

LA FIN DES DIAMANTS DU SANG... UN FUTUR BRILLANT POUR LES DIAMANTS DU CONGO?

par Sara Geenen et Stefaan Marysse

Abstract

The role of natural resources in conflict has been extensively discussed. In 2003, an international campaign to stop the trade in “blood diamonds” has led to the implementation of the Kimberley Process, an innovative and important tool to control the international diamond trade. During the war in the Democratic Republic of Congo, all the actors have been using natural resources to finance the conflict. In the current phase of post-conflict reconstruction, the management of the mining sector is still one of the greatest challenges for the Congolese government. Hence, the latter has taken some initiatives with the intention to better control the artisanal and industrial mining sector. This brings us to the first question addressed in this article: what has been the impact of the different initiatives (the Kimberley Process at the international level and various initiatives at the national level) to strengthen the control on the extraction and trade of diamonds? We will argue that the Kimberley Process has had an immediate positive effect, although it seems to be difficult to sustain this. The Congolese government on the other hand – in spite of its intentions – has some difficulties to control the sector and doesn’t seem to be capable of negotiating contracts that are beneficial to its country and its people. Secondly, we address the issue of upcoming conflicts between the industrial and the artisanal sector. Since more and more international actors are interested in Congo’s natural resources, investments in industrial extraction are likely to increase, and to chase away the artisanal miners. Which mode of exploitation will survive? What future for the artisanal and for the industrial sector? This article tries to give some answers to these questions by analyzing the current state of the Congolese diamond sector.

1. INTRODUCTION

L’objectif de cet article est d’évaluer les continuités et les discontinuités dans la production et les exportations des diamants en provenance de la RDC et d’identifier les processus et les actions qui ont causé ces évolutions. Ces évolutions sont plus ou moins connues pour les années quatre-vingts et quatre-vingts-dix du siècle précédant¹. Cependant ; ce qui est moins connu, c’est l’évolution dans la période post-conflit. S’il y a certes continuité dans la production et la vente, au sens où la production artisanale et informelle reste la forme d’exploitation prépondérante, il y a eu malgré tout des innovations institutionnelles importantes dans la filière du diamant.

D’abord, à l’intérieur de la RDC, le gouvernement a reformé le CNE (Centre national d’expertise) et l’a rebaptisé CEEC (Centre d’évaluation,

¹ Pour les années de l’après indépendance jusqu’aux premières années de la libéralisation du secteur en 81, voir l’excellent article de MBOMA MOYILA, “La commercialisation de diamant dans la république du Zaïre”, *Cahiers économiques et sociaux*, 24 : 3-4, p. 98. Pour les données 1980-90, voir BNZ/BCC, *Bulletin Mensuel*, Kinshasa, différents numéros pour les autres périodes. Pour les données sur les partenaires commerciaux et les données « importations belges », voir UN’s World Trade Data Base and NBB-Statistical Department. Voir aussi pour l’analyse des années ’90 MARYSSE, S., “Balbutiements de la « renaissance » africaine ou somalisation ? Enjeux économiques individuels, régionaux et internationaux d’une guerre”, dans *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L’Harmattan, 1999, pp. 317-321.

d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses) en 2003. Cette réforme n'était pas seulement une question de forme mais aussi de contenu en raison d'une innovation importante au plan international. En effet, sous la pression de beaucoup d'ONG, la filière du diamant international s'est inscrite dans une volonté internationale, souscrite par la plupart des gouvernements exportateurs et importateurs de diamants, d'éviter la vente de "diamants du sang", c'est-à-dire de décourager l'exploitation et la vente des diamants qui seraient utilisés pour financer des conflits violents. Cet accord appelé Processus de Kimberley est la plus importante innovation dans la filière internationale du diamant, et le gouvernement de la RDC s'est inscrit dans cette logique, ayant pour cela réformé l'institution qui essaie de réguler ce secteur. Ce Processus de Kimberley a-t-il eu un effet positif ou négatif sur l'exploitation et la vente des diamants et a-t-il été effectif pour réprimer la production et la vente incontrôlée des diamants en RDC? Sur un plan plus général : est-ce que les différentes initiatives dans le but de mieux contrôler les exportations de diamants, ont eu l'effet désiré ? C'est à cette question que nous essayerons de répondre. Une deuxième question de recherche a une visée plus prospective. Quel futur pour le secteur diamantifère? Le secteur artisanal et informel continuera-t-il à être plus important ou bien, sous la pression d'autres facteurs et acteurs, des intérêts internationaux et une volonté nationale pour mieux contrôler et rentabiliser le secteur, n'y aura-t-il pas une perte d'emplois informels dans ce secteur ? Donc peut-on s'attendre à des conflits d'intérêts croissants ?

Pour donner un début de réponse à ces questions, nous structurerons notre article de la manière suivante. Dans une première section nous esquisserons l'évolution de la filière du diamant au Zaïre/Congo. Les filières industrielles, artisanales et semi-industrielles seront considérées successivement. Nous chercherons à démontrer l'importance qu'il y a à connaître la productivité et la structure des différentes filières, afin d'évaluer leurs contributions respectives pour le développement à long terme. Les résultats de ces filières se lisent dans les exportations des diamants qui constitueront notre deuxième section. Mais, comme on sait, la valeur et la quantité des exportations diamantifères sont extrêmement difficiles à retracer, puisque les caractéristiques de ces filières (beaucoup de valeur/ peu de poids/ peu de problèmes logistiques de transport, donc beaucoup d'opportunités de fraude) font que les données sur les exportations ne sont jamais fiables. Il sera donc nécessaire de les analyser attentivement, afin de pouvoir formuler, dans la conclusion, une réponse aux questions que pose notre recherche.

2. L'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE DU DIAMANT EN RDC

2.1. L'histoire d'une filière

Le système politique de Mobutu s'appuyait sur l'exploitation des richesses du pays et sur une politique patrimoniale de redistribution destinée à

lier les élites politiques, militaires et commerciales au régime. Au milieu des années '70 la baisse mondiale des prix des ressources naturelles et la politique de la « Zairianisation » ont mené à une crise économique qui a mis l'État zaïrois sous pression. Une des conséquences en fut la croissance du secteur informel, y compris dans le secteur des diamants. L'entreprise parastatale MIBA (la Société minière de Bakwanga) fut responsable de la majorité des exportations de diamants avant 1981. Les exportations avaient une valeur d'environ 120 millions \$EU par an, tandis que les creuseurs artisanaux produisaient pour une valeur d'environ 30 millions \$EU par an². À cette époque, De Beers avait le monopole d'exportation. Au Kasai, l'exploitation et le trafic "illicite" du diamant ont été sévèrement réprimés. Les agents de la MIBA auraient tué plusieurs mineurs artisanaux³. En 1981, Mobutu mit fin au monopole de De Beers et libéralisé le secteur du diamant. Par voie de conséquence, la production artisanale s'est vite emparée d'une proportion majeure dans l'extraction totale des diamants (de 51 % en 1983 et 64 % en 1986 à 70 % en 1996)⁴. La production industrielle, par contre, a connu un déclin vertigineux dans les années '90. Un tel effondrement est le reflet de l'évolution générale de l'économie zaïroise, qui connaissait une contraction officielle de 40 % de son PIB pendant la période 1990-1994⁵. Par ailleurs, la libéralisation avait pour effet que de nombreux creuseurs et négociants allaient tenter leur chance aux champs de diamants. En plus, le gouvernement avait imposé des taxes. Etant donné que celles-ci dans les pays voisins étaient plus basses, un grand nombre de diamants passaient la frontière en contrebande.

La fin de l'ordre mondial bipolaire en 1989 avait engendré un changement dans le système mondial. La RDC de Mobutu y perdait sa position stratégique, ce qui a mis encore plus de pression sur l'État néo-patrimonial. Le seul secteur économique d'exportation qui a pu se maintenir en termes de valeur d'exportation a été celui de l'exportation des diamants, qui représentait environ la moitié de toutes les exportations à cette époque. En 1994, le gouvernement de Kengo Wa Dondo a entamé, sous la pression des institutions financières internationales, une prudente privatisation du secteur minier⁶.

Le graphique suivant montre l'évolution de la production industrielle et artisanale des diamants. Il est clair que la production industrielle est toujours basse, avec une chute considérable en 2007, tandis que la production artisanale

² DIETRICH, C., *Hard Currency: The Criminalized Diamond Economy of the Democratic Republic of Congo and its Neighbours*, The Diamonds and Human Security Project, Occasional Paper 4, 2002, p. 5. GLOBAL WITNESS, *Same old story. A background study on natural resources in the Democratic Republic of Congo*, 2004.

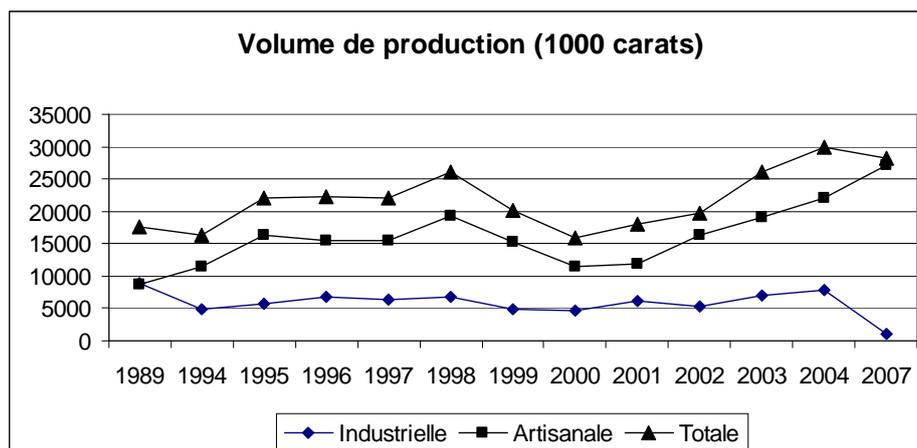
³ Communication personnelle d'un Belge présent dans la région, 14/12/2007 et MONNIER, L., JEWSIEWICKI, B., DE VILLERS, G., "Chasse au diamant au Congo/Zaire", *Cahiers africains* 45-46, 2001, p. 30.

⁴ DIETRICH, C., *op. cit.*, p. 6.

⁵ MATON, J., *Congo 1997-1999. La guerre des minerais et la fin temporaire des espoirs*, Unité d'enseignement et de recherche au développement, Université de Gand, 1999, p. 5.

⁶ KENNES, E., "Le secteur minier au Congo : « Deconnexion » et descente aux enfers", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 305-348.

devient de plus en plus importante. En 2007, la production industrielle était tombée à 1 million de carats, tandis que la production artisanale était de 27 millions. Ainsi, la production totale n'a baissé que légèrement par rapport à 2004.



Source : Banque centrale du Congo, BCC.

Pendant la guerre, les ressources naturelles ont joué un rôle critique, comme plusieurs auteurs l'ont montré. Les forces gouvernementales et leurs alliés, aussi bien que les armées rebelles, ont utilisé l'exploitation de différentes ressources pour financer le conflit. Dans le graphique, on peut observer la baisse du niveau de la production pendant la période de la guerre.

En juillet 2002, le président Joseph Kabila a ratifié le nouveau Code minier⁷. Ce Code minier, qui a été rédigé avec l'appui de la Banque mondiale, fournit le cadre légal pour le secteur minier. Le Code concerne la filière industrielle aussi bien que la filière artisanale. Nous y reviendrons plus loin. En mars 2003, le Règlement minier, qui contient toutes les régulations spécifiques, a été publié⁸. Dorénavant, toutes les concessions doivent être inscrites dans le Cadastre minier. Malheureusement, ce Cadastre n'a pas toujours été géré de la façon qui convenait. Quatre directeurs généraux se sont succédés à sa tête en moins de trois ans et à un certain moment, on a même dû fermer les portes temporairement à cause de la mauvaise gestion⁹. En théorie, le Code minier a créé un cadre bien structuré. Le gouvernement peut accorder des permis de recherche et d'exploitation aux sociétés privées. Le problème se pose lors de la confrontation avec l'extraction artisanale. Nous y reviendrons.

⁷ Présidence de la République, *Loi n. 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code Minier*.

⁸ Président de la République, *Décret n. 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement Minier*.

⁹ HUND, K., VERBRUGGEN, D., *The state versus the people? Governance, mining and the transitional regime in the Democratic Republic of Congo: the case of Katanga*, Fatal transactions, 2006, pp. 59-60.

En avril 2007, une commission pour la révision des contrats miniers a été créée, qui avait pour mandat d' « examiner les contrats de partenariat et leur impact sur le redressement des dites entreprises et le développement national, de proposer, s'il échet, des modalités de leur révision en vue de corriger ainsi les déséquilibres constatés et les vices y rattachés »¹⁰. Une version préliminaire du rapport, qui contenait une évaluation d'une soixantaine de contrats, circulait dans les médias congolais en octobre-novembre 2007. *Le Phare* dénonce le fait que « tous les contrats revisités sont soit à renégocier (Catégorie B), soit à annuler purement et simplement (Catégorie C), aucun d'entre eux ne pouvant être maintenu dans son état actuel »¹¹. Plusieurs ONG ont mis le gouvernement congolais sous pression en disant qu'il ne pouvait plus ignorer les recommandations du rapport¹². Le rapport officiel, daté novembre 2007, a été rendu public le 20 mars 2008¹³. Finalement, 39 contrats ont été classés dans la catégorie B, 22 dans la catégorie C. Les 6 contrats avec la MIBA sont à renégocier. Néanmoins, la publication du rapport de travaux n'est pas un point final. Le gouvernement congolais pourrait maintenant commencer les négociations concernant une répartition plus équitable des revenus du secteur minier. Si le gouvernement congolais décide de commencer à négocier, il devra faire face aux groupes industriels puissants et riches, qui n'hésiteront pas à entamer des procédures juridiques contre l'État¹⁴. Puisque le pays connaît toujours une instabilité politique et que les institutions ont de faibles capacités, les négociations seront très difficiles. D'un autre côté, l'État congolais se trouve dans une position forte, selon IPIS¹⁵. La demande des minerais est grande sur le marché mondial et les prix ont augmenté, partiellement du fait que l'apparition des économies en émergence comme l'Inde et la Chine. Les sociétés minières cherchent donc de nouvelles possibilités d'exploitation, dont les pays riches en ressources pourraient bénéficier. Clairement, le gouvernement congolais cherche à mieux contrôler et rentabiliser le secteur, mais on peut se demander s'il est capable de défendre ses intérêts contre ceux des entreprises multinationales. Jusqu'à maintenant, 16 entreprises disent

¹⁰ Ministère des Mines, *Arrêté ministériel n. 2745/cab.min/Mines/01/du 20-04-2007*, Kinshasa, 2007, et communication personnelle de Luc Rombouts, expert-géologue. GLOBAL WITNESS, *The Congolese mining sector in the balance. Lack of transparency risks undermining review of mining contracts*, Global Witness briefing, 01/10/2007.

¹¹ MUKENGESHAYI, K., "Toute la vérité sur les contrats miniers", *Le Phare*, 02/11/2007.

¹² BROEDERLIJK DELEN, "Ngo's vrezen dat het herzieningsproces van de mijnbouwcontracten in de DRC is gekaapt", 05/02/2008. Les audits sont accessibles à <http://www.freewebs.com/contratsminiers/>.

¹³ Le rapport consiste en deux parties : *Rapport des travaux 1 : Introduction générale, Conventions minières conclues par l'État, Partenariats conclus par EMK-Mn, MIBA, OKIMO, SAKIMA* et *Rapport des travaux 2 : Partenariats conclus par la Gécamines*. Accessibles à <http://www.miningcongo.cd/>

¹⁴ IPIS, *Congo, contrats miniers. État des affaires*, 25/03/2008.

¹⁵ IPIS, *idem*.

qu'elles ont reçu une invitation à renégocier leur contrat¹⁶, bien qu'il y ait des doutes sur le sérieux de ces négociations.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans l'introduction, la volonté du gouvernement de mieux contrôler le secteur et l'intérêt de certains acteurs internationaux, constituent des évolutions récentes. Ces évolutions sont inscrites dans le processus de reconstruction post-conflit qui est en cours, mais qui est fragile, lent et difficile. Dans ce qui suit, nous discuterons le secteur diamantifère industriel, artisanal et semi-industriel, et nous identifierons quelques défis pour le futur.

2.2. La filière industrielle

L'exploitation industrielle des diamants au Kasai date déjà du début du 20^{ème} siècle. La Société forestière et minière de Bakwanga (Forminière), filiale de la Société générale de Belgique, avait le monopole d'exploitation, achat et vente de diamants depuis 1917. Dès 1919, sa filiale la MIBEKA (Minière de BCK) en entreprit l'exploitation industrielle à Tshikapa, Bakwanga et Luebo. En 1961, elle a été remplacée par la MIBA. La MIBA est une société parastatale dont l'État détient la majorité des actions. Au Kasai, elle exploite en carrières et en lit vif des rivières. Elle dispose d'une concession de 78.000km² située dans les provinces de Kasai Oriental et Occidental.

Comme il a été dit, la production de la parastatale MIBA a connu un déclin considérable dans les années 90. Néanmoins, la MIBA a été moins frappée par les événements politiques et les bouleversements structurels que les autres sociétés minières¹⁷. Pendant la guerre de 1996, la MIBA a contribué à l'effort de guerre de Laurent Kabila¹⁸. Cela s'est même fait de façon directe : en 1997, une lettre est adressée à la Belgoise par la MIBA lui demandant de verser une somme de 3,5 millions de dollars de son compte au bénéfice de la compagnie de Laurent-Désiré Kabila, la Comiex. Par la suite, la MIBA a subi toutes sortes de ponctions (confiscations du matériel, d'électricité, etc.) et elle a vu sa production diminuer drastiquement. Sa moyenne mensuelle de production est passée de 500.000 à 300.000 carats entre 1999 et le premier trimestre de 2000. En 2006, les exportations officielles étaient de 30,2 millions de carats. Cette année-là, les mines artisanales procuraient environ 90 % des exportations, tandis que, la production de la MIBA était tombée à 2,2 millions de carats seulement¹⁹.

¹⁶ BROEDERLIJK DELEN, "Ngo's positief over publicatie herziening mijncontracten in Congo", 26/03/2008.

¹⁷ LECLERQ, H., "Le rôle économique du diamant dans le conflit congolais", in : MONNIER, L., JEWSIEWICKI, B., DE VILLERS, G., *op. cit.*, p. 47.

¹⁸ "La MIBA a été ponctionnée", Sénat de Belgique, *Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique*, session de 2002-2003, 20 février 2003.

¹⁹ The Diamonds and Human Security Project, *Diamond Industry Annual Review, Democratic Republic of Congo*, PAC, CENADEP, 2007.

Actuellement, la MIBA est en crise. Elle n'est pas capable de payer ses 5.600 employés. Le journal *Le Potentiel* a annoncé en décembre 2007 que « les travailleurs de la MIBA alignent 12 mois d'arriérés de salaires et 45 autres portant sur les vivres de base mensuellement distribuées²⁰ ». Beaucoup de ses dépôts alluviaux sont occupés par des mineurs artisanaux. La sécurité y est précaire puisqu'il y a des confrontations régulières entre la MIBA, qui dispose de sa propre force sécuritaire, et les creuseurs contrôlés par des "suicidaires" (des militaires et des démobilisés). La MIBA a signé des contrats *joint ventures* (49 % du paquet d'actions revient à la MIBA, 51 % au partenaire) avec sept partenaires. Les accords avec De Beers (9 novembre 2005), DGI Mining (17 novembre 2005) et Nijne-Lenskoye/I&L Canada²¹ (2 décembre 2005) concerneraient des licences d'exploitation minière pour une superficie de plus de 35.000 kilomètres carrés²². BHP Billiton (Protocole d'accord du 8 décembre 2006) et Southern Era Diamonds auraient accès à 16.000 kilomètres carrés. Le 5 mai 2006, la MIBA a signé un protocole d'accord avec Indo Afrique Mining, une société de droit chinoise²³. En 2006, First African Diamonds a acheté 80 % des actions de la Sengamines²⁴. Dès lors, la société a accès à une concession Sengamines de 800 kilomètres carrés dans le Kasai Oriental. En mai 2007, la nouvelle direction de la MIBA, à la recherche de solutions pour la relance de l'entreprise, a pris contact avec la société chinoise CMEC²⁵. Une délégation chinoise a visité les sites et un projet de protocole d'accord pour une *joint venture* a été soumis début octobre 2007. En septembre 2007, le gouvernement congolais et un groupe d'entreprises chinoises ont signé un protocole d'accord concernant l'extraction du cobalt, du cuivre et de l'or. Il est donc clair que les Chinois s'intéressent de plus en plus aux ressources du Congo, ce qui provoque de nombreuses questions et critiques²⁶. Les différents protocoles d'accord que la MIBA a signés avec les sociétés occidentales ont

²⁰ *Le Potentiel*, "À la recherche des solutions à la crise, Mise en vente d'une créance de la Miba après forte décote", 22/12/2007.

²¹ Nijne-Lenskoye est une société de droit russe, I&L canadien. Les deux sociétés ont créé une société commune sous la dénomination de la Minière du Kasai, MIKAS.

²² TSHITALA, G. L., "Les diamants du Kasai: clé et moteur de développement", *DRC's natural treasures: Source of conflict or key to development*, Bruxelles, 24/11/2005. UN, *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 8 of resolution 1698 (2006) concerning the Democratic Republic of Congo S/2007/68*, UN Security Council, 2007, p. 15.

²³ La société *joint venture* a été dénommée Société minière de diamant de Sankuru, SMDS Sprl.

²⁴ La société Sengamines a été créée en 1999 pour 'payer' le soutien militaire accordé à la RDC par le Zimbabwe. Elle a obtenu des concessions de la MIBA. Les premiers actionnaires étaient OSLEG (Operation Sovereign Legitimacy) appartenant à l'armée zimbabwéenne, COMIEX (Compagnie d'import-export) de Laurent Désiré Kabila et la MIBA en contrepartie de ses titres miniers. Suite à une mauvaise gestion, la Sengamines a dû fermer ses portes au début de 2005. En 2006, First African Diamonds a acquis 80 % des actions de la Sengamines, tandis que la MIBA tenait 20 %. En avril 2008, la MIBA a acquis tout le patrimoine de la Sengamines. *Le Potentiel*, "Rapport d'enquête parlementaire sur les contrats publics passés entre 1996 et 2003 par le gouvernement de transition", 22/02/2006 ; LUKUSA, G. M., "Des actionnaires de la société Sengamines poursuivis par la justice belge", *La Conscience*, 13/01/2006.

²⁵ *Le Potentiel*, "La MIBA réagit", 29/12/2007.

²⁶ Voir l'article de Stefaan Marysse et Sara Geenen dans cette Annuaire.

déjà été critiqués dans le rapport de la commission de révision des contrats miniers²⁷. Comme on l'a dit, il y a des opportunités qui se sont annoncées, mais il est douteux que le gouvernement congolais puisse aller à l'encontre des intérêts des grandes puissances économiques.

2.3. La filière artisanale et semi-industrielle

L'exploitation artisanale est définie comme suit : « Toute activité par laquelle une personne physique de nationalité congolaise se livre, dans une zone d'exploitation artisanale délimitée en surface et en profondeur jusqu'à trente mètres au maximum, à extraire et à concentrer des substances minérales en utilisant des outils, des méthodes et des procédés non industriels²⁸ ». Les opérateurs du secteur minier artisanal sont les exploitants artisanaux, les négociants et les comptoirs. Selon le Code minier, les creuseurs artisanaux sont obligés d'acheter une carte d'exploitant artisanal. La carte coûte \$25, est renouvelable annuellement et remise par le chef de division provinciale des mines. Les exploitants artisanaux ne peuvent vendre leurs produits miniers qu'aux négociants. Ceux-ci doivent acheter une carte de négociant de \$500 par an, ou de \$1.500 pour les matières précieuses, délivrée par le gouverneur de la province. Les comptoirs agréés achètent une licence d'exportation pour \$250.000 par an du ministère des Mines. Les comptoirs achètent les diamants auprès des négociants et ils exportent.

Au Kasai, la plupart des diamants peuvent être trouvés dans les sites alluviaux ou les graviers de rivière. À Mbuji-Mayi, la majorité du diamant est de qualité industrielle, tandis qu'à Tshikapa, les diamants sont plus petits, mais de plus grande valeur ; on y trouve 60 à 65 % de qualité gemme²⁹. Il y a plusieurs méthodes d'exploitation³⁰ : l'exploitation en mine à ciel ouvert (par cratère), la mine souterraine et l'extraction dans les rivières (par des plongeurs, ou par la construction de digues). Certaines petites sociétés ont également installé des pompes suceuses sur des bateaux relativement gros, ainsi que des laveries. Pour ce genre d'activités semi industrielles, il faut évidemment des investissements. Nous reviendrons sur ce point.

²⁷ Notamment les protocoles d'accord avec De Beers Centenary A.G., DGI Mining Ltd., Nijne-Lenskoye et I&L Canada, BHP Billiton World Exploration Inc., Indo Afrique Mining et Elemental Minerals Ltd. Dans ce dernier protocole d'accord, il s'agit seulement des gisements aurifères.

²⁸ République démocratique du Congo, Cadastre minier, *Renseignements sur l'exercice d'activités d'achat et de vente des substances minérales d'exploitation artisanale. Cas de diamant, or, cassitérite, coltan, cuivre, hétérogénite*, 2004.

²⁹ *Sénat de Belgique, Audition de M. Gilbert Chartry, expert-géologue : aperçu historique du diamant et de M. Hughues Leclercq, expert : cadre du diamant au Congo*, Commission d'enquête parlementaire « Grands Lacs », Auditions vendredi 14/06/2002.

³⁰ TSHITALA, G. L., *op. cit.* PAC, GLOBAL WITNESS, *Le riche et le pauvre. Diamants du développement et diamants de la pauvreté : les possibilités de changements dans les champs alluviaux de diamants artisanaux en Afrique*, Ottawa, Washington, 2004, p. 24.

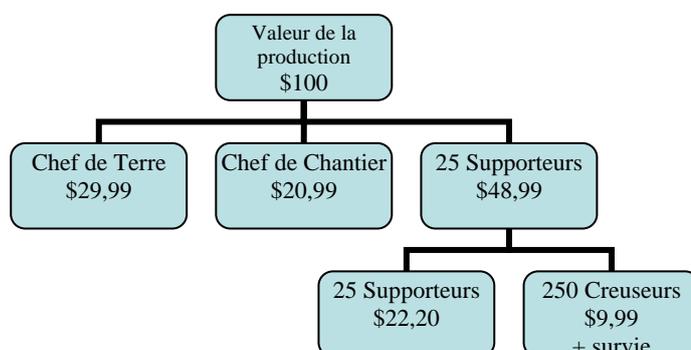
La production et par la suite les revenus des acteurs dans ce secteur sont extrêmement variables. Il faut effectuer des recherches sur le terrain étendues afin de pouvoir estimer les revenus des acteurs. Dans ce qui suit, nous nous sommes basés sur une visite de terrain limitée effectuée par PACT début 2007³¹. Les chercheurs ont collectionné des données chiffrées sur deux sites diamantifères: une mine artisanale de 250 creuseurs et une petite société minière avec 80 employés et 20 plongeurs, tous les deux dans la région de Tshikapa. Pendant une période de 6 semaines début 2007, la mine artisanale a connu une production de \$62.500, soit à peu près \$10.416 par semaine. Ceci correspond à la valeur au moment de la vente du produit, valeur qui est ensuite distribuée entre les différents acteurs impliqués dans la filière. La petite société, qu'on peut qualifier de semi-industrielle, avait une production de \$2.700 au mois de mars 2007, soit environ \$614 par semaine. Cela veut dire que la mine artisanale est presque 17 fois plus productive que la mine semi-industrielle. La petite société emploie 100 travailleurs et 6 directeurs et une partie de la production revient au chef de terre. Dans la mine artisanale travaillent 250 creuseurs et une partie des revenus revient au chef de chantier et au chef de terre. Les creuseurs vendent leurs produits aux "supporteurs" ou "négociants". Même si on considère que le nombre de travailleurs est 2,5 fois plus élevé, la différence en production est toujours remarquable. Cela veut-il dire que, malgré les investissements et les machines qu'on utilise, l'exploitation par des plongeurs n'est pas aussi rentable ? Cela signifierait en tout cas qu'une méthode plus intensive en capital rapporte moins pour tous les acteurs impliqués³². Sur ce point, il y a une grande lacune dans les recherches scientifiques. Ainsi par exemple peut-on extrapoler les résultats d'une expérience de terrain de quelques semaines pour en tirer des conclusions sur la rentabilité ? Sans doute pas, et donc il faudra beaucoup plus d'information systématisée pour répondre à la question suivante : Quelle méthode d'exploitation survivra à long terme et donc quelles méthodes d'extraction ne sont pas rentables et vont disparaître ? La question qu'on a soulevée ici est également pertinente dans le contexte du conflit d'intérêt entre la filière industrielle et la filière artisanale. Nous y reviendrons dans la section suivante.

Une deuxième question se pose si on veut évaluer l'impact d'un secteur sur le développement local : qui en profite ? Est-ce qu'une distribution plus équitable est nécessaire et/ ou possible ? Considérons d'abord les proportions

³¹ PACT, *Researching natural resources and trade flows in the Great Lakes Region*, DFID, USAID, COMESA, 06/2007. On a calculé la répartition de la valeur selon les acteurs, supposant que les ouvriers ont travaillé 6 jours par semaine pendant 6 semaines.

³² Il faut faire quelques remarques par rapport aux chiffres qu'on a utilisés. Evidemment, on ne peut pas généraliser sur base d'une observation. On ne connaît pas le contexte des observations non plus : peut-être cette société se trouvait-elle dans la phase de préparation, ou les revenus du mois de mars ne sont-ils pas représentatifs. En tout cas, cet exemple montre qu'il est important de collectionner des données sur le terrain pour les différentes filières et les différentes méthodes d'extraction. Ceci nous permettra d'estimer la productivité de chaque méthode, d'identifier des possibilités d'amélioration et d'évaluer quelle méthode ou filière contribuera plus au développement à long terme.

entre les revenus des différents acteurs. Le schéma ci-dessous montre la répartition de la valeur ajoutée (pour une unité standardisée de \$100) entre les acteurs dans la mine artisanale à 250 creuseurs³³. Les recherches sur le terrain de PACT ont indiqué que 30 % de la valeur revient au chef de terre, 21 % au chef de chantier et 49 % aux supporteurs, qui paient aussi les creuseurs. Le chef de terre doit payer pour l'enregistrement du site et doit payer des taxes. Les \$29,99 ne sont donc pas un profit net pour lui. Le chef de chantier paie également des taxes et une carte d'exploitant. En plus, il fait des dépenses pour le fonctionnement et l'entretien du site. Les supporteurs s'occupent des creuseurs en leur achetant la nourriture, les outils, parfois les vêtements ou en leur fournissant de l'argent en espèce. En échange, les creuseurs leur vendent les diamants. Les \$9,99 dans le schéma représentent le montant moyen qu'ils gagnent en vendant leurs diamants.



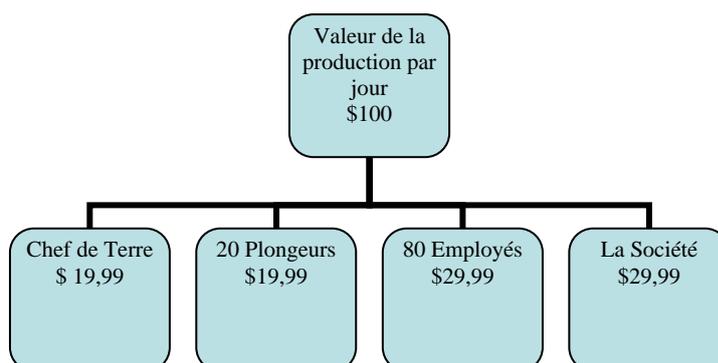
D'autres chiffres sont remis par PAC et CENADEP³⁴. Ils estiment que 10 à 20 % de la valeur ajoutée reviendraient aux autorités locales, aux chefs traditionnels et aux acteurs gouvernementaux (sous forme de différentes taxes). L'exploitant de la mine et sa "direction générale" (directeur général, secrétaire administratif, chef de chantier, chef de campement, chef de brigade) recevraient 10 %, plus le travail non rétribué de la part des creuseurs. (Selon les estimations de PACT, cfr. supra, le chef de chantier a 21 %.) La valeur qui reste après ces répartitions est distribuée entre les creuseurs et leurs supporteurs (50-60 %) et les propriétaires de la terre (40-50 %). (Selon les chiffres de PACT, les creuseurs et les supporteurs ont 49 %, tandis que les propriétaires de la terre ont 30 %.) Si on tient compte du fait que les taxes doivent encore être soustraites des revenus de certains acteurs, les chiffres des différentes sources (PACT et PAC/CENADEP) sont plus ou moins concordants.

Comme on l'a dit, les activités semi-industrielles demandent des investissements et de l'infrastructure. Une des méthodes d'exploitation semi-industrielle est celle du dragage et se fait dans les éluvions. La barge est

³³ PACT, *op. cit.*

³⁴ The Diamonds and Human Security Project, *op. cit.*

équipée de pompes aspirantes dont les crépines, guidées par les plongeurs, aspirent les graviers³⁵. Le schéma indique la répartition de la valeur ajoutée selon les différents acteurs dans la mine à 106 plongeurs que PACT a visitée³⁶. Ils ont observé que 20 % de la valeur totale revient au chef de terre, 20 % aux plongeurs, 30 % aux autres employés et 30 % à la société (les 6 directeurs et toutes les dépenses).



En comparant les deux schémas, on peut constater que, dans le premier exemple, 30 % revient au chef de terre, dans le deuxième 20 %. Il reçoit donc une grande partie de la valeur de la production, dont il faut soustraire les taxes qu'il doit payer. Les exploitants de la mine (chef de chantier et société) ont respectivement 21 % et 30 %. De cette somme, il faut déduire les taxes et les dépenses qu'ils ont à payer. Dans les deux cas, environ la moitié de la production revient aux autres acteurs : ceux qui sont directement impliqués dans l'extraction des minerais. Dans la mine artisanale, ce sont les supporteurs qui sont moins nombreux et qui reçoivent plus. Au sein de la société par contre, les plongeurs sont les mieux payés. Dans les deux filières, les creuseurs ont des revenus inférieurs, mais il faut savoir qu'ils reçoivent une partie en nature. Sur une production de \$100 dans la mine artisanale, ils partagent \$9,99 entre 250 personnes. Les employés de la société partagent \$29,99 entre 80 personnes. D'ailleurs, les creuseurs dans la mine artisanale ne reçoivent pas de salaire fixe. Leurs revenus dépendent de la quantité de diamant qu'ils peuvent vendre aux supporteurs. Le supporteur court un grand risque, puisqu'il investit dans la mine sans avoir la garantie d'une quantité suffisante à acheter. La société par contre paie des salaires, ce qui garantit une plus grande sécurité à ses employeurs. Il est donc clair que l'extraction artisanale fournit des revenus à toute une série d'acteurs. Que va-t-il se passer en cas de rupture de cette structure?

³⁵ TSHITALA, G. L., *op. cit.*

³⁶ PACT, *op. cit.*

2.4. Des conflits en vue ?

Le secteur artisanal est-il ou sera-t-il menacé par les intérêts (internationaux) du secteur industriel ? Surtout au Katanga, où les sociétés industrielles sont plus actives, on observe déjà des conflits entre les sociétés et des creuseurs artisanaux qui sont chassés. Début mars, des creuseurs ont manifesté à Likasi contre l'occupation de la mine de Katamanda par une société chinoise. Les confrontations violentes avec la police ont causé un mort et de nombreux blessés³⁷. Début avril, des creuseurs ont manifesté à Kolwezi parce qu'Anvil Mining avait exigé qu'ils quittent la concession³⁸. Selon certaines sources, il y a aussi des conflits à Tshikapa. Sous l'ancienne loi de 1981, Tshikapa était décrété une zone d'exploitation artisanale. À présent, des petites sociétés privées s'y installent et chassent les artisans³⁹. Bien que la situation politique et économique du Congo ne soit toujours pas tout à fait stable et qu'il y ait quelques incertitudes autour des contrats miniers, les investissements des sociétés industrielles vont probablement augmenter. Le Code minier stipule qu'à côté des concessions réservées à l'exploitation industrielle, il doit y avoir des endroits où les artisans peuvent continuer à creuser. Néanmoins, en réalité, tous les sites ont été attribués aux sociétés. Dans le futur prochain, plusieurs sociétés réclameront probablement leurs concessions et chasseront les artisans. Il est donc probable qu'on observera davantage de conflits de cet ordre sur le terrain.

On peut se poser la question de savoir quelle filière contribuera le plus au développement local à long terme. Les conditions de travail et de vie des creuseurs artisanaux ont déjà été dénoncées à plusieurs reprises par des ONG internationales et des organisations locales. Il est clair que les acteurs qui se trouvent au niveau de la commercialisation des ressources, profitent plus que les creuseurs et les autres personnes qui sont au niveau de la production. D'un autre côté, le secteur artisanal donne de l'emploi à un grand nombre de gens ; les entreprises industrielles ne pourront jamais engager tous les gens qui dépendent à présent de ce secteur. Des tensions surgiront autour des caractéristiques suivantes : plus de productivité/ moins d'emploi dans le secteur industriel et moins de productivité/ plus d'emploi dans l'artisanat. Selon nous, deux voies de sortie possibles se présentent: a. on essaie de rendre le secteur artisanal plus productif et on réorganise la filière, de sorte que les revenus soient distribués de manière plus équitable, et b. la présence des sociétés industrielles contribue au développement plus inclusif au niveau local, ce qui crée des activités génératrices de revenus alternatifs.

³⁷ *Le Potentiel*, "Lubumbashi : carrière de Kamatanda, affrontement entre policiers et creuseurs", 07/03/2008.

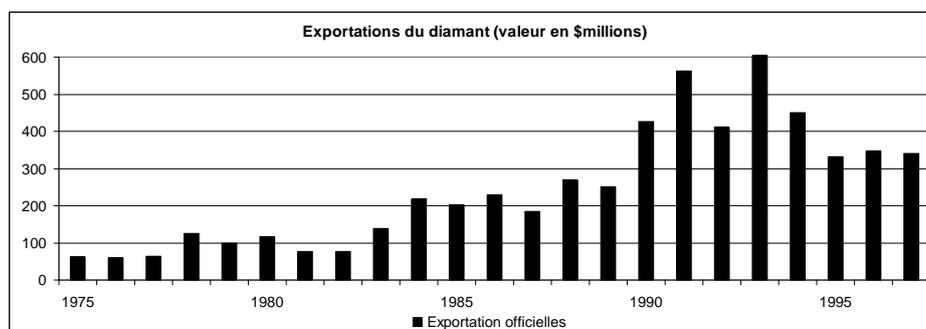
³⁸ CONGOFORUM, "Mijnwerkers protesteren vlakbij Kolwezi", 01/04/2008.

³⁹ KABARHUZA, B. H., *op. cit.* Selon L. Rombouts, ce sont souvent des petites entreprises locales, parfois en alliance avec des diamantaires d'outre-mer qui s'installent et chassent les artisans. Selon un trafiquant congolais, il s'agit d'entreprises européennes et sud-africaines.

3. LES EXPORTATIONS DU DIAMANT

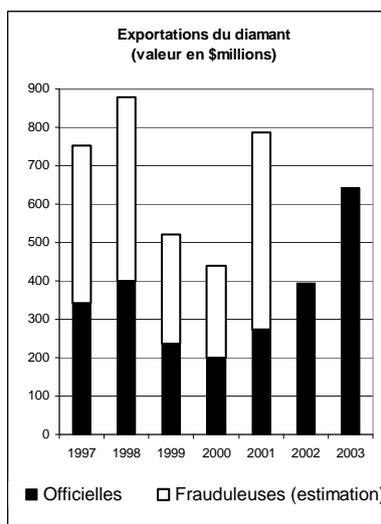
3.1. Les exportations du diamant avant la guerre

Comme nous l'avons déjà dit (2.1), la structure de la filière du diamant a considérablement changé à partir des années '80. L'exploitation artisanale gagne de plus en plus de terrain et sa production devient supérieure à la production industrielle. Dans le graphique ci-dessous, on peut constater que les exportations officielles augmentent au début des années '90 (grâce à la production artisanale), mais qu'elles baissent de nouveau au milieu des années '90. Ces chiffres n'incluent pas les exportations frauduleuses, que la Banque nationale estime à 120 % des exportations officielles⁴⁰.



Source : Banque nationale congolaise BNC.

3.2. Pillage des diamants pendant la guerre



Source : Banque nationale congolaise BNC.

⁴⁰ BANQUE NATIONALE CONGOLAISE, *condensé de statistiques*, différents numéros, Kinshasa, 2000-5/2001.

Après 1998, le début de la deuxième guerre, les exportations officielles comme les estimations des exportations frauduleuses baissent considérablement. Un grand nombre de diamants sont exportés par les pays voisins, ce qu'on appelle le « pillage » des ressources. Plusieurs tentatives ont été mises en place dans le seul but d'évaluer l'ampleur de celui-ci. Dans *l'Annuaire 2000-2001*, Stefaan Marysse et Catherine André proposent une définition économique du pillage⁴¹. À partir de cette définition, ils ont tenté d'évaluer le pillage économique par le Rwanda et l'Ouganda. En 2001, le groupe d'experts des Nations unies a publié le rapport sur le pillage des ressources naturelles au Congo.⁴² Le sénat de Belgique a établi une commission d'enquête sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux dans la région des Grands Lacs.⁴³ Également en RDC, une commission d'enquête a été installée. L'Acte final des négociations inter-congolaises (2002) contenait une résolution demandant une enquête sur la validité des accords de nature économique et financière conclus pendant les guerres de 1996-97 et 1998⁴⁴. Une Commission serait établie qui aurait comme principaux objectifs d'inventorier et d'analyser tous les contrats signés entre septembre 1996 et juin 2003, de les évaluer et de les approuver ou rejeter (Commission Lutundula). Du au manque de volonté politique, la commission n'a pu commencer ses enquêtes qu'à la fin mai 2004⁴⁵. Au cours de celles-ci, la Commission Lutundula a fait face au manque de collaboration de la part des PPRD, MLC et RCD-N⁴⁶. Bien que le rapport ait été soumis au Bureau de l'Assemblée nationale en juin 2005, les recommandations n'ont pas été appliquées. Au contraire, pendant cette période, le gouvernement a encore officialisé une série d'accords de *joint ventures* au Katanga et au Kasai. Les évaluations par la Commission Lutundula n'ont donc pas eu d'effets, mais nous avons déjà dit qu'en 2007, il y a eu une nouvelle commission.

Comme le contrôle des ressources naturelles était tellement important pendant la période de guerre, le président a lancé quelques initiatives dans le but de mieux contrôler ce secteur. En février 1998, Laurent Désiré Kabila a décidé que tous les comptoirs devaient payer un droit de \$25.000 et qu'ils étaient obligés de payer leurs taxes d'exportation à l'avance. Qui plus est, il ne serait permis qu'aux Congolais d'acheter des diamants et de les vendre sur la Bourse congolaise des matières précieuses (BCMP) installée à Kinshasa afin de

⁴¹ MARYSSE, S., ANDRÉ, C., "Guerre et pillage économique en République Démocratique du Congo", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 307-332.

⁴² UN Security Council, *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, S/2001/357.

⁴³ *Sénat de Belgique, op. cit.*, 20/02/2003.

⁴⁴ The Inter-Congolese Dialogue, "Inter-Congolese Political Negotiations. The Final Act", Sun City, 04/2002, pp. 42-44.

⁴⁵ HUND, K. et VERBRUGGEN, D., *op. cit.*

⁴⁶ RDC, Assemblée Nationale. *Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. Rapport des travaux. 1^{ère} Partie*, Kinshasa, 26/06/2005, p. 27.

renforcer le contrôle⁴⁷. Les frais pour l'enregistrement à la bourse s'élevaient à \$3 millions. Ces mesures ont causé une chute immédiate de la vente des diamants et par conséquent, un manque de devises internationales. La situation s'est encore aggravée quand le gouvernement lui-même a commencé à imprimer des billets de banque pour payer les efforts de guerre. En 1999, Laurent Désiré Kabila a attribué certaines parties lucratives des concessions MIBA à Sengamines, une *joint venture* entre une entreprise privée en possession de Kabila et une autre contrôlée par des généraux de l'armée zimbabwéenne⁴⁸. D'ailleurs, la Commission Lutundula a jugé que le contrat avec Sengamines est illégal et doit être par conséquent dissolu⁴⁹.

En août 2000, Laurent Désiré Kabila a supprimé le Centre national d'expertise (CNE), chargé d'expertiser tous les diamants bruts⁵⁰. Un mois après, le régime a octroyé un monopole pour l'exportation des diamants à une entreprise israélienne: International diamond industries (IDI). D'après les représentants du gouvernement, cette mesure visait à réduire la contrebande et à renforcer le contrôle. En réalité, l'accord devait procurer des devises internationales permettant de continuer les efforts de guerre du gouvernement et de l'assistance militaire des Israéliens, comme l'affirment plusieurs observateurs internationaux⁵¹. Le monopole avait un effet inverse : la situation de contrebande s'est aggravée, le gouvernement n'a pas reçu de matériel militaire et l'entreprise n'a pas payé les \$20 millions en échange des droits exclusifs⁵². L'exportation en provenance du Congo Brazzaville a augmenté de zéro en août 2000 à 427.243 carats en septembre et 1.179.779 carats en octobre 2000⁵³. En juin 2001, le monopole fut aboli et neuf comptoirs, dont la plupart était déjà présent en RDC avant l'arrivée de l'IDI, ont obtenu un permis d'exportation. Néanmoins, la contrebande par le Congo Brazzaville n'a pas pris fin⁵⁴. Les comptoirs étaient obligés de verser des droits s'élevant à \$250.000 et devaient satisfaire à des exigences minimales d'exportation de \$4 millions par

⁴⁷ DIETRICH, C., *op. cit.*, p. 10.

⁴⁸ JOHNSON, D., TEGERA, A., "Digging deeper. How the DR Congo's mining policy is failing the country", *Regards Croisés* 15, Goma, Pole Institute, décembre 2005, p.50. Plus tard, cette deuxième entreprise a été vendue à la Libye.

⁴⁹ JOHNSON, D., TEGERA, A., *op. cit.*, p. 52.

⁵⁰ *Sénat de Belgique, Audition de M. Mark Van Bockstael, directeur relations internationales du Hoge Raad voor Diamant*, Commission d'enquête parlementaire « Grands Lacs », 28/06/2002.

⁵¹ DIETRICH, C., *op. cit.*, p. 11 ; IPIS, *Central Africa Minerals and Arms Research bulletin*, IPIS, Anvers, 18/06/2001, p. 2.

⁵² UN Security Council, *op. cit.*, 2001, p. 33. Bien qu'à ce point-ci, IPIS fasse quelques remarques dans le Bulletin de 18 juin 2001. Des chiffres montrent que, probablement, la contrebande qui se fait maintenant par le Congo Brazzaville, se faisait auparavant par Kinshasa. De plus, contrairement aux observations montrant que le gouvernement congolais aurait beaucoup manqué de revenus, IPIS argumente que le gouvernement a engendré plus de revenus pendant la période du monopole qu'auparavant.

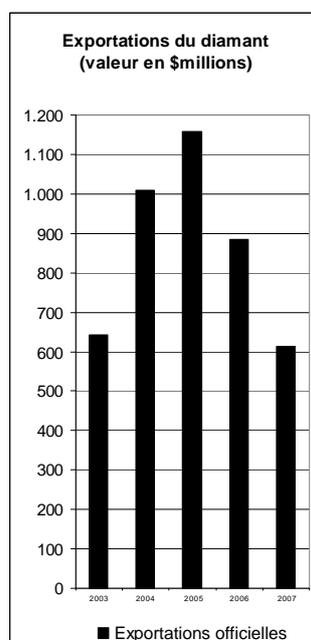
⁵³ DIETRICH, C., *op. cit.*, p. 16. Chiffres Haut Conseil pour le Diamant.

⁵⁴ DIETRICH, C., *op. cit.*

mois⁵⁵. Début 2002, le gouvernement leur a imposé un régime fiscal astreignant.

3.3. Les exportations du diamant dans la période post-conflit

On peut constater une augmentation considérable des exportations *officielles* à partir de 2003, bien que ce chiffre semble de nouveau être en train de baisser. En 2002, la valeur des exportations officielles était de 395 million \$EU, tandis qu'en 2003, la valeur avait augmenté jusqu'à 642 million \$EU. Nous évaluerons l'impact des innovations institutionnelles, notamment le processus de Kimberley et les initiatives que le gouvernement congolais a pris afin de mieux régler et contrôler le secteur minier.



Source : CEEC.

3.3.1. Au plan international : le processus de Kimberley

Adopté en janvier 2003, le Système de certification du processus de Kimberley (KPCS) est un dispositif international de certification de l'origine des diamants, qui vise à mettre fin au commerce des « diamants de conflits »⁵⁶. Le processus a pris son essor en 2000 à Kimberley en Afrique du Sud, où des pays producteurs et commerçants des diamants, la société civile et l'industrie se

⁵⁵ ANDRÉ, C., *Filière du diamant*, s.l., s.d.

⁵⁶ KP, *Kimberley process certification scheme*, 2003, http://www.kimberleyprocess.com/home/index_en.html, p. 3.

sont rassemblés pour discuter de la façon dont on pourrait mettre fin au commerce de ces diamants de conflit. Cette réunion fut le début d'un processus de négociations qui a mené jusqu'au KPCS. Les négociations furent lentes et difficiles, ce qui était dû plus aux aspects politiques qu'aux aspects techniques⁵⁷. Les différents acteurs qui sont impliqués dans le processus sont les suivants : les gouvernements⁵⁸, les ONG (une coalition de plus de 2000 organisations) et l'industrie (représentée par le World Diamond Council, créé en 2000). Les participants se rencontrent une fois par an dans une réunion plénière et les différents comités se rencontrent sur base régulière, souvent par téléconférence. Le KPCS est présidé par les pays membres, selon un système de rotation. Toutes les décisions sont prises par consensus. Sans trop insister sur le caractère spécifique du KPCS, il faut noter qu'il ne s'agit pas d'un accord signé et susceptible d'être invoqué. Chaque gouvernement est responsable pour l'éventuelle ratification du KPCS dans la législation nationale. Néanmoins, le KPCS peut être considéré comme un instrument légal⁵⁹. Puisque le commerce entre participants et non-participants est interdit, les non-participants deviennent des parias dans le commerce mondial, ce qui renforce encore le KPCS.

Quelques conditions de base doivent être remplies par tous les participants⁶⁰. Chaque participant s'engage à contrôler la filière des diamants bruts sur son territoire. Les participants ne peuvent faire le commerce des diamants qu'avec d'autres participants et ne peuvent acheter et vendre que des diamants accompagnés d'un certificat conforme aux règles. Chaque membre doit établir un régime de contrôle interne afin d'empêcher que des diamants de conflit n'entrent le pays. Pour cette raison, les directives de Kimberley devraient être introduites dans la législation nationale. Finalement, chaque membre est obligé de collecter et de publier des statistiques sur le commerce et la production des diamants, ce qui n'est pas toujours fait. D'autres lacunes ont été identifiées par plusieurs auteurs. La première est le manque d'un mécanisme de contrôle suffisamment strict⁶¹. La conséquence du système des contrôles internes est que le KPCS est aussi fort que son chaînon le plus faible.

⁵⁷ SMILLIE, I., *The Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds*, ODI Case Study, Verifor, 2005, p. 2. Pour plus d'informations sur la chronologie du processus, consultez cet article.

⁵⁸ Les 48 membres (représentant 74 pays) du processus de Kimberley sont les suivants : Afrique du Sud, Angola, Arménie, Australie, Bangladesh, Biélorussie, Botswana, Brésil, Canada, Chine, Communauté européenne, République du Congo, République Démocratique du Congo, Corée, Côte d'Ivoire, Croatie, Emirats arabes unis, États-Unis, Fédération de Russie, Ghana, Guinée, Guyana, Inde, Indonésie, Israël, Japon, Laos, Lesotho, Liban, Liberia, Malaisie, Maurice, Namibie, Norvège, Nouvelle-Zélande, République Centre-Africaine, Sierra Leone, Singapour, Sri Lanka, Suisse, Tanzanie, Thaïlande, Togo, Turquie, Ukraine, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe.

⁵⁹ Voir SCHRAM pour un exposé détaillé sur les aspects légaux du KP : SCHRAM, F., *The legal aspects of the Kimberley process*, IPIS, 2007, p. 7.

⁶⁰ KP, *op. cit.* ; GLOBAL WITNESS, *Making it work. Why the Kimberley Process must do more to stop conflict diamonds*, Global Witness, November 2005, p. 8 ; SMILLIE, I., *op. cit.*

⁶¹ GLOBAL WITNESS, *op. cit.*, 2005, p. 1.

Le caractère volontaire du système de visites d'examen périodiques est aussi critiqué⁶². Certains observateurs croient qu'il y a un manque de bon vouloir et de capacité chez plusieurs pays⁶³. Selon PAC, les échecs du processus ne sont pas du tout dus à l'industrie diamantifère, mais plutôt à la mauvaise volonté des gouvernements.⁶⁴

Néanmoins, quelques-unes de ces faiblesses sont aussi identifiées comme des points forts. Le système de monitoring a déjà fait preuve de son efficacité en 2004, quand une mission d'évaluation a été envoyée en République du Congo, parce qu'on avait constaté de la contrebande des diamants en provenance de la RDC. La mission n'était pas volontaire au début, mais le Canada, à ce moment-là président, a insisté et a mis le gouvernement congolais sous pression. La constatation de la contrebande a mené vers l'expulsion de la République du Congo. Nous reviendrons dans le paragraphe suivant sur les implications de cette radiation. Pendant la dernière réunion du KPCS, en novembre 2007, la République du Congo a de nouveau été admise dans le processus⁶⁵. Le système d'évaluation a aussi connu des résultats satisfaisants. En 2005, chaque participant avait demandé une mission d'évaluation volontaire⁶⁶. Les groupes de travail fonctionnent plutôt bien et le caractère plus informel des contacts par des téléconférences a rendu le processus plus efficace⁶⁷. Selon les ONG, le processus de Kimberley a fait la preuve de sa capacité à fonctionner, mais il doit être renforcé et rendu plus vigilant, proactif et résistant⁶⁸. Plusieurs ONG cherchent aussi à élargir le processus de certification aux problèmes des violations des droits de l'homme, injustices, conditions de travail déplorables, actes de violence, etc. D'autres acteurs par contre disent qu'un élargissement du processus signifierait un affaiblissement. L'objectif du KPCS est très spécifique : éviter que des diamants soient utilisés pour financer des conflits. Pour gérer les circonstances

⁶² L'application du KP dans les pays membres est contrôlée par des 'visites d'examen'. Les conditions de bases prescrivent que le premier examen doit avoir lieu au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur effective du système de certification. Mais les membres doivent prendre l'initiative de demander une visite, bien qu'ils sont parfois mis sous pression. Les visites sont exécutées par d'autres membres et représentants des acteurs divers. GLOBAL WITNESS, PAC, *Implementing the Kimberley Process. 5 years on – how effective is the Kimberley process and what more needs to be done?*, Global Witness, Partnership Africa Canada, 2005.

⁶³ The Fund for Peace, *The effect of the Kimberley process on governance, corruption and internal conflict*, Globalization and human rights series, 2007.

⁶⁴ The Diamonds and Human Security Project, *Killing Kimberley? Conflict diamonds and paper tigers*, Partnership Africa Canada, 2006, p. 11.

⁶⁵ KP, *2007 Kimberley Process Communiqué*, Bruxelles, 2007.

⁶⁶ SMILLIE, I., *op. cit.*, pp. 4-7.

⁶⁷ *Idem*. Il y a 7 groupes de travail avec des spécialistes qui sont responsables pour un aspect particulier : le groupe de travail chargé du suivi, celui sur les statistiques, les experts diamantaires, le groupe sur la production artisanale et alluviale, le comité de participation qui aide à traiter l'admission des nouveaux membres, le comité de sélection qui évalue les candidats au poste de vice-président et le groupe sur les règlements et procédures.

⁶⁸ The Diamonds and Human Security Project, *op. cit.*, 2006, p. 2.

sociales et humaines, il existe d'autres systèmes, comme EITI (Extractive Industries Transparency Index)⁶⁹ et DDI (Diamond Development Initiative)⁷⁰.

Hors de toutes les faiblesses et points forts dont on vient de discuter, il semble que le processus de Kimberley ait eu une influence positive sur les exportations officielles en RDC. En regardant les statistiques, on voit qu'en 2003 les exportations officielles ont brusquement augmenté. La radiation de la République du Congo en 2004 pourrait partiellement expliquer l'augmentation du chiffre d'exportations de la RDC. Selon PAC et Global Witness, elle a eu un effet immédiat et positif sur les exportations officielles de la RDC⁷¹. En effet, nous avons déjà démontré que les exportations en provenance de la RDC étaient les plus hautes en 2005 (1.157,63 millions de dollars), alors qu'en 2004 (1.009,06 millions de dollars), on peut observer une augmentation significative en comparaison avec 2003 (642,70 millions de dollars). Comme le montre le tableau ci-dessous, l'effet a surtout été immédiat en termes de valeur. Le volume a également augmenté, surtout en octobre et novembre 2004.

Total des exportations officielles du diamant en 2004 (RDC)

	volume (millions de carats)	valeur (millions de \$EU)
janvier	2,92	67,12
février	2,98	69,74
mars	2,81	81,31
avril	2,49	74,71
mai	2,71	73,99
juin	3,16	82,32
juillet	3,77	114,54
août	3,70	105,37
septembre	3,18	80,50
octobre	4,19	91,33
novembre	4,46	85,52
décembre	3,71	82,61
cumul annuel	40,08	1.009,06

Source : CEEC.

Les effets immédiats furent donc positifs pour la RDC. D'un autre côté, on observe déjà un nouveau déclin dans les exportations à partir de 2006. Il est

⁶⁹ EITI est une coalition de gouvernements, entreprises, société civile, investisseurs et organisations internationales. La coalition vise à renforcer la gouvernance par l'encouragement de la transparence et la responsabilisation.

⁷⁰ DDI est une coalition d'ONG, gouvernements et industries, érigé en octobre 2005, qui essaie d'améliorer les conditions de travail des creuseurs par les recherches, la sensibilisation et l'éducation.

⁷¹ PAC, GLOBAL WITNESS, *op. cit.*, 2004, p. 8.

donc possible que l'influence du KP commence à s'affaiblir et que les trafiquants découvrent de plus en plus des manières d'éviter les contrôles.

3.3.2. *Au plan national : les initiatives du gouvernement congolais*

Le gouvernement congolais a pris quelques initiatives afin de mieux gérer le secteur minier, notamment sous la pression des institutions et organisations internationales. Comme nous l'avons dit, le secteur minier est régulé par le Code minier⁷², plus spécifiquement Loi n. 007/2002 du 11 juillet 2002 et les mesures additionnelles impliquées dans le Décret n. 038/2003, établi avec l'assistance de la Banque mondiale. En RDC, le KPCS a été approuvé par l'Arrêté ministériel n° 193/CAB.MINES-HYDRO/01/2001 du 31 mai 2003 portant application et suivi du programme international du processus de Kimberley en République démocratique du Congo. Le Centre d'évaluation, d'expertise et de certification (CEEC) a été créé en mars 2004 par décret présidentiel n. 036/2003. Le centre est placé sous la tutelle des ministères de Portefeuille et des Mines. Il a pour objet « 1. L'évaluation et l'expertise du diamant, de l'or, du coltan et de toutes autres substances minérales précieuses et semi-précieuses en République démocratique du Congo ; 2. L'encadrement des comptoirs, des négociants et fondeurs y relatifs par le suivi et le contrôle des flux de matières et monétaires ; 3. La certification et le paiement des taxes à l'exportation ; 4. La formation des évaluateurs congolais ; 5. La promotion de l'industrie du diamant, de l'or, du coltan et d'autres substances minérales précieuses et semi-précieuses ; 6. La possibilité d'acheter et de vendre les matières précieuses et semi-précieuses afin de garantir leur prix-valeur ; 7. La lutte contre la fraude [...] ; 8. La mise en application et le suivi du programme international du processus de Kimberley et autres programmes similaires à venir ; 9. Toutes autres opérations connexes ou accessoires aux activités ci-dessus et nécessaires à la réalisation de son objet social.⁷³ »

Les « Conditions d'ouverture et d'exercice des comptoirs d'achat des matières minérales précieuses (diamant et or) » stipulent que chaque comptoir d'achat et de vente doit verser une caution de \$50.000 pour le diamant, plus « la preuve de paiement anticipatif de la redevance annuelle au profit du Trésor Public » de \$200.000⁷⁴. En outre, des taxes d'exportation, qui s'élèvent à 1,25 % de la valeur à l'exportation, doivent être payées. Finalement, chaque comptoir doit réaliser des performances déterminées : \$10.500.000 pendant les mois de janvier, février et mars, \$12.000.000 au deuxième trimestre, \$15.000.000 au troisième et \$10.500.000 au quatrième trimestre. Le Cadastre

⁷² http://www.miningcongo.cd/codeminier/codeminier_fr.pdf. Pour plus d'information, JOHNSON, D., TEGERA, A., *op. cit.*, pp. 46-48.

⁷³ Cabinet du Président de la République, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 15/04/2003, 44^{ème} année, n° 8.

⁷⁴ Gouvernement de la RDC, « Les conditions d'ouverture et d'exercice des comptoirs d'achat des matières minérales précieuses (diamant et or) en République Démocratique du Congo », http://www.miningcongo.cd/pdf_divers/CONDITION_COMPTOIRS.pdf (13/12/2007).

minier a été établi comme organisme indépendant pour enregistrer les concessions, bien qu'en réalité, il demeure sous contrôle du ministère des Mines.⁷⁵ Le ministère des Mines supervise aussi les négociants et les creuseurs. Officiellement, tous les deux sont obligés d'avoir une licence, mais la plupart n'en ont pas. Evidemment, c'est extrêmement difficile à contrôler⁷⁶.

Le CEEC supervise tous les comptoirs et toutes les exportations. Douze comptoirs ont obtenu une licence officielle. Dans chaque comptoir, un représentant du ministère des Mines et un du CEEC sont présents. Le trieur désigné par le CEEC y effectue l'expertise provisoire. Ensuite, les diamants sont mis dans une enveloppe scellée et transportés vers Kinshasa, où ils sont pesés une deuxième fois et triés, classés et évalués par les évaluateurs du CEEC. Aussitôt que les taxes sont payées, le certificat du Processus de Kimberley est délivré et les diamants sont prêts pour le transport⁷⁷. On estime qu'environ 20 % de tous les diamants achetés et vendus aux comptoirs de Mbuji-Mayi sont échangés hors de la présence des membres du CEEC. Une autre grande partie est vendue directement par les négociants et ne passe pas du tout par les comptoirs⁷⁸. Le CEEC estime que au moins 40 % des diamants sont exportés de façon illégale⁷⁹. Le rapport de Global Witness et PAC conclut qu'en théorie, il y a un système plutôt efficace de contrôle en RDC, bien qu'en pratique, il est trop difficile de contrôler toute la filière.⁸⁰

Avant 2002, il y avait une sous-évaluation de la valeur des exportations, qu'on pouvait constater en regardant les quantités qui entraient dans les pays d'importation. Mark Van Bockstael a évoqué ce problème en 2002, en constatant que la valeur à l'exportation était toujours plus basse que la valeur réelle⁸¹. Les exportateurs sous-évaluent leurs ressources afin d'éviter les taxes. Néanmoins, la valeur réelle de ces diamants n'apparaît que quand les diamants sont exportés de l'Union européenne. À ce moment-là, ils sont déjà mélangés avec des diamants d'autres origines⁸². Conséquemment, le gouvernement congolais ne reçoit pas de taxes sur la valeur réelle des diamants. Selon certains trafiquants, le gouvernement, par le biais du CEEC, surévalue maintenant les colis pour que le niveau des taxes augmente⁸³. Une

⁷⁵ VAN HOYWEGHEN, S., "Les richesses naturelles de la RDC: source de conflit ou clé du développement ?", *Rapport de la réunion d'experts*, Bruxelles, 23-24/11/2007, p. 8.

⁷⁶ GLOBAL WITNESS, PAC, *op. cit.*, 2004, p. 10.

⁷⁷ Le Décret indique quatre conditions de délivrance du certificat de Kimberley: « a) l'exportateur a fourni des preuves concluantes dont il ressort que les lots de diamants bruts (...) ont été achetés de manière licite et qu'ils ne sont pas des diamants de conflits tel que démontré par la traçabilité, b) les diamants bruts seront exportés vers le territoire d'un participant du Processus de Kimberley, c) les droits et taxes dus à l'État ont été payés, d) les règles et procédures mises en place par le CEEC sont totalement respectées par les exportateurs. »

⁷⁸ UN, *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 8 of resolution 1698 (2006) concerning the Democratic Republic of Congo S/2007/68*, UN Security Council, 2007, p. 15.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ GLOBAL WITNESS, PAC, *op. cit.*, 2004, p. 11.

⁸¹ Sénat de Belgique, *Audition de M. Mark Van Bockstael*, *op. cit.*

⁸² ANDRÉ, C., *op. cit.*, p. 16.

⁸³ Interview d'un trafiquant congolais, 23/12/2007.

telle pratique serait désavantageuse pour les trafiquants et montrerait la volonté du gouvernement d'obtenir plus de revenus de la commercialisation des ressources naturelles, mais ceci est difficile à prouver.

3.3.3. *Continuités et discontinuités : Exportations frauduleuses et nouvelles destinations*

Bien qu'il existe un système international qui a comme seul but de contrôler les flux de diamants et bien que le gouvernement congolais mette en place des mécanismes pour mieux contrôler le secteur, la fraude est toujours un grand problème. Les estimations des proportions entre exportations officielles et frauduleuses diffèrent cependant beaucoup d'une source à l'autre. Selon le CEEC, au moins 40 % de la production quitterait le pays de manière frauduleuse⁸⁴. De plus, au moins 20 % des diamants achetés et vendus aux comptoirs (donc sur le lieu officiel) seraient trafiqués de manière "illégal", c'est-à-dire hors de la présence d'un agent du CEEC. Selon la Revue annuelle de PAC et CENADEP, une grande partie de la production de la MIBA quitterait aussi le pays de manière frauduleuse⁸⁵. D'ailleurs, les trafiquants se plaignent des sociétés privées semi industrielles au Kasai. Ces sociétés exporteraient leurs diamants directement de la mine vers l'étranger, sans le passage obligatoire par Kinshasa, où les taxes sont payées. En effet, le chiffre des exportations officielles de la région de Tshikapa est tombé de \$1,78 million de carats en 2005 à \$1,59 million de carats en 2006. Néanmoins, il y a eu un nouvel afflux de petites sociétés, ce qui devrait faire augmenter la production⁸⁶. Une partie significative de la production quitterait donc le pays de manière frauduleuse.

Bien qu'il y ait sans aucun doute beaucoup d'exportations frauduleuses, les trafiquants affirment que le processus de Kimberley rend difficile la fraude. À cause des contrôles stricts, il est pratiquement impossible de vendre des diamants non certifiés en Belgique⁸⁷. Les alternatives sont l'exportation frauduleuse par d'autres pays, par exemple l'Afrique du Sud, ou bien les exportations à Dubaï ou Tel Aviv, où les contrôles par la douane seraient moins stricts. En effet, dans les statistiques, on voit clairement que des nouvelles destinations commencent à se faire place. À partir de 2003, la quantité de diamants exportés de la RDC vers la Belgique est devenue plus petite.

⁸⁴ CASM, *op. cit.*, p. 15.

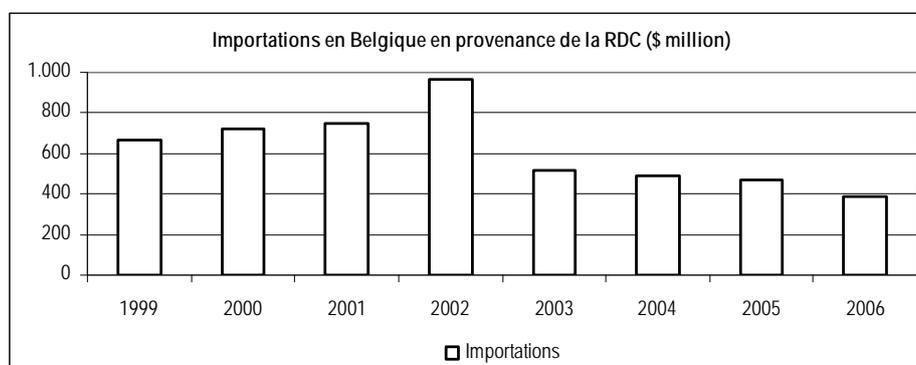
⁸⁵ The Diamonds and Human Security Project, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Pendant son audition publique au Sénat en 2002, le prof. Hugues Leclercq parle déjà du risque de la contrebande : « Pour moi, la partie du diamant tout à fait clandestine doit être extrêmement faible parce que c'est trop dangereux. Je ne sais pas si vous vous rendez compte qu'une perte d'un colis ruine toute une campagne pendant une année parce que la marge bénéficiaire se situe entre 3 et 4 %. Si vous perdez un colis, vous perdez toute votre campagne. Les Libanais ont peut-être des réseaux un peu différents mais, si vous allez à Anvers, il faut des documents. Si vous voulez être assuré, il en faut certainement. » Sénat de Belgique, *op. cit.*

importations en Belgique en provenance de la RDC		exportations de la RDC	
année	(millions de \$)	année	(millions de \$)
2003	516,62	2003	642,70
2004	491,16	2004	1009,06
2005	469,49	2005	1157,63
2006	390,68	2006	883,63
2007		2007	613,13

Source : International Trade Center (UNCTAD : WTO).
Source : Banque nationale congolaise, BNC.



Source : International Trade Center (UNCTAD : WTO).

Dans leur rapport de 2007, PAC et CENADEP affirment que 90 % des exportations officielles en provenance de la RDC arrivent toujours à Anvers⁸⁸. Les exportations officielles vers les nouvelles destinations sont estimées de loin inférieures à celles d'Anvers. Hugues Leclerq a expliqué que, de 1996 à 1998, c'était la grande époque pour le diamant anversois. Après, le marché de Tel Aviv a pris une certaine importance, bien que, selon Leclerq, Anvers commence à retrouver sa place en 2001. « C'est évidemment beaucoup plus facile de négocier à Anvers. Cette ville est et reste la plaque tournante mondiale du diamant brut »⁸⁹. Dans le rapport d'IPIS, « La destination des diamants de la RDC en 2002⁹⁰ », les auteurs ont montré que la majorité des déclarations de diamants était faite en Belgique⁹¹. Selon CEEC⁹², les principaux pays importateurs du diamant congolais en 2003 sont la Belgique (\$496 millions), Emirats arabes unis (\$71 millions), Grande Bretagne (\$38 millions), et Israël

⁸⁸ The Diamonds and Human Security Project, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁹ Hugues Leclerq, *Audition publique par le Sénat de Belgique, op. cit.*

⁹⁰ IPIS, "The destination of DRC diamonds in 2002", Anvers, 10/10/2003.

⁹¹ Nombre de déclarations : Belgique : 57, Emirats arabes unis : 5, Israël : 4, Afrique du Sud : 3, Namibie : 2 et Italie, Suisse, Grande Bretagne et États-Unis : 1.

⁹² CEEC, *Évaluation, expertise et certification du diamant congolais. Les ambitions légitimes du CEEC*, <http://www.pagesjaunesrdcongo.com/ceec>.

(\$33 millions). Néanmoins, en constatant le déclin des importations à Anvers, il est clair que ces diamants doivent entrer ailleurs.

À part des diamants qui sont exploités dans la RDC même, il y a aussi des diamants des pays voisins qui entrent dans le pays afin d'être certifiés à Kinshasa. Le Zimbabwe, l'Angola et la Namibie sont mentionnés comme des pays qui exportent un grand nombre de diamants par la RDC. Depuis 2005, la production au Zimbabwe a connu une hausse. Des diamants avaient été découverts à Marange, une région à l'est du pays, ce qui a engendré une ruée⁹³. La chute de l'agriculture commerciale a incité des milliers de gens à aller tenter leur chance dans les champs de diamants. Les diamants sont vendus aux intermédiaires et emportés en contrebande dans les pays voisins, où les prix sont plus élevés. En décembre 2006, la police a arrêté plus de 16.000 creuseurs illégaux⁹⁴. Début 2007, le KP a décidé d'examiner la contrebande en provenance du Zimbabwe ; une mission d'évaluation y a été envoyée en juin 2007. Il n'est donc pas improbable que, dans ce contexte de pression internationale élevée, des diamants soient exportés en fraude afin d'être certifiés en RDC. D'ailleurs, en général, la valeur des diamants bruts du Zimbabwe est plus basse. Si donc il y a beaucoup de diamants zimbabwéens qui sont exportés à partir de la RDC, ceci pourrait être une explication de la baisse récente de la valeur des exportations. Selon les chiffres de la CEEC, les exportations de 2007 ont connu un léger accroissement en volume par rapport à 2006, alors que la valeur a connu une baisse de 8,73 %⁹⁵.

4. CONCLUSION

Dans l'introduction, deux questions ont été soulevées. D'abord, on a tenté d'évaluer l'effet des initiatives prises dans le but de mieux contrôler la production et la vente des diamants. Deuxièmement, nous nous sommes demandés quel pourrait être le futur du secteur diamantifère en RDC. Ainsi, nous avons soulevé deux points auxquels prêter attention : les exportations (officielles et frauduleuses) des diamants et la production dans les filières industrielles et artisanales, ainsi que l'organisation de celles-ci.

Nous avons constaté que, depuis les années '90, le secteur artisanal s'est vite emparé de la majorité de la production diamantifère. En 2007, la production industrielle est presque inexistante. Néanmoins, de nouvelles dynamiques annoncent une croissance des investissements dans le secteur industriel. Ces dynamiques se situent sur deux plans. Premièrement, au plan national, le gouvernement a pris plusieurs initiatives pour mieux contrôler le secteur minier, comme l'établissement du Code minier et les commissions de révision des contrats miniers. D'un autre côté, il faut relever le comportement contradictoire du gouvernement. Dans leur article sur le contrat sino-congolais

⁹³ ANTWERP FACETS NEWS SERVICE, "Thousands in Zimbabwe Diamond Rush", Harare, 17/10/2006.

⁹⁴ *New Zimbabwe*, "16000 arrested in Zimbabwe Diamonds Rush", 29/12/2006.

⁹⁵ Communication personnelle avec CEEC, 05/2008.

(conclu en septembre 2007), Stefaan Marysse et Sara Geenen expliquent que le gouvernement congolais a mal négocié et s'est laissé prendre dans un marché de dupes⁹⁶. La faiblesse de négociation de l'État congolais sera aussi le grand problème lors de la renégociation éventuelle de certains contrats miniers. Les intérêts internationaux sont trop grands. C'est ici qu'intervient le deuxième plan : le plan international. Maintenant que la situation sécuritaire en RDC s'est améliorée et que différents pays sont à la recherche des ressources naturelles, il est probable qu'il y aura plus d'investissements dans l'extraction industrielle en RDC. D'ailleurs, de nouveaux acteurs entrent en scène. La Chine s'est engagée à construire des infrastructures, dont les investissements seront remboursés par un accès garanti au cobalt, au cuivre et à l'or. Inévitablement, ceci provoquera de nouvelles tensions sur le plan géopolitique. D'un autre côté, l'arrivée de ces nouveaux acteurs aura aussi un effet profond sur le secteur artisanal. Le secteur artisanal a-t-il une chance de survivre ? Comment le gouvernement va-t-il gérer les conflits qui surgiront entre le secteur industriel et le secteur artisanal ? La faiblesse de l'État et sa position de négociation nous amène à croire que les conflits d'intérêt croîtront, bien qu'une stratégie volontariste pourrait affaiblir ceux-ci. Nous voyons deux pistes complémentaires: le gouvernement serait capable de délimiter les droits miniers pour les deux secteurs et de forcer en même temps les sociétés industrielles à contribuer au développement local qui serait plus inclusif et durable, et qui créerait des opportunités alternatives.

Dans la période post-conflit, les exportations officielles ont d'abord considérablement augmenté. Après avoir relevé les atouts et les défis que rencontre le processus de Kimberley, nous avons constaté que ce processus a eu un impact direct positif sur les exportations officielles de la RDC. Cependant, les chiffres sont de nouveau en train de baisser, ce qui veut probablement dire qu'il y a davantage d'exportations en fraude. Peut-être l'influence de Kimberley s'est-elle déjà affaiblie, et les trafiquants trouvent-ils des alternatives. Par ailleurs, la production de la MIBA est tombée presque à zéro, mais comme on l'a montré, ceci a partiellement été compensé par la croissance dans le secteur artisanal. En tout cas, si le système est bien rôdé, le processus de Kimberley rend la fraude difficile. Le grand défi en RDC se situe au plan national, c'est-à-dire qu'il s'agit de renforcer les capacités et moyens de contrôle du flux des diamants.

Anvers, mai 2008

⁹⁶ Voir: MARYSSE, S., GEENEN, S., dans cet annuaire.