



global witness



La réforme du secteur du diamant en RDC



Un briefing par Global Witness
Juin 2006

Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) dispose de ressources naturelles extrêmement riches. La gestion responsable de ces ressources constitue la clé de la stabilité et de la paix futures du pays, ainsi que de sa croissance économique. Les diamants, la marchandise d'exportation la plus précieuse du pays, comptent parmi les nombreuses ressources qui ont contribué au financement du conflit armé en RDC de 1998 à 2003.¹ Depuis 2003, la RDC adhère au Processus de Kimberley, un système international de certification des diamants conçu pour éliminer le commerce des diamants du conflit. Sa participation à ce système est l'un des éléments qui ont concouru à la hausse significative des exportations officielles de diamants. Cependant, la RDC manque encore d'un dispositif puissant de contrôles internes qui lui permettrait d'assurer la traçabilité des diamants depuis la mine jusqu'au point d'exportation. Des diamants continuent d'être exportés clandestinement depuis ce pays, et des pierres en provenance de pays voisins y sont également introduites illicitement.

Les mesures prises par le gouvernement de transition, en place depuis 2003, ont été insuffisantes pour permettre un contrôle du secteur du diamant et veiller à ce que les revenus dégagés des diamants contribuent au développement du pays. Les initiatives mises en œuvre par les bailleurs de fonds afin d'encourager les réformes dans le secteur du diamant pendant la période de transition ont elles aussi été insuffisantes. Certains progrès ont été réalisés, notamment depuis l'adhésion de la RDC au Processus de Kimberley, mais les projets de réformes de plus grande envergure sont lents et n'ont pas bénéficié de la volonté politique nécessaire pour assurer leur concrétisation. L'élection d'un nouveau gouvernement en RDC en 2006 présente une opportunité de donner un nouvel élan aux efforts visant à améliorer la gestion du secteur du diamant. Les bailleurs de fonds devraient saisir cette opportunité pour collaborer avec le nouveau gouvernement en vue d'une mise en œuvre effective de réformes et ce, dans les plus brefs délais. Cette communication indique, dans les grandes lignes, les principaux problèmes qui subsistent au sein de l'industrie du diamant, et recommande des mesures spécifiques pour y remédier.

Les diamants du conflit

Bien que l'intensité des conflits armés ait baissé en RDC depuis la signature des accords de paix en 2002, des combats se poursuivent dans certaines régions du pays, notamment à l'est, entre l'armée nationale et les divers groupes rebelles. Certains de ces combats sont concentrés autour des mines de diamants et d'autres zones riches en

ressources naturelles. Un exemple récent de ce phénomène a été signalé le 8 mars 2006, lorsque des affrontements ont eu lieu dans une mine de diamants située à Ombadio, dans la province du Maniema, dans l'est de la RDC, entre des militaires des FARDC (Forces armées de la République démocratique du Congo), l'armée nationale congolaise, et un groupe armé, les Simba, qui entretiendrait des liens avec le groupe rebelle des Mayi-Mayi. Selon des informations parues dans les médias, des creuseurs de diamants avaient demandé à des membres du groupe des Simba de se rendre à la mine car ils se sentaient menacés par les soldats des FARDC en faction près du site.²

Les diamants ne concourent toujours pas au développement du pays

Bien qu'en 2005, des diamants d'environ 870 millions de dollars US aient été exportés officiellement depuis la RDC³, ce commerce n'a pas engendré de bénéfices significatifs parmi la population congolaise. Le gouvernement n'a pas réinvesti dans le pays les profits qu'il a dégagés à partir des ventes de diamants. Les impôts à percevoir sur les exportations de diamants sont faibles, et, qui plus est, les diamants sont souvent sous-évalués avant d'être exportés afin de réduire le montant des impôts à régler à l'État. La RDC impose une taxe d'exportation d'une valeur totale de 3.75% sur les diamants, répartie entre les services du gouvernement et les régions productrices, comparée à la République centrafricaine qui impose une taxe de 11.25% et l'Angola qui impose une taxe de jusqu'à 11%.⁴ Un pour cent de la valeur affichée par les diamants à leur premier point de vente est censé retourner dans les caisses des provinces productrices d'où les diamants sont originaires, mais en vérité, ce montant n'est pas retourné dans sa totalité.⁵ Les populations locales ne bénéficient pas de la richesse minérale de leur région. Avec une seule route asphaltée et un manque de services de base tels qu'un approvisionnement en eau potable et en électricité, la majorité des résidents de Mbuji Mayi – la plus grande ville de la province productrice de diamants du Kasai oriental – n'ont pas bénéficié de la fortune prodigieuse que représentent les diamants qui se trouvent pourtant sous leurs pieds.

Exploitation industrielle de diamants

Une confusion totale règne au sein du secteur de l'exploitation industrielle. La MIBA, la société d'extraction de diamants parapublique, ne dégage aucune marge bénéficiaire, et des millions de dollars disparaissent en raison de la corruption, de la fraude et du vol.⁶ L'examen

des comptes de la MIBA réalisé par le cabinet KPMG en 2005 n'a pas encore été publié.⁷ La seule autre opération d'exploitation industrielle, Sengamines, a cessé sa production en mars 2005. Elle a été vendue début 2006 à First African Diamonds Limited, une société dirigée par un entrepreneur sud-africain, Mike Nunn, qui détiendra 80 % des parts de la société, les 20 % restants appartenant à la MIBA.⁸ Les sociétés d'extraction de diamants internationales ont également obtenu des concessions minières et mènent actuellement des travaux d'exploration et de prospection en RDC.

Exploitation artisanale de diamants

En plus de ses opérations industrielles, la RDC dispose d'un secteur artisanal de l'extraction de diamants extrêmement important – plus conséquent que tout autre pays au monde. Des millions de Congolais sont directement concernés par le commerce des diamants. Sur une population estimée à 60 millions d'habitants, jusqu'à un million d'individus travaillent en tant que mineurs dans le secteur de l'extraction de diamants alluviaux à différents moments.* Ces travailleurs ont des millions de personnes à charge qui comptent elles aussi sur ce commerce pour survivre. Les creuseurs de diamants, qui gagnent parfois moins de 1 dollar US par jour, travaillent dans des conditions insalubres et dangereuses. Nombre d'entre eux vivent dans une pauvreté extrême. En outre, des creuseurs artisanaux qui ont pénétré dans la concession minière de la MIBA, la société d'extraction de diamants parapublique, ont été fusillés et tués, souvent après avoir été pris entre deux feux, à savoir entre, d'une part, les déserteurs militaires armés appelés « suicidaires » qui se sont introduits dans la concession de manière illégale et, d'autre part, les gardes de la MIBA.⁹

De l'insuffisance des contrôles

De nombreux diamants sont actuellement exportés par les voies officielles, en étant certifiés avant d'être exportés par le Centre d'évaluation, d'expertise et de certification (CEEC), l'agence gouvernementale chargée de l'application du Processus de Kimberley en RDC. Cependant, la mise en œuvre des contrôles internes applicables à l'extraction et au commerce de diamants bruts est médiocre et il est impossible d'assurer le suivi des diamants de la mine jusqu'à l'exportation, un élément pourtant crucial du



Global Witness

La MIBA, la société congolaise d'extraction de diamants parapublique.

Processus de Kimberley. On dispose de peu d'informations sur l'origine des diamants, et l'on ne sait souvent même pas s'ils ont été extraits en RDC. Des diamants de la RDC sont exportés clandestinement, et des diamants d'autres pays y sont introduits en contrebande.¹⁰ En juillet 2004, la République du Congo a été exclue du Processus de Kimberley car elle exportait des diamants extraits en RDC et dans d'autres pays. Le Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining (SAESSCAM) a été créé pour permettre de suivre la circulation des diamants et d'autres minerais, mais il est à peine opérationnel dans une grande partie du pays.

Bailleurs de fonds internationaux

Bien qu'ils apportent une aide étrangère représentant des milliards de dollars, les bailleurs de fonds bilatéraux internationaux n'ont pas imposé d'exigences strictes en matière de prêts au gouvernement de transition de la RDC pour veiller à ce que cet argent soit utilisé à bon escient. Les gouvernements donateurs ont manifesté un intérêt de pure forme aux problèmes de corruption dans le secteur des ressources naturelles, et n'ont pas suffisamment agi pour encourager le gouvernement de transition à traiter ces problèmes et à mettre en place des réformes. La majorité des recommandations émises en octobre 2004 à l'issue de la visite d'examen du Processus de Kimberley n'ont toujours pas été mises en œuvre. Certains bailleurs de fonds reconnaissent que des efforts accrus doivent être déployés dans le secteur du diamant, mais, à ce jour, cette recommandation n'a pas pris forme concrètement.

* Il est extrêmement difficile de connaître exactement le nombre de creuseurs artisanaux car la plupart d'entre eux travaillent hors du secteur formel et ne sont pas inscrits ; leur nombre fluctue également en fonction des saisons. Cependant, d'après les estimations de l'industrie et du gouvernement, les creuseurs de diamants artisanaux en RDC seraient entre 700 000 et un million.

Recommandations

Les recommandations énoncées ci-dessous s'adressent au gouvernement de la RDC, aux bailleurs de fonds internationaux et à l'industrie du diamant. Ces réformes devraient être entreprises dans les meilleurs délais possibles pour permettre au gouvernement élu de les faire progresser à partir du second semestre 2006 et au-delà.

Global Witness salue la hausse significative des exportations officielles de diamants en provenance de RDC, hausse imputable à l'adhésion du pays au Processus de Kimberley, mais estime qu'il incombe de déployer des efforts bien plus importants pour instaurer un système de contrôles puissant dans le secteur du diamant en RDC. De même, Global Witness accueille favorablement la décision de la RDC de se joindre à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Cependant, le Processus de Kimberley et l'Initiative de transparence des industries extractives ne peuvent à eux seuls résoudre les problèmes du secteur du diamant en RDC.

Des réformes fondamentales des systèmes gouvernementaux sont requises pour améliorer le secteur du diamant en RDC. Ces réformes appellent une approche globale qui s'appuie sur l'amélioration des contrôles internes et de la transparence tout en tenant compte de la façon dont les profits tirés des diamants peuvent bénéficier aux communautés vivant de l'extraction des diamants et concourir au développement.

1. Le Processus de Kimberley

Le gouvernement de la RDC, avec le soutien de la communauté internationale, devrait :

- Mettre en œuvre les recommandations émises lors de la visite d'examen effectuée au titre du Processus de Kimberley en octobre 2004, selon un plan d'action et un calendrier détaillés et élaborés en coordination avec les bailleurs de fonds.
- Développer un plan de mise en œuvre des recommandations ayant trait à l'extraction des diamants alluviaux émises par le sous-groupe du Processus de Kimberley chargé de la production des diamants alluviaux. Le CEEC devrait s'appuyer sur la réunion initiale destinée à débattre de ces recommandations, réunion qui s'est tenue en février 2006.
- Accroître les contrôles de la mine à l'exportation, y compris les contrôles sur les sites de production, et veiller à ce que l'origine des diamants bruts vendus dans les comptoirs puisse être identifiée. Insister sur le suivi des régions connues comme étant problématiques, notamment des mines de diamants situées à proximité des frontières, ainsi que des mines à la production élevée. Effectuer des recoupements entre les chiffres des exportations et la production d'un puits ou d'une parcelle donnée à chaque étape de la chaîne de commercialisation afin d'améliorer la traçabilité des diamants.
- Améliorer la coordination entre les différents organes gouvernementaux impliqués dans le secteur du diamant.
- Intensifier les efforts pour veiller à ce que la production des mines artisanales soit enregistrée régulièrement et communiquée auprès du ministère des Mines au niveau national ainsi qu'au CEEC.
- Assurer une surveillance efficace du SAESSCAM pour éviter toute implication directe dans le commerce du diamant, et veiller à ce que la façon dont il dirige les creuseurs ne bénéficie pas aux intermédiaires, aux dépens des creuseurs eux-mêmes. Fournir au SAESSCAM un soutien suffisant pour qu'il puisse se tenir à l'écart de toute ingérence politique et de la corruption.

Creuseurs de diamants artisanaux à Mbuji Mayi, RDC.



- En collaboration avec les pays voisins, développer un programme coordonné de lutte contre la contrebande de diamants qui sera déployé dans l'ensemble de la RDC et de la région.
- Coopérer avec les gouvernements des pays producteurs de diamants voisins, notamment l'Angola, la République du Congo, la République centrafricaine et la Tanzanie, afin de parvenir à une harmonisation fiscale pour réduire l'attractivité de la contrebande.
- Former le personnel national et régional du CEEC et du ministère des Mines à la surveillance et au suivi des diamants depuis la mine jusqu'à l'exportation.

Les bailleurs de fonds bilatéraux devraient :

- Mettre au point un plan d'action coordonné pour permettre aux bailleurs de fonds d'apporter une aide financière et technique au gouvernement de la RDC en vue de la mise en œuvre des recommandations émises au titre de la visite d'examen du Processus de Kimberley, selon un calendrier fixe. Les bailleurs de fonds tels que le Canada, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Russie, la Belgique et l'UE, qui disposent d'une expérience et d'une connaissance étendues du Processus de Kimberley, devraient apporter leur assistance à la mise en œuvre des recommandations.
- Fournir une assistance technique et financière destinée spécifiquement à développer les capacités de la RDC à réglementer le secteur informel de l'exploitation minière, notamment en fournissant formation et soutien au ministère des Mines, au CEEC et au SAESSCAM.
- Entreprendre une étude détaillée, en coopération étroite avec les autorités de la RDC, pour identifier l'envergure et la nature du secteur de l'extraction minière artisanale et mettre en relief les régions où le besoin d'assistance est le plus pressant et ce, en vue d'améliorer la réglementation du secteur et de favoriser la traçabilité de la production.

L'industrie diamantaire de la RDC devrait :

- Demander la réalisation d'audits par des entités tierces avec d'évaluer la conformité au Processus de Kimberley et aux exigences en matière d'autorégulation de l'industrie. Les usines de taille et de polissage devraient

faire l'objet d'un audit pour permettre de rapprocher les données relatives aux diamants bruts qui arrivent dans les usines et les diamants polis qui en ressortent, et elles devraient soumettre leurs registres au gouvernement. Les négociants et les exportateurs de diamants devraient également être soumis à un audit réalisé par des commissaires aux comptes tiers afin que des recoupements puissent être effectués, d'une part, au niveau de l'origine des diamants ainsi qu'entre les registres et, d'autre part, les chiffres relatifs aux transactions et aux stocks.

- Imposer des normes aux usines de polissage et de taille pour que les diamants du conflit ne soient pas introduits dans le circuit du commerce légitime. Cette démarche devrait inclure la mise au point d'un système d'inspection permettant d'évaluer la mise en œuvre de ces normes parmi les fabricants ainsi que parmi les sociétés faisant le commerce des diamants bruts.
- Soutenir activement la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives en RDC (ITIE).

Le Processus de Kimberley devrait :

- Mettre en place une procédure de suivi rigoureuse afin de veiller à l'application des recommandations.
- Se baser sur les recommandations émises en novembre 2005 sur l'exploitation des diamants alluviaux et élaborer des directives propices à l'application de ces recommandations.
- Veiller à la compilation, au suivi et à l'examen efficaces des statistiques d'importation et d'exportation de la RDC.
- Veiller à ce que le voisin de la RDC, à savoir la République du Congo, ne soit pas autorisée à participer au Processus de Kimberley tant qu'elle n'aura pas entièrement satisfait à l'ensemble des conditions requises pour redevenir membre du Processus de Kimberley, qu'elle ne pourra démontrer qu'elle adhère résolument aux objectifs du Processus, et qu'elle continuera d'exporter des diamants introduits en contrebande depuis des pays voisins, notamment à partir de la RDC.

2. Surveillance de l'industrie du diamant

Le gouvernement de la RDC devrait :

- Publier les résultats de l'audit de la MIBA et les rendre accessibles au niveau national et international. De manière prioritaire, prendre des mesures correspondant aux recommandations visant une amélioration de la sécurité et de la gestion financière et administrative afin de réduire les vols, la contrebande et la fraude.
- Exiger des usines de taille et de polissage qu'elles prennent note de la quantité de diamants bruts qui arrivent dans leurs locaux, des détails de fabrication des pierres taillées et polies, et des diamants bruts restants destinés à l'exportation. Ces chiffres devraient être soumis chaque mois au gouvernement, lequel devrait pouvoir entreprendre ses propres vérifications afin d'effectuer un rapprochement entre les diamants bruts et les diamants polis qui partent de l'usine.
- Coopérer avec la Diamond Development Initiative (DDI), dont l'objectif consiste à améliorer les conditions de travail et les revenus des mineurs de diamants alluviaux artisanaux en Afrique, à développer le potentiel de réformes du secteur de l'extraction artisanale et à accroître les bénéfices pour les creuseurs artisanaux.
- Enquêter sur les fusillades de creuseurs qui se sont produites dans la concession de la MIBA ; suspendre les responsables et les livrer à la justice, en vue de poursuites pénales, le cas échéant. Empêcher toute nouvelle fusillade illégale de creuseurs de diamants dans la concession de la MIBA.
- Enquêter sur les cas de combats signalés dans les zones d'exploitation des diamants dans la province du Maniema, y compris sur le rôle joué par les membres des FARDC et de groupes armés, et prendre des mesures pour empêcher la poursuite du conflit dans ces zones minières ainsi que dans d'autres.

La Banque mondiale, le PNUD et les bailleurs de fonds bilatéraux devraient :

- Jouer un rôle actif dans le soutien des initiatives entrant dans le cadre de la Diamond Development Initiative (DDI) en RDC.
- Tenir compte des leçons positives et négatives tirées des programmes de réforme du secteur du diamant en Sierra

Leone, destinés à réglementer ce secteur et à accroître les bénéfices qu'en retirent les creuseurs de diamants.

3. Transparence des revenus

Le gouvernement de la RDC devrait :

- Élaborer un régime fiscal transparent pour assurer le suivi des sommes perçues par l'État au titre de la vente de diamants et d'autres ressources naturelles et veiller à la publication de toutes les recettes. Des dispositifs de reddition des comptes relatifs aux revenus de l'exploitation des ressources naturelles devraient être mis en place, et des pénalités imposées à quiconque les enfreint.
- Fournir des éclaircissements sur l'ensemble des impôts devant être perçus sur la production, les ventes et les exportations de diamants. Veiller à la collecte de ces impôts, et vérifier que les impôts revenant aux différentes provinces parviennent effectivement dans leurs caisses, conformément à la législation nationale. Les autorités provinciales doivent justifier entièrement de la totalité des sommes qui leur sont retournées.
- Veiller au progrès de la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) et à la participation active de la société civile. Tous les départements gouvernementaux pertinents devraient participer à l'élaboration d'un plan de travail public et financièrement viable dédié à la mise en œuvre de l'ITIE requise au titre des critères minimaux.
- Organiser un appel d'offres international, ouvert et transparent, en vue de conclure un contrat pour désigner un évaluateur de diamants indépendant. Une évaluation indépendante, si elle est réalisée de manière transparente et crédible par un évaluateur légitime, peut représenter pour les gouvernements un outil vital permettant d'augmenter les revenus que dégage l'État des exportations officielles. La formation du personnel du CEEC chargé de l'évaluation devrait compter parmi les éléments clés de tout contrat d'évaluation.
- Assurer la rotation régulière des évaluateurs de diamants au sein du CEEC afin de minimiser le risque de collusion avec les exportateurs de diamants. Le personnel opérationnel du CEEC devrait toucher un salaire raisonnable le rendant moins susceptible d'accepter les offres de paiement en échange d'une évaluation favorable.

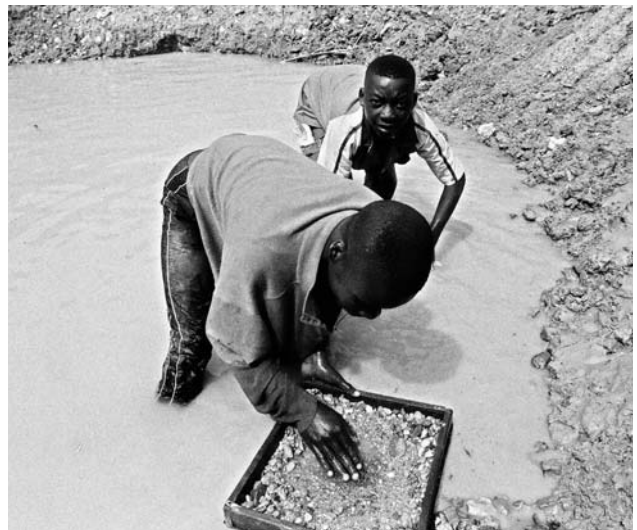
- Demander un audit indépendant des mécanismes d'évaluation au sein du CEEC afin de veiller à l'évaluation correcte des lots de diamants exportés.
- Publier l'ensemble des statistiques relatives à la production, aux importations et aux exportations de diamants, et les rendre largement accessibles, notamment sur Internet.

Le FMI et la Banque mondiale devraient :

- Subordonner l'ensemble de l'aide non humanitaire, de l'assistance technique et des prêts accordés au gouvernement de la RDC à la mise en place d'un dispositif performant et transparent permettant de rendre compte des recettes publiques dégagées des ressources naturelles.
- Avant tout versement de fonds supplémentaires, veiller à la réalisation de progrès concrets par rapport aux indicateurs et indices de référence établis au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).
- Élaborer des indicateurs spécifiques au secteur du diamant permettant de déclencher les versements futurs de fonds au gouvernement. Dans un premier temps, ceux-ci peuvent reposer sur les recommandations émises dans le rapport de la visite d'examen du Processus de Kimberley d'octobre 2004.

Les bailleurs de fonds bilatéraux devraient :

- Insister clairement auprès du gouvernement de la RDC sur la nécessité d'améliorer sa gouvernance à l'égard des ressources naturelles et de la transparence de leurs revenus et lui demander instamment de mettre en



Global Witness

Travailleurs artisanaux en RDC.

œuvre toutes les recommandations ci-dessus. Si nécessaire, aider le gouvernement à mettre en œuvre ces recommandations.

- Exiger que tous les revenus dégagés de l'extraction de ressources naturelles soient directement acheminés par le biais du ministre des Finances et de la Banque centrale.

La MIBA devrait :

- Mettre en œuvre un examen de sécurité exhaustif dans les centres de tri des diamants. Envisager des mesures telles que des contrôles aléatoires afin d'identifier les diamants de contrebande, la rotation régulière de tout le personnel travaillant dans les zones de tri des diamants afin d'empêcher tout trafic, et le remplacement de l'intégralité du dispositif de sécurité électronique.

1 Global Witness, « Toujours la même histoire. Une étude contextuelle sur les ressources naturelles de la République démocratique du Congo », juin 2004.

2 Reportage Radio Okapi, 8 mars 2006. BBC Worldwide Monitoring, « Dacono government troops clash with Maya Maya fighters », 8 mars 2006.

3 Source de Global Witness.

4 Présentation de Victor Kasongo, ancien chef du CEEC, à la réunion intercessionnelle du Processus de Kimberley, juin 2004, Moscou, Russie, basée sur les informations fournies par les pays voisins.

5 Entretien de Global Witness avec Dominique Kanku, gouverneur de la province du Kasai Oriental, août 2004.

6 En 2005 et 2006, Global Witness a envoyé plusieurs lettres et courriers électroniques, suivis d'appels téléphoniques, à des représentants de la MIBA, demandant leur réponse à des allégations précises de fraude, de vol et de corruption. Jusqu'à présent, nous n'avons pas reçu de réponse.

7 KMPG a informé Global Witness que l'audit avait été complété mais qu'ils n'étaient pas autorisés à publier le rapport, février 2006.

8 Rapaport News, « New Name, Owner for Sengamines in the DRC », Jeff Miller, 5 avril 2006.

9 Amnesty International, « Le commerce du diamant dans les régions de la RDC tenues par le gouvernement », octobre 2002. Entretiens de Global Witness avec des ONG et des représentants du gouvernement local à Mbuji Mayi, août 2004. Entretiens de Global Witness avec des agents des droits de l'homme, décembre 2005, Kinshasa. Pour des informations plus récentes sur les fusillades à la MIBA et d'autres cas de violations des droits de l'homme en RDC, voir le site de la Mission des Nations unies en RDC (MONUC) HYPERLINK "<http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=10945>" <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=10945> – dont les paragraphes 36, 42 et 43 décrivent les incidents survenus à la MIBA.

10 Visite d'examen du système de certification du Processus de Kimberley, octobre 2004.



Creuseurs de diamants artisanaux à Mbuji Mayi, RDC.

Global Witness

Global Witness Publishing Inc
8th Floor, 1120 19th Street NW
Washington DC 20036

Téléphone : + 44 (0)20 7272 6731
Fax : +44 (0)20 7272 9425
E-mail : diamonds@globalwitness.org
<http://www.globalwitness.org>
© Global Witness Publishing Inc. 2006.

ISBN0-9779821-0-9

Ce rapport est protégé par le droit d'auteur de Global Witness et ne peut être reproduit sous aucune forme sans l'autorisation écrite de l'organisation, sauf s'il s'agit de l'utiliser afin de contribuer à la protection des droits de l'homme et de l'environnement.

Imprimé sur du papier 100 % recyclé, non blanchi.



global witness