

Coopératives artisanales de diamants en Sierra Leone : Réussite ou échec?

Cet énoncé de politique est fondé sur une étude réalisée en 2008 par Estelle Agnes Levin, avec l'aide d'Ansumana Babar Turay, à la demande de Partenariat Afrique Canada. On trouvera l'étude complète à www.ddiglobal.org et www.pacweb.org.

De septembre 1999 à décembre 2007, USAID a embauché à forfait Management Systems International (MSI) pour gérer son Integrated Diamond Management Program (IDMP), dont le financement total s'élevait à 6,5 millions USD, ainsi que sa Peace Diamond Alliance (PDA) en Sierra Leone. Le projet visait à officialiser et rationaliser le secteur artisanal, et à accroître les bénéfices au niveau local.

En Sierra Leone, ce sont habituellement les propriétaires fonciers ou des mineurs locataires qui exploitent les diamants de manière artisanale; ils embauchent des « creuseurs » sur une base saisonnière ou occasionnelle. Dans les systèmes de production les plus courants, les creuseurs travaillent en échange d'un soutien (repas, logement, soins de santé de base et autres avantages), en plus d'obtenir une part des « gains » lorsque des diamants sont découverts.

Les coopératives de diamants créées par la PDA ont fait des tentatives à fin d'obtenir un changement induit par le marché, la légalisation et l'autonomisation des mineurs :

- en rationalisant la production artisanale (unités moins nombreuses, mieux organisées; formation pour une exploitation minière responsable, et méthodes et technologies efficaces);
- en fournissant des possibilités de travail aux jeunes, ce qui est extrêmement important pour le maintien de la paix et pour le développement du pays;

- en évitant les habituels « commanditaires » des intermédiaires, que l'on croit responsables de l'incessante contrebande ainsi que des liens avec des organisations criminelles et des terroristes;
- en aidant les creuseurs de diamants à devenir financièrement indépendants et capables de diversifier leurs moyens de subsistance;
- en condensant la chaîne d'approvisionnement afin laisser une plus grande part de la valeur des diamants sur le marché international à l'échelon de la production;
- en encourageant l'autosurveillance nécessaire pour prévenir le vol, faire diminuer la contrebande, accroître les recettes gouvernementales et mieux faire régner l'ordre dans le secteur.

Le projet comprenait un mécanisme d'achat, un mécanisme de financement et un mécanisme de la mine à l'exportation. Le plan devait fonctionner durant deux saisons d'exploitation minière; on espérait faire des coopératives des organismes autonomes au cours de cette période.

Trente-cinq coopératives ont été inscrites à la PDA dans le district de Kono, mais cinq seulement ont pu être financées. Le recouvrement total, à la fin de la saison d'exploitation minière de 2005, s'élevait à 320 pierres, d'un poids total de 60,37 carats et d'une valeur totale de 4 390 \$.

Chaque coopérative devait regrouper entre 50 et 70 personnes, principalement des jeunes, et comprendre un bassin représentatif de membres, y compris quelques intervenants communautaires éminents,

tels que des chefs, et au moins deux mineurs d'expérience. Selon le plan d'achat, les coopératives vendraient directement à des acheteurs internationaux de bonne réputation, évitant les habituels « intermédiaires » et faisant en sorte qu'une plus grande part de la valeur internationale des diamants soit payée à l'échelon des producteurs.

Le mécanisme de financement devait être fondé sur un fonds de crédits renouvelables. USAID avait réservé 522 000 \$ à cette fin, mais exigeait une évaluation environnementale (EE). Il a fallu 14 mois pour organiser, soumettre et réaliser l'EE, et la saison d'exploitation minière était déjà en cours à ce moment-là. L'EE concluait que le mécanisme de financement était irréalisable; USAID a donc abandonné le fonds de crédits renouvelables. Conscient du retard et préoccupé par le fait que le report d'une année de la mise en marche des coopératives engendrerait désillusion et perte de dynamisme, MSI a cherché un financement privé pour les coopératives. Un homme d'affaires des États-Unis a investi 55 000 \$ dans le projet et un autre, 20 000 \$.

Trente-cinq coopératives ont été inscrites à la PDA dans le district de Kono, mais cinq seulement ont pu être financées. Le recouvrement total, à la fin de la saison d'exploitation minière de 2005, s'élevait à 320 pierres, d'un poids total de 60,37 carats et d'une valeur totale de 4 390 \$. La qualité des diamants était faible, valant en moyenne 72,74 \$, alors que la moyenne nationale atteignait plus de 200 \$. En tout, les deux investisseurs n'ont récupéré que 4 400 \$.

Le projet a entraîné un certain nombre de conséquences socio-économiques positives pour les creuseurs : accès à l'emploi; accès à des soins médicaux adéquats; statut social amélioré et sentiment de dignité chez les mineurs membres; production de revenus pour les femmes offrant des services de soutien; et accroissement

des revenus des ménages, permettant aux mineurs de faire instruire leurs enfants, et de restaurer et construire des maisons. Il faut toutefois évaluer ces avantages pour les membres à la lumière des buts du projet et des retombées extrêmement faibles pour les investisseurs, qui ont mené à l'abandon du projet.

Avec le recul, on constate que les problèmes ont été nombreux.

Problèmes de conception

- *Mauvaises prémisses.* On croyait que les commanditaires et les intermédiaires constituaient le problème et qu'ils devaient être éliminés. Certains creuseurs ont été réticents à abandonner leurs relations avec des commanditaires qui leur offraient une aide financière ou politique, occasionnelle mais très importante, dans des périodes tumultueuses. Il était naïf, et probablement futile, d'essayer de supprimer le système des commanditaires sans offrir de solutions de rechange.
- *Juste un autre programme de soutien?* Le retrait des fonds de USAID a fait en sorte que le plan de financement était en fait très semblable au système habituel des commanditaires. La plus grande ressemblance était l'obligation de rembourser l'investisseur avec des diamants plutôt qu'avec de l'argent. Cela signifiait que les coopératives étaient obligées de vendre à une personne en particulier plutôt qu'à quiconque les intéressait. Le projet n'a fait que transférer les obligations des mineurs d'un commanditaire qu'ils connaissaient à un autre, qu'ils ne connaissaient pas.
- *Complexité.* Le projet était trop complexe, et comportait tellement de politiques et de procédures qu'il fallait faire fi de certaines pour arriver à fonctionner.

- *Rigidité budgétaire.* Elle faisait en sorte que les coopératives ne pouvaient utiliser les fonds avec souplesse pour relever les défis à mesure qu'ils se présentaient.
- *Mauvais endroit?* Les coopératives auraient peut-être été plus fructueuses à Tongo Field, car le régime de propriété foncière y est différent de celui du district de Kono, où la PDA avait garanti l'accès à 10 acres de terre vierge, et où elle avait obtenu des résultats en matière de réhabilitation environnementales et de réduction du travail des enfants.
- *Finances inadéquates :* Les budgets des coopératives, conçus pour des activités artisanales sans aucune mécanisation, étaient trop petits pour être réalistes, et ne laissaient pas de marge pour les imprévus.
- *Critères de sélection inappropriés :* L'exigence qui voulait que les coopératives regroupent au moins 50 membres n'était pas très réaliste. Les critères de sélection ont été élaborés de façon unilatérale par le premier coordonnateur du projet, et les coopératives n'étaient pas en mesure de les interpréter ou de les changer.

Facteur de mise en oeuvre

- *Terres non viables.* Les coopératives se sont plaintes du fait qu'on leur ait attribué des terres non viables sur le plan économique.
- *Manque d'expertise en exploitation minière.* On n'a embauché aucun géologue ou ingénieur des mines pour faire de la prospection ou pour orienter la mise en oeuvre.
- *La corruption* chez certains fonctionnaires, représentants de l'IDMP et de la PDA, et membres des coopératives a

donné lieu à des manœuvres financières et à une mauvaise utilisation des fonds.

- *Surveillance inadéquate.*
- *Le faible cheminement de l'information* entre les coopératives et l'IDMP/PDA a réduit la confiance et empêché que les problèmes se règlent rapidement.

Choix du moment

- *Les retards dans l'attribution des contrats* pour l'EE, la formation, l'évaluation du projet dans son ensemble, et les prolongements à court terme de USAID (six ou neuf mois à la fois) ont nui à l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre, de même qu'au moral.
- *Le retrait du financement* de USAID pour les fonds de crédits renouvelables a fait en sorte qu'il a fallu trouver rapidement d'autres solutions de financement, ce qui a nui à la viabilité du projet et à ses chances de réussite.

Il est essentiel que les organismes d'exécution reconnaissent qu'un engagement à long terme est nécessaire pour créer des coopératives harmonieuses et productives, et des systèmes de surveillance robustes.

- *Début tardif, pluies hâtives.* Le financement est arrivé trois mois après le début de la saison d'exploitation minière, qui dure de six à huit mois. De plus, les pluies ont commencé plus tôt que prévu, obligeant certaines coopératives à louer des pompes, ce qui a fait croître les coûts.

- *Politique à court terme.* Le projet n'aurait pas pu atteindre ses objectifs en deux années, encore moins dans la période d'une année qu'on lui a accordée en fin de compte.

Facteurs internes

- *Faiblesse des coopératives.* Les coopératives n'étaient pas démocratiques; on a choisi les administrateurs d'après le statut social plutôt qu'au mérite; la compréhension était faible, et les relations entre les membres étaient inégales ou injustes. La production était semblable à celle des systèmes traditionnels, des groupes de mineurs plus jeunes étant dirigés par des membres de la collectivité plus âgés, plus puissants.
- *Attentes irréalistes.* De toutes parts.
- *Mentalité paternaliste.* Les coopératives visaient à aider les membres à passer de la dépendance à l'indépendance. Le gros de l'effort a plutôt pris l'allure de quelque chose d'à peine différent du classique projet d'aide descendant.
- *Capacités réduites.* Certaines coopératives ont trouvé extrêmement difficile de faire des budgets ou de consigner des renseignements sur les diamants trouvés. Les membres des coopératives ne comprenaient pas le principe des coopératives, de quelle façon les prêts seraient remboursés et comment les gains seraient partagés.
- *Pauvreté?* Beaucoup des membres ne voulaient pas contribuer aux fonds de la coopérative, ou étaient incapables de le faire; la propriété n'était donc pas partagée.

- *Vol.* Il ne faut pas se surprendre qu'il y ait eu des vols là où la confiance, le sens du devoir et les possibilités futures n'ont pas eu le temps de prendre racine, et lorsque certains travailleurs n'étaient pas payés.

Conclusions

Le projet de coopératives de la PDA a bénéficié d'une immense attention de la part des organisations et des sociétés intéressées par le concept des diamants et des bijoux « éthiques ». Pionnière parmi elles, la PDA a été la première à essayer de changer la structure de l'exploitation artisanale des mines de diamants.

Ses principaux échecs résident dans le fait que les coopératives ont trouvé très peu de diamants, perdu de l'argent, et connu la corruption. Les principales raisons de ces échecs étaient liées à une préparation socioculturelle inadéquate, aux faiblesses de la conception et de la mise en œuvre, à l'insuffisance de la prospection et de l'exploration, aux retards du financement par les donateurs, et au retrait du soutien du fonds de crédits renouvelables à un moment critique du développement du projet.

L'expérience de la PDA, toutefois, ne démontre pas que le modèle coopératif n'est pas viable. Les coopératives pourraient s'avérer utiles pour l'exploitation artisanale des mines de diamants, mais il faudrait les mettre en place en portant une attention particulière à leur conception, au rythme, à la propriété, à la formation, à la gestion, au budget et à l'évaluation. Il est essentiel que les organismes d'exécution reconnaissent qu'un engagement à long terme est nécessaire pour créer des coopératives harmonieuses et productives, et des systèmes de surveillance robustes.

Principales recommandations

- Rendre le projet aussi simple que possible, de préférence en le fondant sur la formalisation des pratiques existantes. Chercher conseil auprès des organisations qui ont une solide expérience des coopératives.
- Renforcer les capacités en matière d'organisation démocratique, de responsabilités, de reddition de comptes, de droits et de gestion.
- Veiller à mettre en place des lignes directrices et des procédures adéquates, et qu'elles soient comprises à tous les échelons.
- Habilitier les membres des coopératives à gérer leurs propres affaires et finances; s'assurer d'instaurer des mécanismes clairs pour les griefs et la discipline, afin de garantir la responsabilisation.
- Fournir de l'aide et de la formation concernant des techniques d'exploitation minière productives et responsables.
- Fournir un financement adéquat, en temps voulu, et un budget pour les imprévus, et réclamer des contributions financières et matérielles des membres.
- Être prêt à mécaniser la production si le dépôt de diamants le requiert, et à mécaniser le lavage si cela peut réduire les vols au minimum.
- Exploiter des terres qui ont un bon potentiel. Faire la prospection de façon scientifique.
- Faire en sorte qu'il y ait un système de surveillance robuste. Surveiller le système de surveillance.
- Gérer les attentes en communiquant, en écoutant, et en communiquant à nouveau. S'assurer que l'information se rend jusque sur le terrain.
- Encourager et permettre la recherche de moyens d'existence supplémentaires et de rechange susceptibles d'aider lorsque les prix chutent ou qu'on ne trouve pas de diamants.
- Poser les bonnes questions : Qui possède, décide et contrôle? Les membres sont-ils compatibles? Les objectifs des

membres sont-ils compatibles avec ceux des gestionnaires de projet? Comment préviendra-t-on la dépendance extérieure? Comment empêcher que les intérêts de personnes puissantes nuisent à la coopérative?

Tenant compte des circonstances dans lesquelles la PDA a tenté de créer les coopératives, il n'est peut-être pas surprenant que le projet ait échoué. Des gens de l'extérieur, que ce soit des donateurs, le gouvernement ou des entreprises commerciales, doivent mettre en œuvre de nouvelles initiatives de manière responsable, tirant les leçons de l'expérience, veillant à ne pas persuader des personnes qui vivent dans des conditions difficiles et fragiles de se joindre à des efforts mal planifiés, susceptibles de nuire à leurs moyens d'existence. Dans cette optique, l'expérience de la PDA nous apprend de nombreuses leçons.

Pour plus de renseignements sur la clé du succès possible des coopératives, voir www.dgrvsa.co.za, www.ica.co-op, www.yebocoop.co.za et www.ilo.org.

À propos de l'IDD Internationale

L'IDD est une organisation internationale sans but lucratif qui vise à réunir toutes les parties intéressées dans un processus qui s'attaquera, de manière exhaustive, aux défis politiques, sociaux et économiques auxquels est confronté le secteur des mines artisanales de diamants, de façon à optimiser les répercussions positives sur le développement de l'exploitation artisanale des mines de diamants pour les mineurs et leurs collectivités, dans les pays où sont produits les diamants.

L'un des principaux objectifs est d'attirer des organisations de développement et des investissements plus sains sur le plan du développement dans les régions où l'on exploite des mines de diamants de manière artisanale, afin de trouver des manières de rendre plus efficace la programmation du développement et d'aider à amener le secteur informel de l'exploitation des diamants dans l'économie formelle.

On trouvera davantage de renseignements sur l'IDD Internationale à www.ddiglobal.org; et l'on pourra nous joindre à enquiries@ddiglobal.org.

À propos de Partenariat Afrique Canada

Partenariat Afrique Canada (PAC) entreprend des initiatives de recherche et de dialogue politique qui portent sur des questions relatives aux droits de la personne, à la sécurité humaine et au développement durable ayant rapport à l'Afrique. Le plus important programme de PAC porte sur l'extraction des ressources naturelles et la sécurité humaine. PAC participe aux travaux du Processus de Kimberley, est membre de plusieurs de ses comités, et aide à coordonner la participation de la société civile au processus. D'autres programmes portent, entre autres, sur l'appui à la participation de la société civile au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs – un programme qui vise à renforcer la gouvernance en Afrique – et sur l'appui aux programmes de la société civile qui visent à prévenir la violence contre les femmes en RDC et à promouvoir la biodiversité en Afrique occidentale.

On trouvera davantage de renseignements sur Partenariat Afrique Canada à www.pacweb.org; et l'on pourra nous joindre à info@pacweb.org.