Le PK a besoin d'une capacité de surveillance pour cerner les problèmes préoccupants, et aider la présidence et les groupes de travail à accroître la conformité. Il ne devrait pas s'agir d'un arrangement ad hoc laissé aux ONG, aux médias et à d'autres intervenants; il faut que cela fasse partie intégrante du PK, afin que ce soit un instrument efficace pour prévenir le commerce des diamants de guerre.



Antonin Kratochvíl/VII

Un négociant sans permis montre un diamant posé sur sa langue à Koidu, dans l'est de la Sierra Leone, en janvier 2006. Il achète des diamants de centaines de mineurs qui cherchent des diamants à Congo Creek, à l'extérieur de Koidu.



global witness

Global Witness Publishing Inc.
1120 19th St, NW
Washington DC
20036
USA
Tél. : 202-721-5670
Télé. : 202-530-0128
mail@globalwitness.org
www.globalwitness.org



PARTNERSHIP AFRICA CANADA

Partenariat Afrique Canada
600-331, rue Cooper
Ottawa (Ontario)
K2P 0G5
Canada
Tél. : +1-613-237-6768
Télé. : +1-613-237-6530
info@pacweb.org
www.pacweb.org

Publié par Global Witness et Partenariat
Afrique Canada 2008

ISBN 1-897320-09-4

© Global Witness et Partenariat
Afrique Canada 2008

Tous droits réservés. Cette publication est protégée par le droit d'auteur, mais elle peut être reproduite gratuitement par tout moyen à des fins de plaidoyer et d'enseignement, ou pour mener une campagne, mais non à des fins de revente. Les titulaires du droit d'auteur demandent que chacune de ces utilisations lui soit signalée à des fins d'évaluation des incidences. À des fins de copie en toute autre circonstance, de reproduction dans d'autres publications, ou de traduction ou d'adaptation, il faut obtenir la permission écrite préalable de l'un ou l'autre des éditeurs, qui pourrait exiger le paiement de droits d'utilisation.