

Rapport final de mission

Évaluation organisationnelle, technique et financière du Cadre d'Appui et de Promotion de l'Artisanat Minier (CAPAM)

Version finale (0.3)

septembre 2016

Présenté par Yves Bertran, Éva Marion, Baptiste Coué et Idriss Linge



NOVA  SUD



**Projet de Renforcement des Capacités dans le Secteur Minier
PRECASEM (crédit n° IDA 5024 CM)**

Contrat n°017/CI/MINIMIDT/PRECASEM/UCP/SPM/03-2°15

Table des matières

Acronymes et abréviations	5
1 Introduction	7
2 Méthodologie de travail et objectifs recherchés	8
3 Étude documentaire	9
3.1 Bilan des documents étudiés	9
3.2 Apport des documents par catégories	10
3.2.1 <i>Prospectives de projet et planification d'activités</i>	10
3.2.2 <i>Rapports d'activités et comptes de gestion</i>	11
3.2.3 <i>Production de données et documents de suivi</i>	13
4 Étude de cas d'autres agences d'appui à la MAPE	14
4.1 Le SAESSCAM en RDC	14
4.1.1 <i>Organisation du SAESSCAM</i>	14
4.1.2 <i>Bilan d'activités après 10 d'existence</i>	15
4.1.3 <i>Les leçons retenues de l'exemple congolais</i>	18
4.2 SEM et CGCO au Gabon	19
4.2.1 <i>Mise en place sur le terrain</i>	20
4.3 Éthiopie	20
4.3.1 <i>Les coopératives</i>	20
4.3.2 <i>La commercialisation centralisée</i>	21
4.3.3 <i>Un prix attractif garanti</i>	21
4.3.4 <i>Les leçons tirées de l'Éthiopie</i>	22
4.4 Tanzanie	22
4.4.1 <i>Aspects légaux</i>	22
4.4.2 <i>Les leçons tirées de la Tanzanie</i>	23
4.5 Ghana	23
4.5.1 <i>Politique du secteur MAPE</i>	23
4.5.2 <i>Canalisation de la production artisanale</i>	24
4.5.3 <i>Encadrement du secteur</i>	24
5 Le contexte sectoriel de la MAPE au Cameroun	25
5.1 Évolution récente du secteur minier	25
5.2 Ressources exploitées par les mineurs artisanaux	25
5.3 Stratégie nationale de la MAPE	27
5.4 Le contexte légal	29
5.5 Le contexte fiscal	30
6 Le statut du CAPAM et ses mandats	32
6.1 Le statut actuel de projet	32
6.2 Les mandats du CAPAM	36
6.2.1 <i>Canalisation de la production</i>	39
6.2.2 <i>Appui technique et réalisations sociales</i>	41
7 Le financement	43
7.1 Le modèle de décision et de réalisation du budget	43
7.2 La construction du budget	44
8 Analyse financière	45
8.1 Méthodologie	45
8.2 Présentation des données comparatives des comptes de gestion entre 2005 et 2015	46
8.3 Analyse	53
8.3.1 <i>L'investissement</i>	53
8.3.2 <i>Les coûts et gains de fonctionnement</i>	54
8.3.3 <i>Un montage financier qui semble inexistant ou peu suivi</i>	54
8.3.4 <i>Indicateurs financiers.</i>	56
8.3.5 <i>Solvabilité et viabilité financière</i>	56
8.4 Recommandations	57
9 Fonctionnement du CAPAM	57

9.1 Structure et organisation	57
9.2 Planification et processus de décision	59
9.3 Gestion du personnel et formation	59
9.4 Suivi et évaluation	61
9.4.1 <i>Suivi</i>	61
9.4.2 <i>Évaluation</i>	62
10 Propositions pour une amélioration du secteur de la MAPE	62
10.1 Statut et mandats	62
10.2 Modèle de financement des activités	67
10.3 Organisation et processus de décision	68
10.4 Chaîne de responsabilité	71
10.4.1 <i>La Gestion basée sur les Résultats de Développement (GRD)</i>	71
10.4.2 <i>Responsabilité et redevabilité</i>	73
10.5 Formations internes, profils du personnel	74
10.5.1 <i>Adaptation des ressources humaines aux projets réalisés</i>	74
10.5.2 <i>Plan de formations internes</i>	77
10.5.3 <i>Programme de renforcement de capacités</i>	78
10.6 Capitalisation et gestion des données	82
11 Définition d'un système de suivi et évaluation	83
11.1 Définition de projet et cadre logique	83
11.2 Les mécanismes de suivi et évaluation	85
11.2.1 <i>Différence entre Suivi et Évaluation</i>	85
11.2.2 <i>La définition d'indicateurs de suivi et de schémas de collecte et production de l'information</i>	86
11.2.3 <i>Des outils permanents pour une amélioration constante</i>	88
11.2.4 <i>L'importance de combiner des indicateurs de S&E sur toute la chaîne de résultats du projet</i>	88
11.2.5 <i>Mesurer l'efficience et l'efficacité</i>	90
11.2.6 <i>Données quantitatives et qualitatives</i>	90
11.2.7 <i>Organisation possible du système S&E du CAPAM</i>	91
11.2.8 <i>L'évaluation par situations comparatives : « population cible » et « population contrôle »</i>	91
11.2.9 <i>Assignment aléatoire et randomisation</i>	92
12 Démarche globale de la qualité au sein de l'organisation	94
12.1 Les étapes de définition du processus qualité	95
13 Proposition de feuille de route pour le CAPAM	108
14 Annexes	109
14.1 Tableau d'analyse du corpus documentaire	110
14.2 Analyse du code minier	129
14.3 Résumé des interviews avec le personnel du CAPAM	134
14.4 Organigramme actuel	138
14.5 Exemple d'application d'un système de suivi & évaluation (S&E)	139
14.5.1 <i>Conditions initiales de l'exercice de S&E</i>	139
14.5.2 <i>Phase initiale du système de S&E : la formulation du projet</i>	139
14.5.3 <i>Actions stratégiques, indicateurs de suivi et responsabilités</i>	145
14.5.4 <i>Système d'évaluation</i>	157
14.6 Architecture du manuel de qualité du CAPAM	160
14.7 Proposition de projets pour une amélioration de l'encadrement du secteur MAPE et du CAPAM	163
14.8 Rapport du Groupe de Travail sur la révision de l'organigramme	167

Index des illustrations

Figure 1: Organigramme du SAESSCAM en RDC	18
Figure 2: Déclarations officielles de production d'or artisanal en tonnes en Éthiopie	22
Figure 3: schéma d'organisation de la filière d'achat de l'or artisanal en Éthiopie.	23
Figure 4: carte schématique des principales substances artisanale	29
Figure 5: Organisation du secteur MAPE basée sur une stratégie nationale	32
Figure 6: Tendances des quantités d'or déclarées à l'exportation (en kg)	35
Figure 7: Effets de la baisse du taux de taxe (%) à l'export sur les déclarations	36
Figure 8: budget annuel du CAPAM en milliards de FCFA	46
Figure 9: cours mondial de l'or sur les 10 dernières années en US\$/once	47
Figure 10: Distribution en pourcentage de tailles de particules d'or dans une mine	48
Figure 11: distribution en pourcentage des tailles de particules d'or dans une mine	48
Figure 12: Scies diamantées fournies aux Gicamines de Pouma	49
Figure 13: schéma cyclique de décision budgétaire.	51
Figure 14: Principaux indicateurs financiers annuels	60
Figure 15: Répartition des différents termes du budget sur la période 2005-2015	62
Figure 16: Comparaison du taux d'allocation budgétaire	66
Figure 17: relations directes actuelles entre les différentes unités	68
Figure 18: évolution sur les années 2012-2014 de la proportion de personnel	71
Figure 19: proposition de réorganisation du CAPAM	73
Figure 20: modèle d'organisation du secteur fondé sur les entités autonomes	75
Figure 21: proposition d'organisation de l'agence CAPAM	81
Figure 22: schéma montrant le cycle d'un projet sur base du développement durable	84
Figure 23: Organisation logique autour de la gestion par projets	86
Figure 24: rôle du cadre logique dans un cycle de projet	96
Figure 25: Les 10 étapes pour concevoir un système de suivi et évaluation	99
Figure 26: Cycle de l'action basée sur l'évaluation continue	103
Figure 27: Chaîne de résultats	104
Figure 28: Méthodes de collecte selon leur degré de formalité	106
Figure 29: proposition de modèle d'organisation du CAPAM	107
Figure 30: Exemple de démarche globale de définition des objectifs qualité	109
Figure 31: Processus de démarrage et de réalisation des achats de matière	113
Figure 32: éléments connexes permettant d'améliorer la définition des processus	117
Figure 33: Données d'entrée utilisables pour les revues de processus	121
Figure 34: cycle d'amélioration continue de la qualité au sein du CAPAM	122

Index des tableaux

Tableau 1: détail des étapes de l'étude d'audit.	9
Tableau 2: Tableau des problématiques identifiées par l'audit du SAESSCAM en 2011	17
Tableau 3: Tableau des taxes et prélèvements d'après la loi de finance 2015	34
Tableau 4: effet mécanique sur les recettes de l'état d'une baisse de la taxe ad valorem	35
Tableau 5: tableau estimatif des coûts pour un lot de 300 g d'or acheté à des opérateurs	39
Tableau 6: résumé des différents statuts proposés pour l'existence juridique du CAPAM	41
Tableau 7: revue des mandats à la lumière du tableau de performances 2014-2015	42
Tableau 8: récapitulatif des recettes et dépenses pour l'année 2005	54
Tableau 9: Suivi de l'objectif de formalisation des artisans miniers en groupements	69
Tableau 10: outils de suivi développés par l'USSED.	72
Tableau 11: détails des objectifs envisagés avec les activités du CAPAM	77
Tableau 12: Exemple d'activités pouvant être développé autour d'un programme	87
Tableau 13: Problématiques identifiées sur les besoins en profils et en formations	88
Tableau 14: proposition de programme de renforcement de capacités par le CAPAM	91
Tableau 15: différences majeures entre suivi et évaluation d'un projet	100
Tableau 16: exemples d'indicateurs globaux de résultats à atteindre	111

Tableau 17: Définition des principales activités pour le processus d'achat de matière	117
Tableau 18: exemple d'objectifs recherchés dans les processus d'achat de matière	119
Tableau 19 : analyse de la base documentaire	124
Tableau 20: exemple de cadre logique de projet	155
Tableau 21: Outils pour la mise en œuvre d'un modèle de S&E	159
Tableau 22: Tableau de présentation générale des actions stratégiques sur 5 ans	161
Tableau 23: Tableau de planification des activités an 1	164
Tableau 24: Modèle Plan de suivi par activités an 1	167
Tableau 25: Modèle Fiche de suivi par activités	169

Acronymes et abréviations

AEA	Exploitation Minière Artisanale
AEASM	Exploitation Minière Artisanale Semi-Mécanisée
AFRIK4R	Africa For Results
ANPN	Agence Nationale des Parcs Nationaux
ARDAM	Agence de Régulation et de Développement de l'Artisanat Minier
ARM	Alliance pour une Mine Responsable
ASMAC	Ambitieux, Spécifique, Mesurable, Atteignable, Compatible
BICEC	Banque Internationale pour le Commerce et le Crédit
BIP	Budget d'Investissement Public
BRGM	Bureau de Recherche Géologique et Minière
CAPAM	Cadre d'Appui et de Promotion de l'Artisanat Minier
CELCOM	Cellule de la Communication
CELJUR	Cellule Juridique
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale
CGCO	Comptoir Gabonais de Collecte de l'Or
CIAM	Carte Individuelle d'Artisan Minier
CIAM	Carte Individuelle d'Artisan Minier
CIP	Carte Individuelle de Prospecteur
CNPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CREPD	Centre de Recherche et d'Éducation Pour le Développement
FCFA	Francs des Colonies Françaises d'Afrique
FRSR	Frais en Rémunération pour Services Rendus
GIC	Groupement d'Intérêt Commun
GICAMINE	Groupement d'Intérêt Commun Minier
GPS	Global Positioning System
GRD	Gestion basée sur les Résultats de Développement
IRGM	Institut de Recherche Géologique et Minière
MAPE	Mine Artisanale et à Petite Échelle
MINEPAT	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire

MINFI	Ministère des Finances
MINMINDT	Ministère des Mines et du Développement Technologique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non-gouvernementale
PAC	Partnership Africa Canada
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMMC	Precious Minerals Marketing Corporation
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRECASEM	Projet d'Appui au Secteur Minier
RDC	République Démocratique du Congo
RH	Ressources Humaines
S&E	Suivi et Évaluation
SACCOS	Société d'Épargne et de crédit (Tanzanie)
SAESSCAM	Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining
SCB	Société Camerounaise des Banques
SCP	Société à Capital Public
SEM	Société Équatoriale des Mines
SMART	Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporel
SST	Santé et Sécurité au Travail
TDR	Termes de Référence
UGAM	Unité de Gestion d'Achat de Matières
UNACC	Unité d'amélioration des conditions et cadre de vie des populations concernées
UNAF	Unité Administrative et Financière
UNAIGM	Unité d'Amélioration de l'Information Géologique et Minière
UNAM	Unité d'Appui à la Production à travers l'Artisanat
UNAMI	Unité d'Appui à la Production à travers la Mine Industrielle
UNIVAT	Unité d'Appui à la Valorisation locale et la Transformation locale de produits miniers
USSED	Unité de Suivi, de Synthèse, d'Évaluation et de Développement
VCM	Valeur Carreau Mine
WWF	World Wildlife Fund (Fonds Mondial pour la Nature)
ZEA	Zone d'Exploitation Artisanale

1 Introduction

Initialement institué pour participer au développement rural du pays dans les zones minières artisanales, le CAPAM se trouve aujourd'hui confronté à une transformation rapide du secteur MAPE. Le modèle d'appui et de canalisation des produits miniers, mis en place depuis le début du projet, s'ajuste de plus en plus difficilement avec les mandats complexes et la révolution en marche dans ce secteur.

Depuis 2003, tout ou presque dans le secteur a changé. L'activité (ou sa connaissance) s'est étendue sur quasiment tout le pays. L'évolution rapide et importante du prix des matières minières sur le marché international ces dernières années, du moins jusqu'à très récemment, ont facilité l'accroissement de l'activité par les mineurs artisanaux, l'apparition d'acteurs étrangers très équipés mais mal contrôlés, et d'investisseurs importants dans le secteur.

Dans le contexte actuel du secteur minier camerounais dans son ensemble, dans lequel les grands projets industriels peinent à décoller, le secteur MAPE représente une opportunité pour le développement du pays. Le Gouvernement se tourne vers ce secteur car il est d'un poids important pour le développement socioéconomique des zones rurales, mais aussi un contributeur macroéconomique potentiel crucial, dont le développement est mal connu et mal maîtrisé par les autorités publiques. Pour cela, le CAPAM, fort d'une expérience d'accompagnement de proximité depuis 10 ans, représente une des meilleures cartes pour promouvoir et mieux encadrer le secteur.

La coordination du « projet CAPAM », appuyée par le MINMINDT, sollicite l'appui du PRECASEM pour faire un point sur les actions menées et identifier de nouvelles voies pour l'encadrement et la promotion d'un secteur en pleine expansion. Ce bilan se veut être le point de départ d'une véritable politique minière artisanale et d'une capitalisation de l'acquis pour aller plus loin dans la formalisation du secteur.

Il vise à mieux connaître l'impact du CAPAM sur l'activité minière et analyser l'adéquation des approches avec les enjeux actuels du secteur. Il cherche aussi à mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre et les réponses juridiques et stratégiques possibles pour réduire les impacts négatifs et promouvoir les effets positifs sur les communautés environnantes, mais aussi, à plus large échelle, sur le développement économique et, *in fine*, les recettes destinées au budget de l'État.

L'audit est un instrument aussi à l'attention du CAPAM. Il doit apporter des pistes d'amélioration sur l'approche, la méthodologie employée, l'organisation et les procédures utilisées, pour viser une optimisation de l'impact des actions menées. Il doit servir de tremplin pour une réforme interne de la structure, et apporter des pistes pour un renouvellement des synergies internes et des collaborations avec d'autres acteurs concernés par le secteur.

Cette étude n'est qu'une étape préliminaire. En cherchant à analyser les enjeux du secteur à tous les niveaux, elle propose aussi de créer un environnement plus favorable au développement du secteur et de progressivement atteindre des objectifs de développement qui soient durables et se traduisent par des impacts tangibles, autant au niveau local, sur les lieux mêmes de l'exploitation, qu'au niveau national. Une feuille de route décline les grandes lignes de projets qui peuvent appuyer la restructuration du CAPAM et le développement d'une nouvelle approche, qui en étant orientée sur le développement et l'appui sectoriel, intègre la poursuite des activités économiques d'achat de produits.

Le rapport apporte aussi des pistes et des exemples de réorganisation, particulièrement des méthodes pratiques de mises en œuvre d'outils fondamentaux pour ce type d'organisation, tels que la démarche qualité et le système de suivi & évaluation. Leur mise en œuvre demande des efforts importants de réflexion et de collaboration interne. Ces processus doivent prendre naissance au niveau de la coordination, et ils sont impulsés par les missions que l'État a confié au CAPAM.

Le présent rapport constitue une version amendée d'un premier rapport provisoire, refusé par le Client. Le refus a été motivé sur la base principalement de l'absence : d'une analyse financière détaillée, d'une proposition de démarche qualité, d'un manque de détail dans la mise en œuvre du système de suivi & évaluation. Ces parties sont à présent développées, notamment l'analyse financière, sur la base des comptes de gestion qui nous ont été fournis en février 2016.

2 Méthodologie de travail et objectifs recherchés

Comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous, la méthode d'analyse est basée sur la confrontation de multiples sources d'information et sur les interviews avec des personnes externes et internes au CAPAM. Dans l'approche proposée, l'accent a été mis sur les discussions avec le personnel de la structure, afin d'identifier les blocages majeurs et les aspirations des acteurs eux-mêmes.

Tableau 1: détail des étapes de l'étude d'audit.

Étape	Méthode/source/activité	Production
1	Collecte d'informations : <ul style="list-style-type: none"> Interviews et réunions focus groupes Documents Visites de sites 	Rapport d'activité Contenus des échanges
2	Analyse de la situation : <ul style="list-style-type: none"> Comparatif avec d'autres agences similaires en Afrique Analyse de l'organisation et de procédures internes Synthèse des interviews Analyse bibliographique 	<ul style="list-style-type: none"> Bilan des activités réalisées avec l'identification des obstacles internes et externes Les activités qui n'ont pas pu être déployées Ensemble de fiches d'analyse sur les problématiques majeures vécues par l'agence Proposition d'une réorganisation des activités et de l'organigramme interne
3	Atelier de travail sur les réorientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> Schémas de discussion en groupe sur les thématiques proposées Présentation des principaux résultats de l'étude Proposition de structure organisationnelle Proposition d'un document de cadrage stratégique Proposition de programme de formation et de renforcement de capacités Synthèse des échanges pendant la journée de travail
4	Sollicitation de commentaires écrits Rédaction d'une version finale du document	<ul style="list-style-type: none"> Soumission du rapport en version préliminaire Production du rapport en version finale après prise en compte des commentaires

L'approche centrée sur la consultation des parties prenantes se retrouve dans la phase initiale de consultation tout comme dans la période de production des analyses, qui sont confrontées aux acteurs du secteur pendant l'étape 3. La recherche de validation par consensus (étapes 3 et 4) est importante car elle permet d'impliquer directement les bénéficiaires dans la formulation des lignes stratégiques, mais aussi parce qu'elle fait face à la nécessité d'une appropriation de la stratégie proposée dans l'espace de la discussion et de l'argumen-

tation.

Les objectifs visent en effet deux niveaux dans l'organisation du secteur MAPE :

- La stratégie d'encadrement du secteur, elle-même dépendante d'une politique globale de développement du secteur MAPE, qui décide des mandats et actions spécifiques du CAPAM et de ses relations avec les autres acteurs – en particulier institutionnels – du secteur,
- Le mode opérationnel du CAPAM, son organisation interne, le schéma de commandement et la planification des activités à moyen et long terme.

Un troisième volet, intimement lié aux deux autres, concerne le mode de financement des activités du CAPAM et son statut, deux des questions centrales soulevées pendant l'étape de collecte d'informations et d'interviews avec le personnel de la structure.

3 Étude documentaire

L'étude d'un corpus de documents a fait l'objet d'une demande préliminaire au démarrage de l'étude, demande formulée auprès de la coordination du CAPAM qui concernait les documents relatifs au contexte juridique, légal et stratégique, documents sur le fonctionnement interne du CAPAM, son positionnement public, les activités menées et tout autre document d'intérêt.

Les documents étudiés ont été rassemblés au Cameroun dès la première mission de l'étude et numérisés par le coordinateur local de l'étude. La collecte s'est poursuivie à chaque mission d'entrevues (fin avril 2015). Ces documents représentent un ensemble hétéroclite et d'origines diverses d'environ 5000 pages (voir descriptif détaillé en annexe 14.1, page 108).

Ils rassemblent une somme de rapports, comptes de gestion, notes, feuilles de route, supports de formation, programmes, textes légaux, versions de travail de rapport, comptes rendus de réunions, accords commerciaux, analyses stratégiques, présentations de l'agence, etc., auxquels se sont ajoutés d'autres documents issus d'une analyse bibliographique sur les sites internet institutionnels ou autres sites d'informations en ligne (articles de presse, rapports d'ONG, articles scientifiques,...) pour préciser la vision du contexte de la mine artisanale au Cameroun.

La plupart des documents a été directement livrée par le personnel du CAPAM. Ces documents n'ont pas tous fourni matière à développement dans le cadre de l'étude, mais dans la mesure où ceux-ci nous ont été fournis par le CAPAM, ils sont présentés dans le tableau récapitulatif au même titre que les documents d'intérêt.

L'étude de documents devait conduire à dresser les grandes lignes de l'évolution des missions du CAPAM, faire le point sur les activités réalisées pendant les dix années d'existence de cette agence, souligner les points aboutis et les blocages internes et externes si tant est qu'ils puissent apparaître dans les documents fournis. Elle devait apporter le support écrit des stratégies mises en œuvre et des outils organisationnels et de gouvernance développés pour contrôler les activités. Ce devait être un apport significatif au bilan sur la stratégie de l'organisation du CAPAM, tout comme sur la cohérence de cette organisation avec les missions qui lui ont été dévolues et le bilan sur l'adaptation du CAPAM à l'évolution des missions.

3.1 Bilan des documents étudiés

Plusieurs points sont à souligner quant au fait que le corpus de documents fourni par le CAPAM bien qu'important, n'a pas permis de réaliser une étude très poussée. Certains manques dans les documents (souvent les pièces justificatives des rapports, tableaux), le fait de ne pas connaître la source de certains documents (de quel auteur ? De quelle unité ?), de ne pas pouvoir identifier le contexte d'élaboration de telle ou telle note et rapport (rapports non datés, contexte de réalisation de certains documents ...) ont été des freins à l'étude de l'évolu-

tion des missions, des mandats et réalisations des unités du CAPAM.

Il est nécessaire d'attirer également l'attention sur le format, la nomenclature et la classification des documents livrés. Dans la plupart des cas les documents ont été fournis sans aucune classification (sauf certains documents importants tels que les rapports annuels et les comptes rendus de comité de pilotage) et dans des séries incomplètes. De très nombreux documents se trouvaient sous forme texte (fichier Microsoft Word), donc sous forme modifiable, tandis que d'autres se sont révélés peu ou pas consultables sur les différents ordinateurs de l'équipe. On peut donc immédiatement en conclure que la gestion documentaire, qui constitue pourtant la mémoire interne de l'agence, son ADN et le fruit de son expérience, ne sont pas gérés de manière optimale. Il n'existe pas de numérisation systématique des documents signés, ni de classification sur un serveur sécurisé des résultats des travaux menés. Or, 10 années d'expérience dans le domaine de l'appui au secteur MAPE, devraient apporter une somme relativement riche de retours d'expérience.

Deuxième constat que l'on peut effectuer, c'est l'absence de traçabilité systématique des actes courants au sein de l'organisation. Ici ou là nous avons pu obtenir telle ou telle fiche de comptes rendus de chefs de brigades, de bilans financiers sur une campagne, mais aucun serveur ou disque dur ou classeur ne permet de repérer rapidement le bilan des actions menées sur une région donnée. Si cela avait été le cas, les membres de l'agence nous auraient ouvert ces systèmes – quels qu'ils soient – de conservation des données.

On peut classer en six grandes catégories les documents livrés :

- Relatif à l'organisation interne et/ou sectorielle ;
- Suivi et exécution des activités ;
- Données brutes ou compilées de production ou d'informations relatives au secteur ;
- Prospectives de projets ou planification d'activités futures ;
- Bilans et rapports globaux d'activité ;
- Comptes de gestion.

Nous tâchons de faire l'analyse plus détaillée ci-dessous des documents fournis qui comportent une cohérence de série et se révèlent essentiels pour la structure.

3.2 Apport des documents par catégories

3.2.1 Prospectives de projet et planification d'activités

Dix fiches d'information de projet (avec certains doublons) à réaliser par le CAPAM, qui comprennent : des informations générales, l'état de maturité du projet, le montage institutionnel et financier, un calendrier, un mécanisme d'évaluation des effets du projet.

Appréciation générale

- Sont des documents de la période actuelle décrivant des projets récents (début en 2013, 2014 ou 2015) et de long terme (25 ans), sauf mécanisation de la petite mine présentée comme un projet de 5 ans et plus
- Se présentent de manière identique, tableau synthétique identique pour chaque projet, programme triennal de financement.
- La description des projets à financer est toujours la même, ce qui dénote d'une absence d'adaptation du contexte pour chaque type de projet. Par exemple, dans la fiche « *Affinage de l'or* », on parle de saphirs dans les parties A.3 Situation désirée/A.3 Objectif global du projet/A.5 Produit attendu. Dans la fiche « *Transformation du sable* », on parle d'argile dans les indicateurs de suivi...).

- Il semble que ces fiches aient été réalisées sans réelle réflexion sur les montages logistique et financier de chacun des projets mais plutôt dans le cadre d'un financement global que l'on aurait réparti à part égale en autant de fiches projets que nécessaire. Certains projets très lourds (par ex. « *Mécanisation de la petite mine* ») ou très spécialisés (par ex. « *Valorisation du disthène en boulangerie* »), d'autres plus simples (par ex. « *Transformation du granite noir* ») sont présentés et plus ou moins financés à l'identique, avec pour certains des parties sans rapport avec l'intitulé du projet.

Qualité des documents

Certaines questions se posent à la lecture de ces fiches :

- Quelles sont les unités – outre l'UNIVAT chargée de les rédiger – impliquées dans l'élaboration des fiches ?
- À qui sont destinées ces fiches ? En général le CAPAM est désigné comme agence responsable et comme destinataire, ce n'est pas assez précis pour avoir une idée concrète.
- Quelles sont les personnes impliquées par le projet ?
- Les aspects relatifs au financement sont très limités, on ne sait pas quel degré de réflexion a été mené pour déterminer les origines des fonds, ni la solidité des sources.

Chaque fiche est censée décrire les aspects principaux d'un projet. Dans la fiche, le projet est notamment décrit par son État de Maturité qui permet de savoir si les documents et activités de vérification (TDR, préféabilité, études techniques, financières, économiques, d'impact environnemental, avant-projet d'exécution, dossier d'appel d'offre, etc.) ont été élaborés et réalisés ou non. Mais l'équipe d'audit n'ayant pas accès à ces documents complémentaires censés préciser la maturité du projet, il n'a pas été possible de mener une analyse critique de fond de chacun des projets.

Quasiment tous les projets sont censés être en cours d'exécution, mais le rapprochement avec les rapports annuels de 2013 et 2014 ne permet pas pour la plupart des projets de constater un avancement quelconque. Qu'en est-il à l'heure actuelle ? Les lignes de financement prévues sont-elles effectivement débloquées ? Les activités sont-elles effectivement déployées ? Par exemple, les unités pilotes désirées ont-elles été réalisées ? Comment l'organisation des artisans mineurs est-elle évaluée ? D'après les informations collectées par ailleurs, il semble qu'aucun des projets décrits n'ait abouti, mis à part les stations d'affinage d'or, censées être finalisées pendant l'audit, mais dont nous n'avons pas pu visiter une des installations. Si ces projets censés être en cours d'exécution ne sont pas réalisés, pour quelle raison ? La programmation triennale est-elle différée ?

On peut regretter que les fiches ne soient pas accompagnées des documents de complémentaires de description et vérification des projets. Un tel dossier devrait se trouver dans les mains des unités responsables des différents projets. Il n'est pas réellement possible de juger de l'état d'avancement des programmations et de la pertinence de telle ou telle ligne.

3.2.2 Rapports d'activités et comptes de gestion

Compte rendus de comité de pilotage

Seul deux comptes rendus ont pu être fournis au groupe de travail, ceux du 13/07/2013 et du 14/02/2014. On peut regretter que l'ensemble des Comptes rendus ne soit pas disponible. Les deux documents mis à notre disposition apportent des informations sur les orientations stratégiques discutées par les autorités de tutelle du CAPAM. Cependant les listes de présence et les annexes ne sont pas attachées aux documents. Par ailleurs, il n'existe pas de suivi d'un comité à l'autre, ce qui ne permet pas de vérifier la pertinence des décisions prises ni les résultats obtenus.

On constate également que les montants demandés par le CAPAM sont relativement faiblement argumentés, y compris en ce qui concerne la canalisation. Au cours du comité du 13/07/2013, 4,952 milliards de FCFA sont demandés pour la canalisation de 230 kg d'or, ce qui donne un prix au gramme d'environ 21 500 FCFA, soit un prix très proche – voire supérieur – au cours mondial de l'or (pour plus de détail sur l'analyse de l'achat d'or canalisé, voir cours mondial de l'or sur les dernières années en figure 9 et discussion sur la pression fiscale de l'or au § 5.5 en page 30).

Les deux comptes rendus à notre disposition montrent que les échanges sont très orientés vers les questions financières, elles-mêmes reliées à la question essentielle de la canalisation de l'or, qui englobe la majeure partie de l'enveloppe budgétaire.

Les questions relatives à la régularisation du personnel du CAPAM sont également à l'ordre du jour, mais il n'existe pas de suivi de ces questions d'un document à l'autre.

Rapports annuels d'activités

Seuls les rapports de 2012 à 2014 ont pu être fournis. Outre le bilan annuel des activités, les rapports présentent une version consolidées – mais partielle – des comptes de gestion. Sur la période qui a pu être étudiée, on constate une nette évolution de certaines activités. Par exemple :

- entre 2012 et 2013 il y a eu abandon des activités liées au processus de Kimberley pour le diamant ;
- entre 2013 et 2014 la canalisation devient l'activité principale.

Comme on le verra plus en détail dans l'analyse financière (voir § 8), la comparaison des tableaux financiers entre 2012 et 2014 s'avère complexe car les feuilles de route sont différentes, et les éléments de rapport le sont aussi (plans, tableaux, etc.), le format du rapport évoluant avec les années.

Les rapports présentés laissent entendre que la mise à disposition des ressources financières est tardive, ce qui biaise la qualité d'exécution des budgets, en rapport avec l'arrêt des comptes fin novembre-décembre. Dans les 3 rapports annuels à notre disposition, il est fait mention des difficultés pour les mises en œuvre des feuilles de route. Avec en premier lieu : « difficultés liées à l'exécution du budget » ou « déblocage tardif du budget », ou « rupture de fonds de canalisation » ; difficultés qui bloquent les activités de tout ordre (canalisation, sécurisation, amélioration de la transformation ou acquisition de terrains pour les BM, ou autres).

Cependant, nous verrons qu'à l'analyse, cette argumentation n'est pas confirmée par les faits, notamment dans l'analyse financière (cf. § 8) portant sur 10 ans, qui montre dans de nombreux cas des flux de trésorerie important dès le mois de janvier et la disponibilité d'excédents budgétaires grandissants d'une année sur l'autre. Autrement dit, le déblocage budgétaire, s'il était effectivement tardif dans le cadre du financement PPTTE (2005-2009), n'empêchait nullement la poursuite des activités.

Il est difficile d'avoir une vision large des activités appuyée sur plusieurs années à partir de ces 3 seuls rapports. Pourtant à partir d'éléments assez simples et qui pourraient être des éléments stables d'une année à l'autre, comme la situation des comptes d'emploi des brigades présentée dans le rapport 2013, qui n'existe plus dans le rapport 2014, ou les tableaux présentant les états consolidés et états détaillés d'exécution, qui ne sont pas repris d'une année sur l'autre, on pourrait mieux constater les tendances, évolutions, rentabilités des activités du CAPAM dans son ensemble. Certaines données financières, comme le tableau (p. 12) de synthèse de canalisation du rapport 2012, présentent des données précises et très utiles pour comprendre les enjeux financiers de la canalisation. Il serait intéressant de retrouver à l'identique cette analyse pour les années suivantes, en particulier 2014.

Les rapports annuels devraient présenter les rapports par unités afin de pouvoir mettre en avant les avancées, réussites, obstacles rencontrés et tendance. Plusieurs généralités

peuvent être dégagées de l'analyse globale de la structure des rapports annuels :

- On peut constater l'existence d'une importante production documentaire par les Unités et des groupes de travail, concernant notamment l'amélioration de la performance (rapport 2013, p. 23-24) ou des études de rentabilité (rapport 2014, p. 17) qu'il serait nécessaire de capitaliser car utile pour cette perspective d'amélioration de la performance ;
- Certains projets comme « *Projet de Règlement Intérieur du CAPAM* » (cf. rapport 2013) devraient être suivis d'une année sur l'autre. On observe un manque de continuité dans certaines rubriques. Si elles sont le fait de changements stratégiques au niveau de la coordination de la structure, ces derniers ne sont pas évoqués dans les rapports ;
- En revanche on observe l'apparition progressive de données sociales, signe de la structuration et la maturation de l'organisation, comme par exemple à propos du personnel : les problèmes de recensement, régularisation, classification catégorielle des emplois, sont mentionnés mais également l'évolution des avantages sociaux (sécurité sociale, contractualisation, régularisation de l'activité syndicale, accès des femmes aux emplois, etc.).

Compte de gestion 2005-2014

Comme mentionné dans l'introduction, une première version du présent rapport a été présentée en novembre 2015, et refusé par le Client. Un complément de documentation, les comptes de gestion des années 2005 à 2014, a été fourni au Consultant en février 2016 et analysés en détail dans le chapitre 8. Il doit être précisé que les comptes obtenus sont des photocopies de comptes non certifiés mais validées par le Comité de Pilotage.

3.2.3 Production de données et documents de suivi

Collecte de données

Plusieurs documents fournis montrent des ensembles de données GPS collectées. Le contenu des documents démontrent qu'ils ne sont pas auto-suffisants : un lecteur ne peut connaître le contexte des données, savoir de quel projet ou prestation elles émanent, ni quelle est leur finalité. De la même façon, il n'existe pas de format unique pour la représentation des données, ce qui complique fortement la tâche de leur intégration dans un système global de gestion de l'information et le maintien d'une compatibilité entre les différents jeux de données.

Certaines données sont visiblement issues de prestations, mais là encore, aucun détail n'est fourni, laissant présager un difficile intégration des données dans une base globale et une perte de mémoire rapide pour l'entreprise. Les jeux de données produits deviendront effectivement inutilisables dès que la personne les ayant créés aura quitté la structure, le poste, ou en aura oublié les circonstances. On touche là des points essentiels du capital de l'organisation : la gestion des données produites et leur valorisation dans la durée.

Documents de suivi

Seule une fiche de « coaching », ou encadrement de groupements miniers, et un exemple de compte d'emploi ont été rapportés dans l'ensemble des documents. Ni l'auteur de la fiche ni la période couverte par le rapport de coaching ne sont précisés. Les informations fournies dans ces documents ne permettent pas d'établir la trace précise des mouvements financiers entre les différents acteurs de la canalisation. On ne sait pas quels sont les rendements des opérations, ou si des pertes financières peuvent être mises en évidence.

Un fichier de suivi de la mécanisation, c'est-à-dire des entreprises semi-mécanisées faisant l'objet d'un prélèvement à la source (et en nature) de la production et des taxes, fait l'estima-

tion de la production minimale attendue en fonction de l'équipement détenu par les opérateurs. Sur le document ne figure pas le suivi réel de la production de minerai, donc les hypothèses ne sont pas étayées par une vérification de terrain. Une telle étude mériterait d'être pourtant corroborée par des mesures réelles, ne serait-ce qu'à des fins de vérification des hypothèses.

4 Étude de cas d'autres agences d'appui à la MAPE

L'analyse de la situation nous a permis de constater que le CAPAM fait face à des difficultés dans le déploiement de ses activités et du point de vue organisationnel. Il nous a paru essentiel d'effectuer un parallèle avec d'autres agences dédiées à l'encadrement du secteur minier artisanal ailleurs sur le continent, dans des pays où les activités minières ont la même importance stratégique pour le développement du pays.

Nous nous sommes donc attachés à étudier la situation d'agences similaires au CAPAM et de politiques sectorielles de la MAPE en République démocratique du Congo (RDC), au Gabon, en Éthiopie, au Ghana et en Tanzanie.

Cette comparaison nous permettra notamment de voir si le mode de fonctionnement et les approches varient, et le cas échéant, si ceux-ci ont démontré une certaine efficacité dans l'accomplissement de leur mission, ou si au contraire, des leçons d'approches erronées et d'obstacles identifiés peuvent en être tirées.

4.1 Le SAESSCAM en RDC

En République Démocratique du Congo (RDC), c'est le Service d'Assistance et d'Encadrement du Small-Scale Mining (SAESSCAM), créé par décret n°047-C/2003¹, qui fait office d'agence d'encadrement du secteur minier artisanal et de la petite mine. L'intérêt de cette agence apparaît comme d'autant plus grand pour l'audit que nous conduisons, qu'elle a une trajectoire quelque peu similaire à celle du CAPAM, de par son nombre d'années d'existence, de par les missions qui lui ont été confiées, et de par les difficultés qu'elle a pu rencontrer.

Le SAESSCAM en tant qu'agence de service public est né à la suite d'une expérience pilote menée dans une région minière de RDC, qui visait à maximiser les recettes fiscales de l'État sur la production minière, dans un pays où la production et la commercialisation du minerai échappent souvent à tout contrôle des autorités, et tombe même souvent entre les mains de groupes armés illégaux ou de filières illicites². S'il pourrait paraître anecdotique de prime abord, le point d'origine de l'agence, à savoir un projet principalement à prétention fiscale, représente une bonne jauge des priorités qui seront celles du SAESSCAM dans son déploiement effectif.

Pourtant, le décret portant création de l'agence laisse augurer des perspectives relativement intéressantes en termes d'accompagnement, d'assistance, d'amélioration des conditions de production et de vie des communautés minières. En effet, sur les onze missions allouées au SAESSCAM, neuf « *concernent l'encadrement technique, l'assistance financière, la formation des exploitants et la vulgarisation du Code Minier auprès des exploitants* », comme le notent les auteurs d'un récent rapport d'audit de cette agence³. Les deux autres missions sont, quant à elles, axées sur le recouvrement des taxes applicables au secteur.

4.1.1 Organisation du SAESSCAM

D'un point de vue organisationnel, la place accordée à l'accompagnement technique et finan -

1 Pour connaître le processus d'émergence du SAESSCAM plus en détail, visiter la page officielle de l'agence : <http://www.saesscam.cd/SAESSCAM/pages/creation.php>

2 Partnership Africa Canada, 2015. Contraband Gold in the Great Lakes – In-region Cross-Border Gold Flows versus Out-Region Smuggling.

3 PricewaterhouseCoopers, 2013. Audit du Cadre institutionnel et Organisationnel régissant le Secteur des Mines. Don IDA Projet P106982. Rapport sur l'organisation et le fonctionnement du SAESSCAM, p2.

cier, au renforcement de capacité, et à l'organisation des mineurs en coopératives organisées, est conséquente. L'organigramme de l'agence (voir ci-après) révèle une organisation opérationnelle divisée en trois grandes coordinations (voir figure 1, 1. technique, 2. de développement intégré, 3. administrative et financière), elles-mêmes divisées en départements spécialisés pour la plupart dédiés à la création de meilleures opportunités pour la MAPE, tout cela étant chapeauté par une coordination générale chargée de la gestion et supervision des affaires courantes et de piloter le comité de gestion hebdomadaire, avec les autres coordinations. Dans le but aussi de déterminer la politique générale à mener et en vue de garantir que l'exécutif remplit bien son rôle et poursuit la mission qui lui est confiée, les statuts du SAESS-CAM ont établi un comité de surveillance qui regroupe, outre la coordination de l'agence, les représentants de divers ministères.

En somme, une concordance apparente entre les missions, les moyens et l'organisation interne semblaient se dégager, laissant espérer une meilleure représentation et considération effective de la MAPE dans la politique minière et sa formalisation et transformation en une activité « légale », productive, génératrice de revenus et de développement pour la communauté.

4.1.2 Bilan d'activités après 10 d'existence

Cependant, après dix ans de fonctionnement, c'est un constat d'échec qui prédomine. Selon les rapporteurs de l'audit, « *la majorité des partenaires qu'[ils ont] rencontrés ne reconnaît pas l'utilité du SAESSCAM. En effet, ce service public est perçu plus comme un service de taxation qu'un service d'encadrement et d'assistance* »⁴.

Si le SAESSCAM a étendu sa présence sur l'ensemble du territoire congolais, celle-ci n'a pas eu pour effet de mener à bien les missions qui lui incombent. Ci-dessous, nous reprenons dans un tableau les principales failles qui ont été trouvées dans le fonctionnement de l'agence, leurs causes probables, et quelles solutions ont été proposées.

4 PriceWaterhouseCoopers, 2013, p.11.

Tableau 2: Tableau des problématiques identifiées lors de l'audit du SAESSCAM en 2011. D'après PricewaterhouseCoopers, 2013.

PROBLEME	CAUSE(S)	SOLUTION(S)
Ressources humaines inadaptées (profils inadéquats)	<ul style="list-style-type: none"> - La majorité des personnes recrutées ne connaissent rien à la MAPE - Besoins mal identifiés 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer des profils de poste qui servent à identifier les réels besoins de l'agence - Former les agents recrutés pour un meilleur accompagnement des organisations de mineurs
Très peu de projets réels d'accompagnement mis en œuvre (pas d'appui financier, pas de politique d'inclusion des femmes, peu d'appui matériel etc.) contrairement aux missions définies	<ul style="list-style-type: none"> - Trop grande étendue des missions du SAESSCAM - Mauvaise allocation des ressources humaines avec priorité donnée à la taxation sur le terrain - Peu de moyens logistiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Recentrer les missions du SAESSCAM sur l'essentiel, à savoir celles concernant l'encadrement et l'appui technique la MAPE => Nouvel organigramme - Externaliser l'appui financier = monter un partenariat avec des entités financières pour qu'elles assurent cette partie - Recentrer l'action sur les zones géographiques les plus minières et prioritaires
Manque de ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> - Le SAESSCAM tire une partie de son financement des prélèvements, or ne prélève pas assez - Mauvaise allocation des fonds avec une masse salariale trop importante 	<ul style="list-style-type: none"> - Doter le SAESSCAM d'un financement public fixe, et lui ôter les prérogatives de collecte afin qu'il recentre son action sur l'accompagnement de la MAPE
Problèmes de planification et de suivi	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de surveillance chargé de la politique générale n'a jamais été institué - Inadéquation des ressources humaines - Manque d'inclusion de la société civile et des artisans mineurs dans le processus décisionnels - Encadreurs de terrain qui font face à une double hiérarchie (dpt. des antennes et dpt. thématique auquel ils sont rattachés) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre d'un comité de surveillance avec une représentation des mineurs et des communautés concernées - Élaboration de manuels de procédures de gestion, de guides des opérations - Créer des plateformes de dialogue avec les autres services de l'État, à l'échelle locale et nationale pour une meilleure synergie des actions
Mécontentement des communautés minières	<ul style="list-style-type: none"> - SAESSCAM vu comme un organisme de taxation - Budgets alloués pour le développement de la MAPE et de la communauté qui ne sont pas alloués comme il faut - Détermination par les autorités de Zones d'Exploitation Artisanale (ZEA) qui sont peu minéralisées 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer les conditions (via la participation d'entités privées) de l'accès des MAPE au financement - Militer pour la délivrance de titres de propriété pour les artisans miniers - Revenir aux missions essentielles d'accompagnement de la MAPE

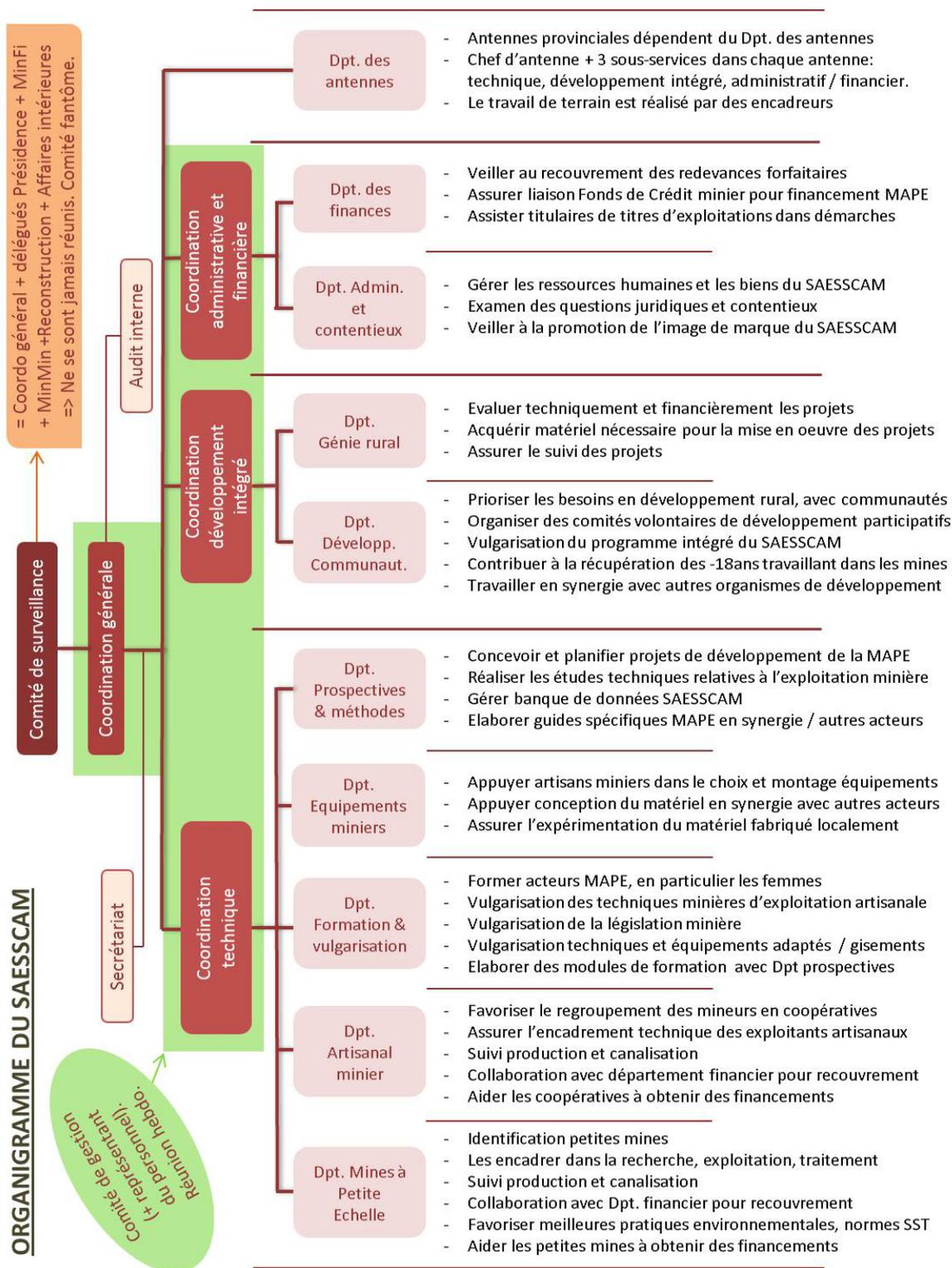


Figure 1: Organigramme du SAESSCAM en RDC, d'après PricewaterhouseCoopers, 2013.

On peut ajouter plusieurs observations importantes qui tendent à renforcer le parallèle entre les situations vécues par le CAPAM et le SAESSCAM, en particulier :

- L'absence de la mise en œuvre effective d'une stratégie nationale prenant en compte la complexité du secteur MAPE. Si le SAESSCAM s'est vu dès sa création attribuer le rôle d'encadrer et d'accompagner le développement de la MAPE, c'est principalement la collecte des recettes qui est devenue l'activité centrale. Certes, l'influence des gouvernements provinciaux a joué dans ce processus car ils ont utilisé la capacité de déploiement des agents SAESSCAM pour collecter la taxe et ont modifié l'assiette de répartition en faveur de leurs propres budgets de fonctionnement. Cependant on ne peut s'empêcher de comparer l'orientation des activités entre le SAESSCAM et le CAPAM, dont le récent document sur la stratégie 2011-2016, trace la route vers une plus grande efficacité de la collecte de ressources pour ce secteur.
- Toujours sur le plan de la stratégie nationale, il n'existe pas encore à l'heure actuelle en RDC de document directeur, sous la forme d'une déclaration de stratégie nationale, permettant de dégager des objectifs de long terme pour le secteur et de clairement distribuer les rôles et les relations entre les différents acteurs. Il en résulte un manque d'orientation claire des activités menées et des conflits entre les différents services concernés par le secteur MAPE.
- Le SAESSCAM est la seule agence qui a eu la capacité de déployer des agents sur un grand nombre de sites et de contribuer à leur formalisation effective. Si cela représente une faible proportion des sites en activité (comme dans le cas du CAPAM), c'est néanmoins la seule agence qui possède un réel ancrage local en RDC.
- Le SAESSCAM tout comme le CAPAM, a été monté sur un modèle économique d'autonomie financière, ou plutôt de collecte de fonds censés assurer le financement des activités d'appui. Ainsi, les Frais pour Rémunération en Services Rendus (FRSR) sont la principale taxe perçue par le service. Cependant la répartition de cette taxe entre les différentes administrations ne laisse qu'une faible part au service et ne permet pas de financer les activités.
- Le SAESSCAM n'a jamais pu mettre en place une organisation fondée sur la responsabilisation des agents en matière d'objectifs ou par rapport à l'utilisation optimisée des ressources financières et matérielles.
- Les agents du SAESSCAM n'ont jamais pu obtenir de réel renforcement de capacités sur les problématiques spécifiques (techniques, environnementales, sociales) relatives à la MAPE.
- Il existe également de puissants freins à la formalisation, d'ordres légal et fiscal en particulier. Ainsi, la complexité des demandes pour déclarer une coopérative et obtenir une autorisation d'exploitation, tout comme le niveau de taxation sur la production, qui atteint souvent 11 à 15% de la valeur en sortie de mine, présentent des difficultés insurmontables pour la déclaration d'activité et la commercialisation officielle de l'or.

4.1.3 Les leçons retenues de l'exemple congolais

L'exemple du service SAESSCAM en RDC, apportent un éclairage intéressant sur plusieurs points essentiels :

1. En l'absence d'une véritable orientation en matière de politiques publiques, les missions du service d'encadrement de la MAPE ne sont pas calées sur des objectifs de long terme et les différents acteurs directement concernés par le secteur n'ont pas de mandats bien distincts. Cette politique doit aussi couvrir le champ de la fiscalité et des attentes en matière de levier rural de développement ;
2. Le manque de moyens, l'absence de programmes réguliers de renforcement de capacité et le manque d'application ou d'existence de procédure visant à responsabiliser les agents du service engendrent un manque d'efficacité dans la gestion des moyens et dans l'évaluation des activités ;

3. Les conflits potentiels entre les mandats du service gênent les activités d'appui qui sont en général peu ou pas développées, les activités de perception et de contrôle étant prépondérantes.

4.2 SEM et CGCO au Gabon

Au Gabon, comme en RDC, c'est un organe autonome administrativement et financièrement qui est chargé de l'accompagnement et de l'encadrement du secteur minier. Créée par décret⁵ en 2011, la Société Équatoriale des Mines (SEM) a pour but de se muer en seul interlocuteur des acteurs du secteur minier sur le terrain. Elle compile à la fois des fonctions liées à :

- l'amélioration de la connaissance géologique ;
- la promotion des ressources nationales auprès des opérateurs de la petite mine et industriels ;
- l'appui dans la recherche de nouveaux sites aurifères susceptibles d'alimenter les comptoirs ;
- le renforcement des capacités du secteur minier, sa formalisation, notamment pour ce qui est de l'artisanat minier, l'idée étant d'arriver à une convergence des mineurs au sein d'organisations légales structurées qui améliorent les conditions de vie des mineurs ;
- la canalisation de l'or à travers le contrôle de la collecte. Le Gabon prétend ainsi consolider notamment sa réserve nationale d'or⁶.

Afin de pouvoir remplir toutes ses missions, la SEM a créé une filiale, le Comptoir Gabonais de Collecte de l'Or (CGCO). Celui-ci, centralisateur exclusif de l'achat de l'or à l'échelle nationale⁷, se charge de la mise en œuvre de la collecte de l'or et de la gestion et du suivi de la filière, incluant notamment un appui technique ou encore un renforcement de capacités pour les mineurs. Pour la SEM, « l'organisation de l'achat et de la collecte de l'or implique à terme de donner un statut à l'artisanat minier, de viser une autonomisation des artisans miniers, de renforcer leurs capacités et en faire de véritables acteurs de l'économie en créant une chaîne qui va de l'orpailleur à l'acheteur final, en passant par les intermédiaires. »⁸.

Le CGCO a donc commencé par installer des comptoirs en vue de démarrer la collecte de l'or. En 2013, avec deux comptoirs créés, le CGCO a ainsi pu collecter 43 kg d'or⁹. A terme, d'autres comptoirs devaient être créés autour d'un maillage territorial à plusieurs échelons : 1) centres de collecte et comptoirs d'achat au niveau régional, 2) économats qui se chargeront de la mise en œuvre de l'assistance aux orpailleurs à travers une approche commerciale, 3) vendeurs indépendants qui devront établir une relation de confiance avec la SEM pour vendre leur or. Le souci de traçabilité de la SEM s'est étendu jusqu'à la mise sur pied d'une application mobile, la « Gold App », qui permet d'assurer une transparence dans le suivi de toute la logistique de l'or et la création de bases de données¹⁰.

Comme énoncé dans ses fonctions, le rôle de la SEM va encore plus loin. En effet, elle prétend agir plus en amont, et chercher à obtenir une filière complètement formalisée, et pas seulement la chaîne de commercialisation. Le but ultime recherché est la convergence de

5 n°1018/PR/MMPH de 2011.

6 BERTRAN Yves, « Rapport de mission. Faisabilité pour la certification Fairmined de l'or artisanal au Gabon », ARM-WWF, octobre 2013, 73p.

7 Gaboneco, « Le Gabon reprend en main l'exploitation artisanale de ses ressources aurifères », 2 août 2014, disponible en ligne : http://www.gaboneco.com/nouvelles_africaines_31849.html (consulté le 25 juin 2015)

8 *Ibid.*

9 Agence Ecofin, « Gabon : la collecte de l'or dans le secteur artisanal passera au double en 2014 », 3 février 2014, disponible en ligne : <http://www.agenceecofin.com/or/0302-17271-gabon-la-collecte-de-l-or-dans-le-secteur-artisanal-passera-au-double-en-2014> (consulté le 25 juin 2015)

10 <http://www.gabonmining.com/fr/nos-activites/production>

tous les artisans au sein de coopératives structurées adoptant les règles de transparence et de bonnes pratiques, et garantissant de meilleures conditions de vie. La SEM affirme ainsi avoir initié une phase d'appui technique et d'accompagnement des mineurs artisanaux.

4.2.1 Mise en place sur le terrain

En réalité, les activités du CGCO sont essentiellement orientées vers l'achat de la production à prix avantageux. Cependant le CGCO (tout comme le CAPAM) est en concurrence avec les circuits d'achats informels qui proposent des prix plus avantageux. La SEM n'est pas réellement investie dans le secteur MAPE, elle s'intéresse plus particulièrement aux activités de participation dans des projets miniers industriels. L'essentiel de l'activité concernant le secteur MAPE est réalisé par le CGCO. Or ce dernier manque de capacités et de savoir-faire pour accompagner les mineurs artisanaux vers une organisation en groupements officiels et vers l'obtention de titres d'exploitation réels. Les moyens logistiques nécessaires sont également insuffisants par rapport à l'ampleur de la mission qui lui est confiée.

Dans le cadre d'un partenariat engagé entre la SEM, l'Agence Nationale des Parcs Nationaux (ANPN) et le Fonds Mondial pour la Nature (WWF en sigle anglais), un projet d'appui à la formalisation a été initié à titre pilote sur le modèle de la certification en or équitable FAIRMI - NED¹¹, avec l'appui de l'Alliance pour une Mine Responsable (ARM). Cette activité cherche à identifier les obstacles à la formalisation et à développer un modèle rendant compatible la certification de la production artisanale d'or dans le contexte d'une exploitation à proximité des aires protégées.

Une première évaluation de cette mission, toujours en cours, démontre qu'il existe des points de blocages légaux puissants qui empêchent la légalisation effective des orpailleurs. À titre d'exemple, la carte « d'Expert », sorte de carte individuelle d'exploitant artisanal, peut être obtenue si le dossier de demande comporte un extrait de casier judiciaire, formulaire très complexe à obtenir dans le contexte gabonais. Les procédures pour obtenir une déclaration de coopérative sont aussi très complexes et longues.

4.3 Éthiopie

L'Éthiopie a un système d'encadrement et de promotion unique de l'artisanat minier. Cela, pour plusieurs motifs, détaillés dans les paragraphes suivants.

4.3.1 Les coopératives

Depuis plus de quinze ans et la proclamation n°147/1998¹², les coopératives constituent le tissu économique de base des corps de métiers éthiopiens, et parmi eux les artisans mineurs. Si un mineur peut exercer son activité en dehors de toute coopérative, il ne bénéficiera cependant d'un accompagnement que s'il intègre, ou constitue avec au moins neuf autres membres, une coopérative. Parmi les avantages qui sont offerts aux coopératives figurent selon la section 31 de cette proclamation : l'exemption d'impôts sur le revenu et la possibilité d'acquérir des terres, la possibilité de bénéficier d'un accompagnement de la part des autorités, et l'appui d'un institut chargé de promouvoir les coopératives et de renforcer les capacités de leurs membres.

Le Ministère des Mines a en outre mis sur pied un système facilitant l'accès des coopératives aux services de prêt et d'épargne dans chaque région, ainsi que des programmes de renforcement de capacité et d'appui en matériel technique et infrastructures, ce qui garantit une meilleure autonomisation et croissance progressive des coopératives structurées¹³.

11 www.fairmined.org

12 Proclamation N°147/1998 "A proclamation to provide for the establishment of cooperative societies", 29 décembre 1998, disponible en ligne : <http://www.ilo.org/images/empent/static/coop/policy/pdf/ethiop.pdf>

13 MOJO BEYENE Tamrat, Presentation "ASM Sector and Sustainable Development in Ethiopia", 7 Octobre

4.3.2 La commercialisation centralisée

Une autre particularité de l'Éthiopie concerne le pourcentage d'or artisanal déclaré officiellement. C'est le gouvernement central, à travers sa Banque centrale et un système de licences d'acheteurs au niveau régional, qui centralise directement toute la production d'or artisanal du pays. Entre 2009 et 2013, la quantité d'or canalisée est ainsi passée de 0,7 à 8,3 tonnes¹⁴ (voir figure 2). L'avantage que revêt ce système est que l'État peut mieux cerner le secteur et participer à son encadrement. Cette politique, si elle s'avère quelque peu contraignante pour les mineurs et restreint leur liberté de vendre à qui bon leur semble, s'est transformée en opportunité réelle pour les coopératives de mineurs, qui peuvent non seulement avoir accès aux avantages matériels et de formation précédemment décrits, mais bénéficient en outre de la politique volontariste du gouvernement en matière de prix.

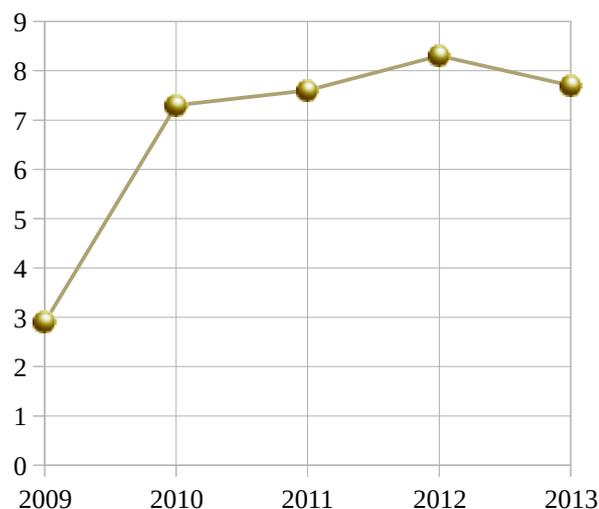


Figure 2: Déclarations officielles de production d'or artisanal en tonnes en Éthiopie entre 2009 et 2013, d'après Mojo Beyene Tamrat, 2014.

Chaîne d'approvisionnement de l'OR MAPE en Éthiopie

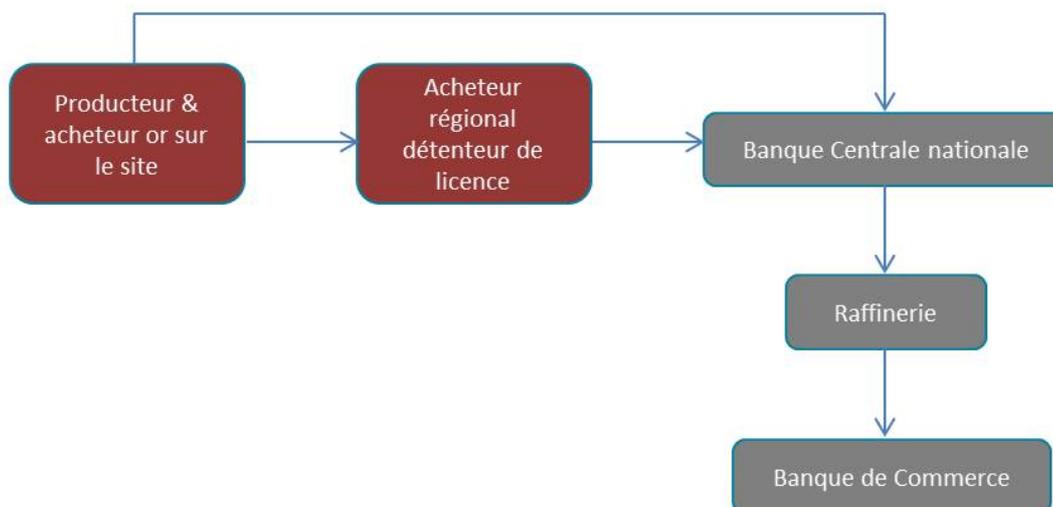


Figure 3: schéma d'organisation de la filière d'achat de l'or artisanal en Éthiopie.

4.3.3 Un prix attractif garanti

Pays libre de conflit, et au trafic mesuré, l'Éthiopie ne connaît certainement pas les mêmes difficultés à canaliser son or et à être maître de ses territoires que certains pays d'Afrique centrale. Cependant, pour attirer les artisans mineurs dans le giron de la légalité, les autorités ont su mettre en place un système d'achat attractif. En effet, l'or artisanal est acheté par la

2014, disponible en ligne : http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/Africa/Ethiopia%20Extractive%20Industries%20Forum%202014/4a_MOM.pdf

14 Ibid.

Banque Centrale au cours mondial en vigueur avec une prime additionnelle de 5 % (voir schéma en figure 3). Ce système permet de couper court aux éventuelles tentatives nées en marge de la loi se servant de l'or comme un moyen de laver l'argent issu du commerce illégal ou de financer des groupes terroristes.

Perfectible certes, et toujours en phase d'expansion et de conquête des artisans mineurs, ce système est aujourd'hui l'un des plus aboutis en termes de prise en charge volontariste de l'artisanat minier par les autorités publiques. En achetant l'or à un prix élevé, la Banque Centrale parvient à la fois à constituer des stocks d'or importants et à mieux maîtriser son secteur.

4.3.4 Les leçons tirées de l'Éthiopie

Plusieurs éléments importants peuvent être tirés de l'expérience éthiopienne :

1. Le pays a mis en place une politique de long terme orientée vers la facilitation et l'incitation à la formalisation des mineurs ;
2. Sa politique a été soutenue par des mesures incitatives fortes, en particulier la politique d'un prix d'achat servant non-seulement à la canalisation effective, mais également à la formalisation de l'activité, les coopératives n'ayant pas d'opposition majeure au mécanisme d'achat étatique, puisqu'il propose des conditions avantageuses¹⁵.
3. La politique des prix a été également utilisée pour amener les mineurs à suivre des formations sur les bonnes pratiques minières.
4. La politique d'achat au-dessus du cours mondial permet de générer un développement important dans les zones rurales et offre la possibilité au pays de mettre en place une réserve importante de devises.

4.4 Tanzanie

La Tanzanie, si elle n'a pas en commun avec l'Éthiopie le fait de centraliser la commercialisation via sa banque centrale en offrant au producteur un prix concurrent de celui du marché, a tout de même en partage avec ce pays le fait d'avoir favorisé depuis plusieurs décennies déjà la formation de coopératives d'artisans mineurs. Et mieux encore, de les avoir responsabilisées dans le domaine de la formalisation du secteur. C'est ainsi que « *les associations de mineurs, telles l'Association régionale des Mineurs de Mwanza (MWAREMA), fondée en 1986, jouent un rôle majeur dans la coordination des mineurs et dans la facilitation de leur organisation et formation* »¹⁶.

Si ces organisations régionales manquent cependant souvent de moyens et de capacité technique, administrative et humaine pour mener à bien toutes les actions qui leur incombent, elles sont tout de même le témoin d'une base organisationnelle existante et relativement structurée. Les mineurs artisanaux de leur côté ont parfois pu parvenir à se regrouper pour mettre sur pied des sociétés coopératives d'épargne et de crédit (SACCOS), ce qui leur permet d'avoir accès aux financements.

4.4.1 Aspects légaux

La législation minière est plutôt favorable à la mine de petite échelle en Tanzanie, et ce, depuis la fin des années 1970, époque où il a été reconnu aux acteurs de la petite mine peu mécanisée la possibilité de disposer d'un accès légal à la prospection dans des zones définies à cet effet. En 2008, le rapport de la Commission Bomani¹⁷ donnait lieu à une série de

15 Un résultat similaire a été obtenu au début des années 90 au Burkina Faso, lors de la mise sur pied du Comptoir Burkinabé des Métaux Précieux, qui a enregistré, grâce à une politique volontariste d'achat, des déclarations croissantes de production officielle artisanale jusqu'à la libéralisation du marché en 1995.

16 HRUSCHKA Felix, « Comparative analysis of ASM strategies in four countries of Africa, Asia, and Latin America (Ghana, Tanzania, Peru, and Philippines) », may 2015, 138p.

17 Bomani Commission. (2008). Report of the Tanzanian Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector. Dar es Salaam: United Republic of Tanzania.

recommandations qui allaient dans le sens d'un réel appui à la MAPE notamment d'un point de vue foncier, matériel et financier entre autres. Le code minier de 2010 consacrera la facilitation de l'accès aux terres pour les artisans mineurs, la facilitation de l'accès aux autorisations minières pour la mine à petite échelle (notamment via un processus de décentralisation décisionnel), le développement de services de microfinance adaptés à la MAPE, et la mise sur pied de programmes de renforcement de capacités¹⁸.

Le rapport de la Commission Bomani (cf. note 17) encourageait par ailleurs la création d'un département spécial au sein de l'autorité en charge des mines qui serait chargée de la gestion de la MAPE. Selon le schéma approuvé en 2011, le Ministère des Mines et de l'Énergie compte bel et bien une section interne dédiée au développement de la mine à petite échelle. En sus, le Ministère peut compter sur un déploiement sur le terrain avec 8 bureaux zonaux situés dans les secteurs miniers.

4.4.2 Les leçons tirées de la Tanzanie

En résumé, la situation en Tanzanie est celle d'un pays où les autorités appuient relativement le processus de formalisation en cherchant à créer de nouvelles opportunités pour les mineurs à petite échelle, tout cela sous la tutelle d'un Ministère qui a su décentraliser certains processus décisionnels afin de rendre des opérations plus efficaces. Sans que leur fonctionnement soit parfait, la structuration des mineurs en organisations communautaires et leur réunion en associations régionales, favorise tout de même le dialogue à la fois avec les autorités et la grande mine, ce qui conduit à une mise en place plutôt pacifique de la politique publique destinée à l'appui de la mine à petite échelle.

Des efforts restent cependant à faire en termes d'inclusion puisque, si la mine à petite échelle peut s'appuyer aujourd'hui sur cette volonté politique de formalisation, il n'en est pas forcément de même pour les mineurs artisanaux traditionnels, peu intégrés dans ce processus-ci. Une refondation de la politique de formalisation vers un public plus large et vers les groupes les plus marginalisés pourrait être plus profitable au secteur dans son ensemble. Cela pourrait passer par une redéfinition, à la base, de la MAPE et son scindage en deux catégories bien distinctes, avec deux niveaux d'exigence différents, la mine artisanale d'une part et la mine à petite échelle peu mécanisée d'autre part.

4.5 Ghana

4.5.1 Politique du secteur MAPE

Le Ghana est un autre pays intéressant en termes de prise en charge de la Mine artisanale et à petite échelle (MAPE) dans la mesure où il s'agit de l'un des premiers pays à avoir mis sur pied des politiques de formalisation de l'artisanat minier à la fin des années 1980. Le Ghana peut donc se prévaloir aujourd'hui d'une trajectoire d'accompagnement de la MAPE de plus de vingt-cinq ans. Nonobstant, les politiques ont évolué au gré des gouvernements avec des périodes où les approches ont été plus ou moins marquées par une volonté d'inclusion dans le secteur formel ; la situation actuelle n'en restant pas moins critique avec une majorité des mineurs artisanaux toujours en marge de la légalité.

Si on en croit les rapports publiés sur le thème¹⁹, ces dix dernières années ont même été marquées par une recrudescence des politiques répressives, stigmatisant les mineurs artisanaux non formalisés notamment en leur confisquant le matériel et en fermant brusquement leurs sites. Le conseil national de sécurité ghanéen a même été jusqu'à mener en 2006 une opération de « Lutte contre la Mine illégale ». Le 3^{ème} cadre pour la politique nationale de développement couvrant la période 2010-2013 n'a pas non plus mis en avant le potentiel de

Téléchargé le 20/08/15 sur <http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Tanzania%20Report%20from%20Bomani%20Commission%20to%20Presidential%20Mining%20Review%20Committee.doc>

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

croissance et développement que représentait la mine artisanale, au contraire, elle en faisait un secteur dont il fallait réduire le degré d'illégalité (définition négative).

Même si elle vise principalement les opérations illégales et déguisées menées par les entrepreneurs étrangers, notamment chinois, la politique menée contre la mine dite « illégale » marginalise encore plus les mineurs artisanaux qui ne bénéficient ni d'un accompagnement suffisant ni de mesures incitatives de la part des autorités pour les conduire à la formalisation.

Sur le papier, la démarche entreprise par le Ministère de l'Énergie et des Mines (aujourd'hui connu comme « Ministère du Territoire et des Ressources Naturelles »), semble pourtant volontariste. A travers sa Commission des Minerais, le Ministère a ainsi mis en place un réseau d'achat et de commercialisation légal des produits miniers, et un maillage de bureaux régionaux chargés de l'accompagnement de l'artisanat minier.

4.5.2 Canalisation de la production artisanale

Pour ce qui est de la canalisation de la production minière à petite échelle, elle passe par la Corporation du Marché des métaux précieux (Precious Minerals Marketing Corporation – PMMC), constituée de 800 acheteurs qui acquièrent l'or à 97 % de la valeur du marché. Cette politique pourrait donc représenter une incitation importante pour les mineurs illégaux à se légaliser ; cependant les observations de terrain montrent que la PMMC achète aussi bien du minerai issu de la petite mine légale et illégale, concourant ainsi à ce que tout le minerai soit canalisé au niveau national mais en ne favorisant aucunement la dynamique de légalisation et formalisation de l'artisanat minier.

4.5.3 Encadrement du secteur

Les bureaux pour l'encadrement de l'artisanat minier situés au niveau des districts miniers sont au nombre de sept. Ils sont chargés de trois missions principales :

1. Appui administratif visant l'obtention des autorisations, la sensibilisation sur la législation, et la surveillance de la bonne conduite des opérations minières à petite échelle dans les aires allouées ;
2. Fourniture de services techniques et formations, notamment sur le thème de la réduction de l'usage du mercure ;
3. Appui à la stratégie d'assistance du gouvernement aux mineurs à petite échelle, avec notamment la supervision de la recherche géologique sur les aires bénéficiant d'autorisations pour la petite mine et le suivi de la gestion financière pour l'acquisition d'équipements visant à favoriser le développement de la petite mine.

Les institutions d'appui à la MAPE et de canalisation de la production existent donc, mais semblent adresser principalement leurs efforts à la mine à petite échelle aux dépens des dizaines de milliers de mineurs artisanaux peu mécanisés. La conclusion qui ressort est donc, qu'avec la structure de base qui est la sienne (maillage institutionnel et politique volontariste en termes d'achats), le Ghana pourrait parvenir à une formalisation adéquate de sa MAPE.

Mais pour ce faire, elle devrait reconsidérer sa politique de formalisation en la rendant davantage compréhensive et plus inclusive de telle sorte que les mineurs les plus artisanaux soient considérés comme des acteurs économiques à part entière, et que les groupements favorables au processus de formalisation, toutes dimensions confondues, puissent bénéficier d'un traitement avantageux en termes d'accompagnement et de commercialisation de leurs produits. Là encore, c'est l'incitation, matérielle, économique, ou financière, qui apparaît comme la clef de voûte de la formalisation de la MAPE.

5 Le contexte sectoriel de la MAPE au Cameroun

5.1 Évolution récente du secteur minier

Le paysage des industries extractives suit une tendance lourde au Cameroun depuis plusieurs décennies. La production pétrolière, une des ressources extractives majeures pour les pays du golfe de Guinée, diminue depuis plus de 20 ans, les grands gisements des années 60 étant en voie d'épuisement. Cette tendance va à l'inverse des autres pays de la CEMAC pour qui la production pétrolière a contribué de manière importante au PIB (5,6% pour le Cameroun, contre 47 à 92% pour les autres pays, d'après Runge, 2009²⁰).

Afin de contrer cette tendance, la politique gouvernementale s'est orientée depuis le début des années 2000 vers le développement de son sous-sol minier, riche en fer, nickel-cobalt, uranium, aluminium, or, diamant et pierres fines. Cette stratégie s'est accompagnée notamment d'une refonte du cadre légal en 2003. Cependant, malgré de nombreux projets en cours, l'industrie minière peine à démarrer et en 2015, puisqu'aucun projet n'est entré en production, en partie à cause de la chute des cours des matières premières²¹.

En revanche, le secteur MAPE connaît, à l'instar de nombreux autres pays d'Afrique subsaharienne, une croissance importante pour tous types de minerais exploités. Identifiée la première fois au début des années 1930 (mais probablement plus ancienne), l'exploitation artisanale au Cameroun n'atteint pas le niveau d'activité d'autres pays miniers proches tels que le Ghana (250 000 mineurs) ou le Burkina Faso (entre 5 et 700 000 mineurs), mais se développe dans l'or, le diamant, le saphir et dans une moindre mesure sur la pierre d'ornementation et d'autres substances utiles.

En 2011, le document programme du CAPAM²² estime le nombre de mineurs artisanaux à 20 000 pour les substances précieuses et 30 000 pour les matériaux de construction. La production d'or annuelle a été estimée lors d'une étude du BRGM à environ 1 500 kg²³.

5.2 Ressources exploitées par les mineurs artisanaux

Les ressources exploitées par les artisans miniers sont présentes dans de nombreuses régions du pays (voir CAPAM, 2011, note 22). On pourra se référer également à la carte schématique des zones minières artisanales en 2011 (voir figure 4) :

20 Runge Jürgen, 2009. Ressources géologiques et transparence dans le secteur des matières premières en Afrique Centrale – une étude de cas de la GTZ, Groupe des Géoscientifiques allemands en Afrique (Afrikagruppe deutscher Geowissenschaftler – AdG), Revue Centrale de paléontologie et de géologie (Zentralblatt für Paläontologie und Geologie), Éd. Gebr. Borntraeger, Stuttgart.

21 Voir articles récents sur [La Tribune](#) et sur [RFI](#) .

22 CAPAM, 2011. Programme « Appui au développement des activités minières (CAPAM) » - 2011-2016.

23 BRGM, 2011. Audit de l'artisanat minier du Cameroun, rapport final, BRGM/RC-60233-FR.

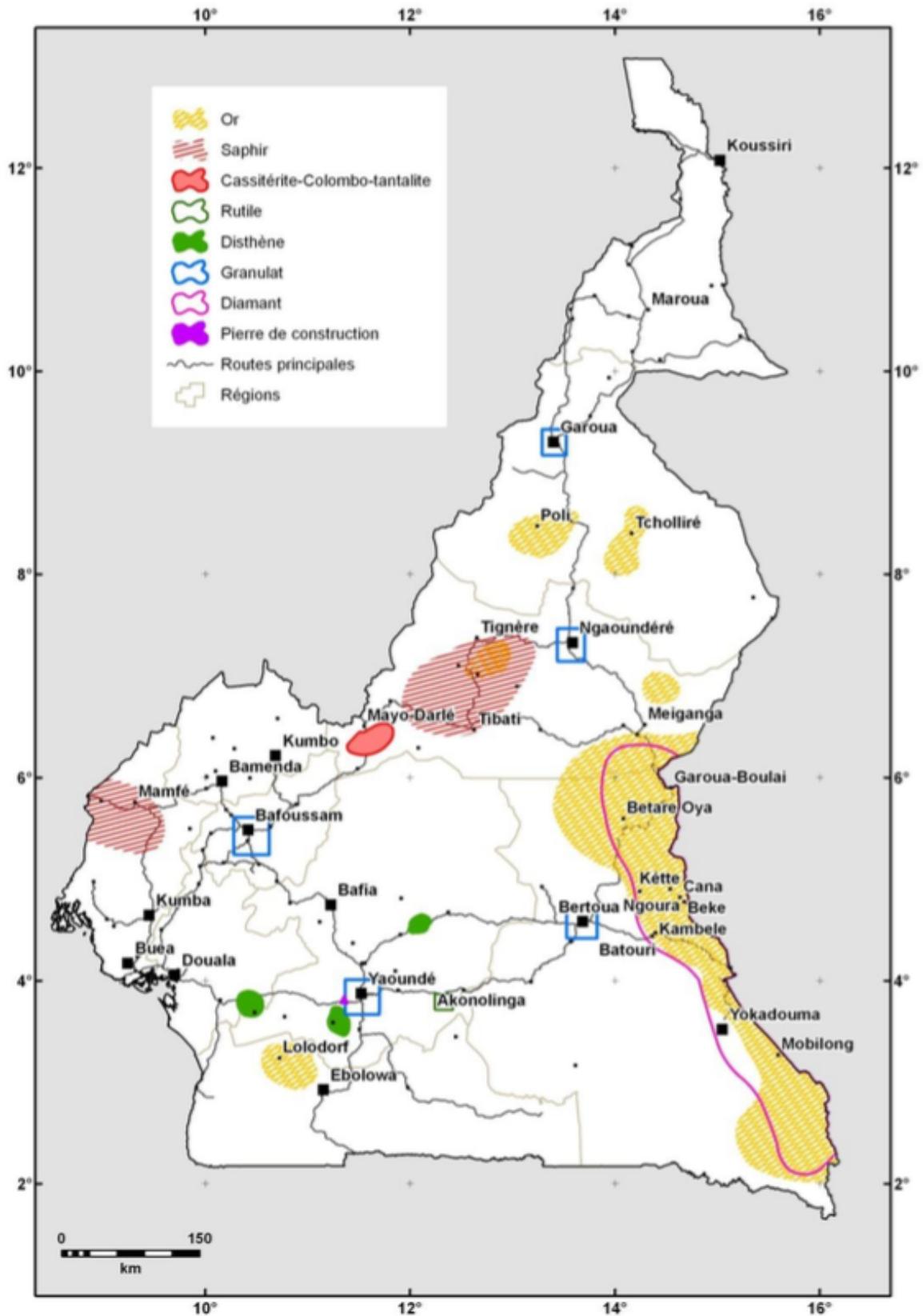


Figure 4: carte schématique de la localisation des principales substances exploitées de façon artisanale, d'après BRGM 2011.

- **Autres substances** : Le disthène est mentionné comme exploitation pour des matériaux résistant à haute température, le rutile (oxyde de titane) pour le commerce de l'échantillon de collection, et le diptyque cassitérite/colombo-tantalite comme source d'étain, de niobium et de tantale à destination de l'industrie électronique. Des indices de platine (région Sud), grenat (zone autour de Yaoundé et Est), olivine (zones West-Coast et Mont Cameroun), topaze (région de Meza) sont indiqués mais leur exploitation n'est pas avérée.

Les autres substances exploitées par les artisans miniers sont principalement les matériaux de construction traditionnellement utilisés dans les zones rurales. On peut mentionner l'exploitation artisanale de pierre d'ornementation, en particulier les quartzites de Pouma, les argiles et terres argileuses pour la fabrication du banco et des poteries, ainsi que les sables et graviers de rivière.

Les métaux de base (cobalt, nickel, manganèse, aluminium, fer, graphite, titane, etc.) ne sont pas exploités par les artisans miniers, quoique le CAPAM ait produit une fiche de projet pilote d'exploitation et de valorisation du fer au niveau communautaire. Ce projet n'a pas été mis en œuvre jusqu'à présent.

5.3 Stratégie nationale de la MAPE

Il n'existe pas à proprement parler de document stratégique sur le secteur minier, et a fortiori de vues à long terme sur le secteur minier artisanal au Cameroun. Plusieurs études mentionnent la nécessité d'un document traçant la vision sectorielle du pays vers des objectifs de développement intégré. Un tel changement est apparu au début des années 2000, lors de la définition et du déploiement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)²⁴. Il est intéressant de noter que les OMD étaient fixés pour être atteints en 2015, ce qui rend encore plus pertinent le présent audit. Si le Cameroun a simplement joué le rôle de pays d'accueil et facilitateur, les éléments centraux de la déclaration servent de base aux missions initiales du projet CAPAM²⁵.

L'élaboration d'une politique au long cours spécifique à la MAPE, dont la finalité est de pouvoir mettre en œuvre des programmes de long terme, dépassent les clivages politiques et l'alternance des gouvernements. En général issu d'un processus consultatif large, ce type de document de référence bénéficie d'une appropriation de l'ensemble des acteurs présents. Il oriente clairement les actions engagées par les services administratifs et agences de façon coordonnée.

La figure 5 montre le rôle central d'un document de stratégie basé sur un consensus national, offrant la possibilité de structurer l'organisation du secteur.

24 UNDESA, 2003. Poverty eradication & sustainable livelihoods: focusing on artisanal mining communities – final report, SPPD Proejct RAF/99/023.

25 Labonne Béatrice, 2002. Rapport du séminaire sur la mine artisanale et à petite échelle en Afrique – identification des bonnes pratiques et construction de moyens d'existence durables au sein des communautés, Yaoundé, Cameroun.

L'évolution par à-coups des mandats du CAPAM, l'absence de statut pour cette agence qui joue un rôle central, l'absence également de coordination entre actions de contrôle et actions incitatives dans lesquelles les opérateurs pourraient trouver un avantage, ou encore, le manque de coordination entre différents ministères sont autant d'indicateurs de l'absence

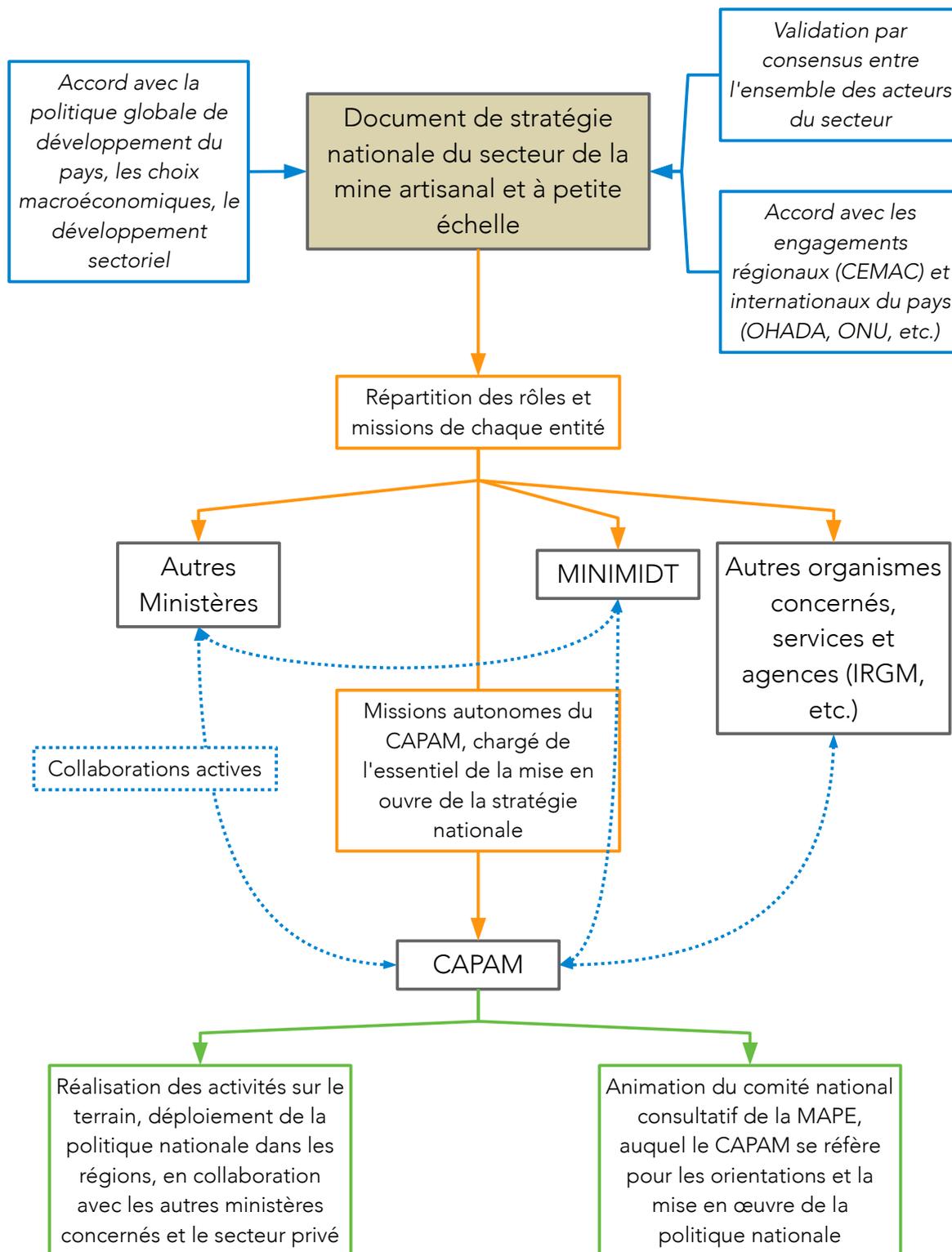


Figure 5: Organisation du secteur MAPE basée sur une stratégie nationale, elle-même fondée sur une consultation nationale.

d'une réflexion nationale sur l'orientation à prendre dans ce secteur productif mais complexe.

5.4 Le contexte légal

Le cadre légal de la mine artisanale et à petite échelle (MAPE) est un cadre relativement changeant depuis quelques années.

Si le début de la décennie 2000 avait vu les autorités consacrer un code minier (loi n°001 du 16 avril 2001) et un décret d'application (n°2002/648/PM du 26 mars 2002) qui allaient prévaloir pendant presque dix ans sans remise en cause, ces dernières années ont vu émerger plusieurs phases de relectures de ce cadre-ci. Une première révision a eu lieu le 29 juillet 2010 (loi n°2010/011). Elle sera complétée par le décret du 4 juillet (n°2014/1882/PM), lui-même modifié et complété par un décret du 1^{er} août 2014.

Finalement, c'est une démarche de refonte totale du code minier qui s'est mise en route depuis quelques mois. Concernant cette dernière réforme, les considérations et observations produites dans ce rapport se basent sur la « version définitive provisoire du 17 mars 2015 », laquelle a été mise à disposition du Consultant par les autorités auditées.

Un tableau d'analyse (voir annexe 14.2 page 127) extrait des différentes législations sus-citées quelques éléments importants sur le fondement légal de la MAPE, les freins et facilités au développement de cette activité pour les artisans mineurs, ainsi que le rôle de l'administration dans le processus de surveillance et d'accompagnement.

L'étude du contexte légal de l'artisanat minier au Cameroun nous amène donc à constater plusieurs évolutions et nous permet d'émettre plusieurs constats :

1. La définition de l'artisanat minier a évolué pour s'adapter mieux au contexte de mécanisation croissante de la mine artisanale. Cependant, si la dynamique à l'œuvre consacre et favorise l'artisanat minier mécanisé, en cherchant à l'accompagner et à l'encadrer, elle semble laisser de côté l'artisanat minier non mécanisé, traditionnel. Le risque encouru ici est celui de la marginalisation de l'artisanat minier traditionnel et de sa relégation dans la pauvreté et le mal développement.
2. Cependant la transition en exploitation minière artisanale (AEA) et semi-mécanisée (EASM) ne se fait pas sur des paramètres mesurables et ne permet pas une transition « douce » entre les deux types d'exploitation. Ainsi, un individu détenteur d'une AEA doit nécessairement créer une société dès qu'il souhaite évoluer en acquérant une petite station de lavage plus performante que les outils traditionnels.
3. L'autorisation d'exploitation artisanale non mécanisée est ouverte aux seules personnes physiques ; ce processus est contraire à la volonté de formaliser le secteur par la création de groupements autonomes permettant de partager des outils, des méthodes et des ressources financières. Il serait en effet plus incitatif d'imaginer un système où les coopératives bénéficient d'avantages (réduction du prix de l'autorisation, accès à la formation et à l'appui technique) si elles s'organisent, et se structurent autour d'une dynamique de déclaration des revenus, traçabilité de la production.
4. La carte individuelle d'artisan minier (CIAM) comme préalable obligatoire pour l'obtention d'une AEA ne favorise pas le regroupement des mineurs en coopérative ni leur formalisation concrète. La CIAM donne un droit d'exploiter mais pas de droit minier, qui se traduit logiquement par un droit exclusif sur des ressources du sous-sol. En ce sens, il ne donne pas accès à des droits d'opérateurs miniers.
5. Du point de vue de la commercialisation des substances, la mise en route d'un système de collecteurs peut faciliter le processus, à condition qu'il s'agisse d'un système bien huilé et organisé. Cependant, la frontière est grande entre les exigences requises pour le collecteur et celles, beaucoup plus fortes, requises pour la personne désirent créer un bureau de commercialisation. Les conditions requises pour l'établissement d'un bureau de commercialisation peuvent apparaître dissuasives et limiter

fortement le nombre de créations, freinant par essence la dynamique de commercialisation dans la mesure où les collecteurs ne peuvent vendre leur collecte qu'aux bureaux de commercialisation et autres entités agréées le cas échéant.

6. Avec les décrets de 2014, et la confirmation dans le code 2015 de l'institution d'un organisme chargé du contrôle de la chaîne productive et de commercialisation, le CAPAM se positionne officiellement comme l'organe chargé d'encadrer le sous-secteur de la mine artisanale. Cependant, les tâches qui incombent à l'administration en matière d'appui au secteur s'apparentent plus à un système de contrôle et de promotion des mineurs – et de leur production – déjà organisés et mécanisés, plutôt qu'à un réel système d'accompagnement, de renforcement de capacités et d'émancipation des organisations minières. La formation et l'accompagnement devraient être inscrits comme des mandats essentiels du CAPAM dans la loi.
7. La possibilité pour l'État de devenir coactionnaire (selon le régime de la mine industrielle) d'une mine artisanale peu mécanisée à partir du moment où celle-ci conclut un partenariat d'appui technique ou financier avec une autre entité, laisse entrevoir une volonté de mainmise de l'État sur la mine artisanale et à petite échelle. Or, contrôler n'est pas forcément synonyme de posséder, et il est difficile d'imaginer que cette pratique pourrait s'étendre sur l'ensemble des sites d'artisanat minier, relativement nombreux. De plus, elle pourrait conduire à une concentration de l'attention et des efforts de l'administration sur les organisations où l'État est partie, aux dépens de la politique d'accompagnement et de formalisation intégrale et inclusive du secteur.

5.5 Le contexte fiscal

L'évolution récente du régime fiscal s'avère relativement agressive en termes de prélèvements puisque, si le CAPAM est déjà autorisé par les décrets de 2014, à prélever 15 % de la production en minerai brut, le code provisoire de 2015 prévoit lui un prélèvement de 25 % sous la forme d'un impôt forfaitaire de 10% et de la taxe ad valorem de 15%. Le tableau ci-dessous précise les différents prélèvements pour le détenteur d'une CIAM et d'une AEA d'après la loi de finance 2015²⁶.

Tableau 3: Tableau des taxes et prélèvements d'après la loi de finance 2015. À noter que la taxe ad valorem est déductible de l'impôt sur le revenu dans la limite de 5% du chiffre d'affaires.

Type de taxe	CIAM	AEA	Carte collecteur	Bureau commercialisation
Octroi	10 000 F	15 000 F	25 000 F	1 000 000 F
Renouvellement	15 000 F	100 000 F	50 000 F	1 500 000 F
Redevance de superficie minière		50 FCFA/m2/an soit 500 000 FCFA/an pour 1 ha		
Taxe ad valorem		Pierres précieuses : 20% Métaux précieux : 15% Autres substances : 10%		
Impôt sur le revenu		30,00%		

Les dispositions récentes prises dans le cadre de la loi de finance 2015 tendent vers le renforcement d'une politique de forte taxation, avec pour objectif d'augmenter les recettes de l'État. Cette approche peut pourtant provoquer l'effet contraire car elle rend la formalisation beaucoup moins attractive. L'artisan minier, dans le cadre actuel, se voit prélever 15% de la production à la source, un pourcentage qui pourrait augmenter à 25% dans le cadre de la

26 Loi n°2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015.

nouvelle loi. Dans le cadre spécifique des montants prélevés par le CAPAM, les montants sont prélevés directement en nature, tandis que dans les exploitations artisanales, la production est achetée à un prix fixé unilatéralement par l'agence, qui déduit les coûts des taxes et d'un impôt forfaitaire.

Tableau 4: effet mécanique sur les recettes de l'état d'une baisse de la taxe ad valorem de 15 à 5% pour une production de 1500 kg/an totale réelle et une augmentation des déclarations de 10 à 50%. Le prix de l'or est fixé à 23 000 F/g.

Paramètre	Cas 1 taxe élevée	Cas 2 taxe basse
Taux de déclaration	10,00%	50,00%
Production déclarée (kg)	150	750
Taux taxe ad valorem	15,00%	5,00%
Recettes	517 500 000 F	862 500 000 F

Pour rendre cette dynamique acceptable du point de vue de l'opérateur, qui réalise le travail d'extraction et de traitement, il est indispensable que l'administration offre au mineur un accompagnement – en termes de formation et appui technique ou de commercialisation au prix international en vigueur – qui lui assure d'augmenter sa productivité et ainsi de commercialiser beaucoup plus de minerai. Dans le cas contraire, le mineur pourrait, au mieux, se détourner de l'activité minière au profit d'autres activités devenues comparativement plus rentables, au pire, continuer à commercialiser son or de manière clandestine. De la même manière, le niveau de taxation à l'export est un paramètre très influent sur le niveau d'exportation.

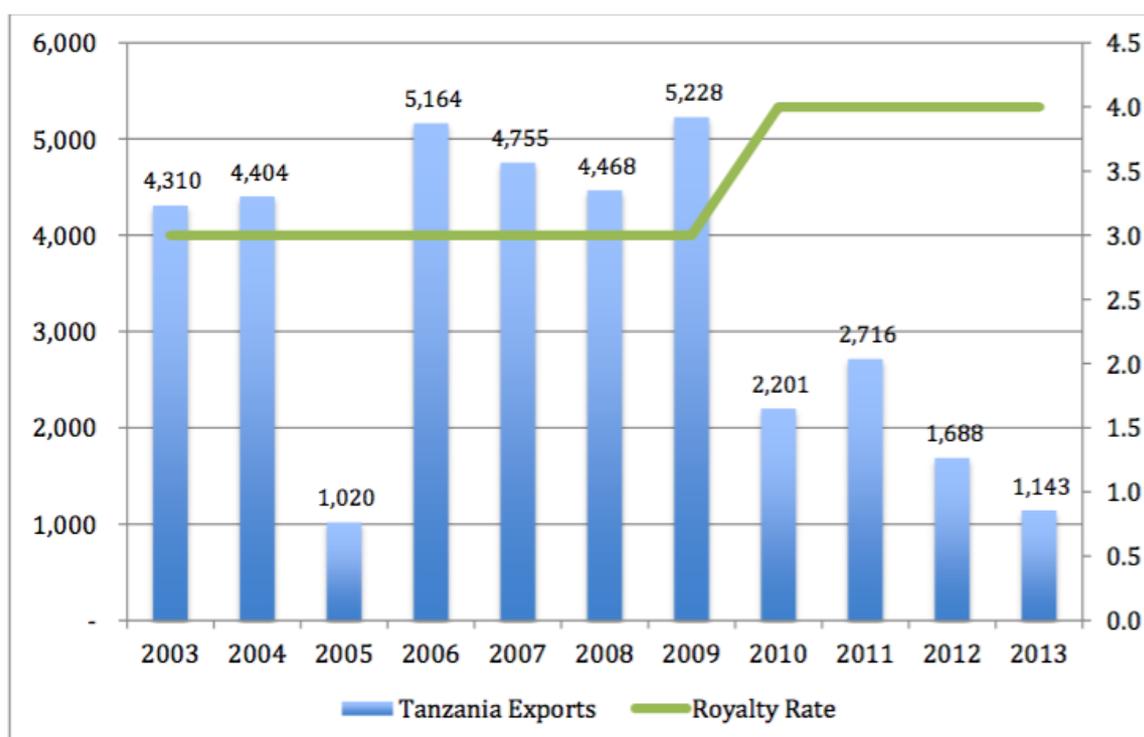


Figure 6: Tendence des quantités d'or déclarées à l'exportation (en kg) comparée au taux de taxe à l'exportation (%). D'après PAC (2015).

Le tableau 4 montre l'effet mécanique d'un abaissement de la taxe ad valorem de 15 à 5%,

pour une production totale annuelle d'or de 1,5 tonne, avec une augmentation des déclarations de 10 à 50%.

L'effet du niveau de taxation sur les déclarations officielles d'exportation est démontré dans plusieurs situations. En Afrique, certains pays ont décidé de mener une politique plus attractive, basée sur une réduction des taxes ad valorem et à l'exportation d'or. La figure 6, tirée d'une étude récente de PAC dans la région des grands lacs²⁷, montre les effets immédiats de la baisse de la taxe à l'export sur les déclarations.

La même étude, démontre que la RDC, consciente de cet effet de levier, et souffrant de l'export illégal de ses matières premières vers les pays voisins, a en 2011 abaissé son taux de taxe à l'export de 3,5 à 2%. Bien que les effets soient encore trop faibles, et que les déclarations restent très limitées en regard de la production réelle, la figure 7 montre une tendance qui pourrait se confirmer dans les années à venir.

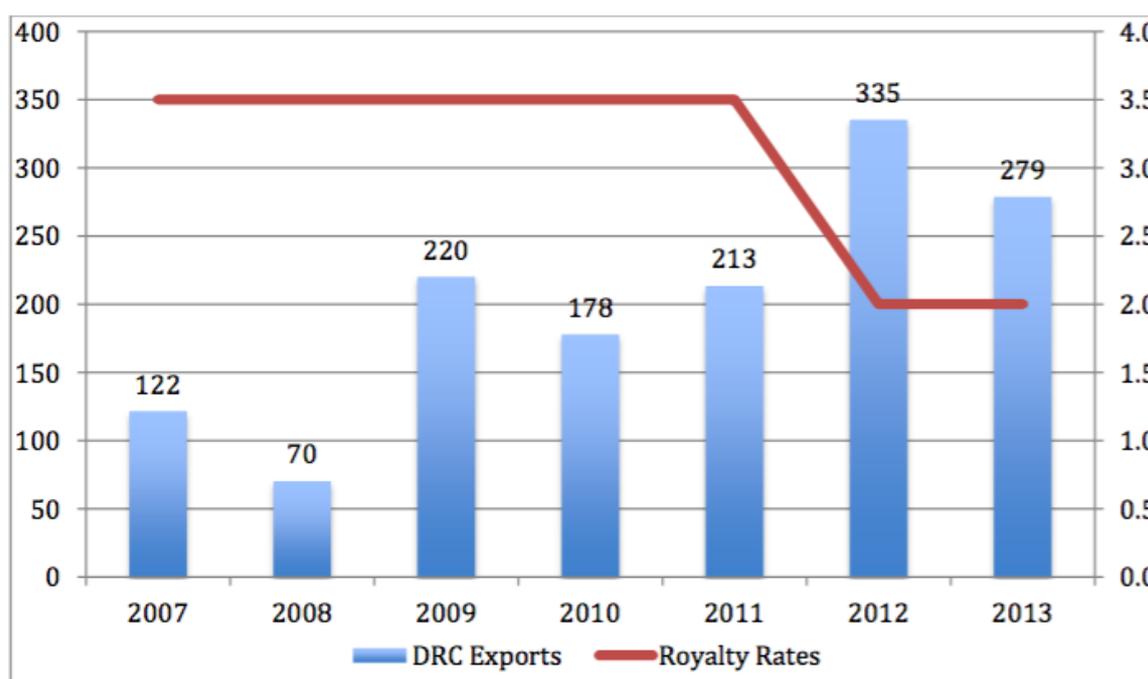


Figure 7: Effets de la baisse du taux de taxe (%) à l'export sur les productions déclarées (kg). D'après PAC (2015).

Le taux de taxation actuel est très élevé pour un opérateur achetant la production au niveau des artisans miniers et payant l'ensemble des taxes prévues dans le cadre fiscal. Le tableau 5 montre la différence entre un lot vendu sur le marché local et un lot vendu sur le marché international. On se rend compte que le système fiscal pousse les opérateurs à revendre leurs achats sur le marché local, alimentant ainsi le marché noir.

6 Le statut du CAPAM et ses mandats

6.1 Le statut actuel de projet

Le projet CAPAM est né des sources de financement de l'initiative PPTTE en 2003, avec pour objectif de renforcer le secteur MAPE comme levier de développement, et à la suite de la déclaration de Yaoundé. Au sortir des financements PPTTE en 2007-2008 le projet a pris un virage résolument orienté vers l'augmentation de la production par la mécanisation des

27 Shawn Blore, 2015. Contraband Gold in the Great Lakes Region – In-region Cross-Border Gold Flows Versus Out-region Smuggling, Partnership Africa-Canada.

activités, d'abord en invitant des opérateurs de petite taille à exploiter l'or alluvionnaire, puis en tentant de créer des projets de joint-venture avec quelques-unes de ces sociétés. Dès lors, les missions initiales du CAPAM ont été multipliées. Ces décisions soulignent la ligne directrice qui conduit l'orientation du CAPAM vers une rentabilité immédiate sans pour autant adapter la structure à ces besoins nouveaux.

Paramètre	Détail opération	Valeur
Cours mondial or 24ct le 17/7/15 (/g)		22 024 F
Cours mondial or 22ct le 17/07/2015 (/g)		20 189 F
Cours local de l'or 22ct (/g)		19 350 F
Prix d'achat prévisionnel 22ct (/g)		16 500 F
prix d'achat réel 22ct (/g)		15 500 F
Poids acheté (g)		300
coût total		4 650 000 F
Proportion impuretés dans le produit (6%) (g)		18
Quantité pour vente (g)		282
Dépenses locales avant procédure export	Coût total opération	116 250 F
Coût du produit avant procédure export	Total	4 766 250 F
Vente locale	Paiement recevable	5 456 700 F
	Marge bénéficiaire	690 450 F
Coût additionnel pour exportation	Taxe ad valorem (15%)	634 500 F
	Douanes (2,2%)	93 060 F
	Transit	11 750 F
	Rapport analyse	16 450 F
	Transport	94 000 F
	Coût de raffinage	7 332 F
Dépenses procédures export	Coût additionnel total	857 092 F
Coût total produit à l'export	Total	5 623 342 F
Vente à l'international	Prix vente international estimé	5 693 204 F
	Marge bénéficiaire	69 862 F

Tableau 5: tableau estimatif des coûts pour un lot de 300 g d'or acheté à des opérateurs artisanaux et revendu soit sur le marché local, soit à l'international (d'après une communication personnelle d'un opérateur).

Cette tendance s'est accentuée avec les années récentes. Les décrets de 2014, ont apporté une mission de collecte de taxes, qui plus est en matière brute, au nom de l'État. Cette décision, si elle a le mérite d'être pragmatique, le CAPAM étant la seule institution de l'État capable de se déployer sur les sites, n'a pas été prise dans un contexte d'application d'une stratégie de long terme et sans faire évoluer son organisation, son existence juridique et, par-

là, ses capacités. Les moyens actuellement octroyés au CAPAM, sa structure et son mode d'organisation ne la prédestinent pas à collecter l'impôt pour le compte du Trésor Public.

La question de la nature de la structure reste donc intimement liée aux activités qu'elle doit déployer. L'évolution par décisions successives, mais avec une certaine constante dans le temps, vers une réduction des activités d'appui du secteur au profit de la partie achat de matière et collecte de taxe montre clairement un abandon progressif des mandats initiaux qui étaient au cœur du projet.

Le « Projet » CAPAM doit s'accorder avec les mandats de long terme, implicites ou exprimés, qui lui sont confiés. Il importe de redéfinir ces mandats à la lumière d'une politique globale du secteur MAPE, que nous allons aborder plus loin. La question du statut est centrale pour la poursuite des activités car elle affecte l'ensemble des activités menées. Le CAPAM ne possède pas aujourd'hui le statut adapté pour :

- Acheter son propre matériel (d'où le rôle prépondérant du comptable matière) ;
- Nouer des partenariats avec des entités morales extérieures (projets, bailleurs de fonds, etc.) ;
- Définir une politique salariale et sociale évolutive et sécurisante pour les agents (en 2013, 51% des agents étaient immatriculés à la CNPS, et aucun ne peut bénéficier de la mutuelle du MINMIDT) ;
- Gérer de façon autonome son budget, notamment pour l'orienter vers une planification par projets et orientée vers les résultats ;
- Prendre les décisions stratégiques sur les activités qu'il mène.

La question du statut est abordée durant les discussions des Comités de Pilotage²⁸, mais également dans plusieurs réunions de haut niveau de l'administration²⁹. Une première tentative de transformation du CAPAM en Centre a été proposée sous forme de Décret en août 2008 mais n'a jamais été concrétisée. Plus récemment, en septembre 2014, un projet de transformation du CAPAM en Établissement Public Administratif chargé de la régulation et du développement de l'artisanat minier a été soumis aux autorités de tutelle, avec pour objectifs principaux le contrôle, l'organisation et le développement du secteur, ainsi que l'augmentation des recettes de l'État. La note de présentation de ce projet propose de renommer le CAPAM en « Agence de Régulation et de Développement de l'Artisanat Minier (ARDAM) »³⁰. Les missions proposées pour cette agence sont les suivantes :

- 1 De contribuer à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'Artisanat Minier ;
- 2 De veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'artisanat minier et sanctionner les infractions y relatives ;
- 3 De promouvoir, accompagner, développer, suivre, et contrôler les activités menées dans le cadre de l'Artisanat Minier ;
- 4 D'encourager la transformation, la valorisation et la commercialisation des substances minérales issues de l'Artisanat Minier ;
- 5 De veiller au respect des intérêts de l'État et des nationaux dans les activités relevant de l'Artisanat Minier ;
- 6 De contribuer à l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations

28 Comptes rendus de comités de pilotage 2013-2014.

29 Voir par exemple, « Réunion interministérielle du 7 juin 2007 sur l'examen du projet de décret portant création, organisation et fonctionnement du CAPAM », et « Compte rendu de la réunion interministérielle du 11 août 2011 présidée par le Premier chef de Gouvernement, portant sur la participation de l'État dans C&K Mining et l'évaluation des missions du CAPAM. »

30 Note de présentation de l'ARDAM en 2014.

concernées ;

- 7 De contribuer à l'amélioration de l'information géologique et minière au profit des opérateurs de l'artisanat minier ;
- 8 De veiller au respect des normes environnementales ;
- 9 De négocier et conclure en tant que de besoin, tout accord ou joint-venture avec les partenaires locaux ou étrangers pour le développement des activités minières artisanales.

On note que dans cette proposition, le cadre devient plus général et ne mentionne plus spécifiquement un certain type d'activité (telle que la canalisation) mais le « développement » d'activité minière (point n°9).

Dans le projet de texte du décret³¹ les missions sont néanmoins explicitement décrites et reprennent le cœur des activités actuellement déployées par le CAPAM, englobant un faisceau de missions très large, qui va du contrôle de la production et sa commercialisation à un rôle central dans l'élaboration des régulations sectorielles, en passant par les missions d'encadrement, d'appui et d'amélioration du bien-être des communautés. Le texte renforce considérablement les rôles de partie prenante de la structure dans le contrôle des activités et la régulation des activités minières artisanales.

Le tableau 6 synthétise les différentes options proposées pour le statut juridique du CAPAM, une question qui n'a pas été tranchée depuis la fin des financements PPTE en 2007.

Tableau 6: résumé des différents statuts proposés pour l'existence juridique du CAPAM au cours des 7 dernières années.

Type de statut	Définition	Création et gestion
Service rattaché sous forme de Centre	Dans la proposition de 2008, une telle structure fonctionne comme une Direction d'appui opérationnel rattachée à un ministère de tutelle. Il s'agit donc d'une structure clairement définie dans son rapport avec l'administration, mais qui n'a pas de personnalité juridique, et donc manque d'autonomie. C'est une structure légère et opérationnelle qui répond bien au rôle d'encadrement sur le terrain, mais non dotée de capacités d'initiative, ni de rôle dans les orientations stratégiques, dévolues à la Direction des Mines et de la Géologie et la Sous-Direction des Mines artisanales	<ul style="list-style-type: none"> • Création sous forme de décret présidentiel • Fonctionnement dirigé par un conseil de direction, présidé par le Ministre des Mines, et une direction • Fonctionnement financier assuré par : <ul style="list-style-type: none"> ◦ une dotation annuelle, ◦ les activités génératrices de revenus du centre, ◦ les apports de partenaires du développement.
Établissement public administratif	Personne morale de droit public, doté d'une autonomie financière et d'une personnalité juridique, dont les objectifs principaux visent à assurer une mission d'intérêt général ou une obligation de service public. C'est le sens de la proposition de décret produite en 2014, portant création de l'agence de régulation et de développement de l'artisanat minier (ARDAM).	<ul style="list-style-type: none"> • Création par décret présidentiel • Gestion par un conseil d'administration, présidé par une personne nommée par le Président de la République et par une direction générale • Le budget provient essentiellement du ministère de tutelle technique, il est approuvé par le conseil d'administration,

31 Projet de Décret portant création de l'ARDAM.

Type de statut	Définition	Création et gestion
	L'avantage réside dans le maintien d'une autonomie stratégique et d'orientation des activités. Dans le cas particulier de l'ARDAM, cette autonomie s'étend à la participation dans la définition des réglementations et des décisions administratives. Le désavantage majeur est sa lourdeur administrative.	mais dans le cas spécifique de la proposition de 2014 les ressources peuvent provenir de <ul style="list-style-type: none"> ○ d'emprunts contractés, ○ de revenus issus de prestations, ○ de produits des taxes, ○ de produits d'amendes.
Société à capital public (SCP)	Personne morale de droit privé, doté d'une autonomie financière et d'un capital détenu par l'État à 100% ou par d'autres sociétés publiques. Elles sont créées dans le but de réaliser des activités commerciales et financières à caractère industriel pour l'intérêt général. Ce type de structure s'applique typiquement à activités de production. À notre connaissance ce type de statut a été proposé dans le cadre de la création de la « CAPAM Holding » en 2011.	<ul style="list-style-type: none"> • La création est approuvée par décret présidentiel, ainsi que la participation de l'État dans le capital. • La SCP est gérée par l'assemblée générale des actionnaires, le conseil d'administration et la direction générale. Les dirigeants sont nommés par décret, sauf les membres du conseil d'administration, nommés par l'assemblée générale. • Le budget est préparé selon les modalités types des sociétés, et transmis au ministère des finances et du ministère de tutelle technique pour information • Les bilans sont approuvés par l'assemblée générale.

Il faut noter qu'à aucun moment ces propositions de formulation d'une existence juridique propre pour le CAPAM n'ont remis en question la coexistence de mandats potentiellement in-compatibles entre eux. Nous allons revoir dans le chapitre suivants la question des mandats, qui conditionne aussi le type de statut le plus adapté.

6.2 Les mandats du CAPAM

En rapport avec les mandats initiaux³², ceux-ci peuvent être revus à la lumière des activités effectivement déployées actuellement (tableau 7).

Tableau 7: revue des mandats à la lumière du tableau de performances 2014-2015 remis au consultant.

Mandats initiaux	Mise en application	Tendance
Organiser les artisans miniers dans des structures de type coopératives ou dans des groupements d'intérêt commun (GIC) spécifiques au secteur minier ³³	Nombre constant depuis 2012, date de la dernière création de GIC (14 nouveaux). Activité de déploiement de la formalisation à l'arrêt depuis.	↘
Recenser l'ensemble des sites miniers	Activité stable, des	→

32 Décision ministérielle N°238/MINMEE/CAB du 1er avril 2003 et Arrêté N°064/PM du 25 juillet 2003.

33 Les GIC sont des structures créées au départ pour le secteur agricole, et c'est le Ministère en charge de l'Agriculture qui encore aujourd'hui est chargé de l'octroi et de la gestion des déclarations de GIC miniers, appelés communément Gicamines.

Mandats initiaux	Mise en application	Tendance
artisansaux	investissements continuent d'être réalisés pour la caractérisation minérale, et des missions de prospections sont effectuées mais principalement pour le compte d'entreprises minières d'exploitation d'or	
Faciliter l'accès aux autorisations minières artisanales pour les mineurs informels et leurs structures	Non mise en œuvre	∅
Promouvoir l'évolution des exploitations minières vers des permis d'exploration et d'exploitation de petite mine	Non réalisée	∅
Faciliter l'accès pour les mineurs artisanaux à des outils de base utilisés pour l'exploitation minière artisanale, ainsi qu'à des équipements et des techniques modernes, accompagnés d'assistance technique ;	Fourniture de matériel effective jusqu'en 2011, arrêtée depuis. Pas de promotion d'outils plus performants	↘
Faciliter l'accès pour les mineurs artisanaux aux micro-crédits et à des solutions de micro-financement ;	Non mise en œuvre	∅
Faire entrer la production minière artisanale dans le circuit formel de commercialisation ;	En croissance depuis le début du projet, mais plutôt orientée vers l'or uniquement depuis 2012	↗
Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des mineurs artisanaux et des populations environnantes ;	Arrêt des appuis sociaux en 2011	↘
Contribuer au prélèvement direct des quotes-parts de l'État auprès des entreprises semi-mécanisée (2014)	En augmentation depuis 2014	↗
Promouvoir la coopération avec le secteur privé, les partenaires du développement et les ONG ;	Pas de mise en œuvre récente	↘
Renforcer les réserves d'or de la Banque Centrale du Cameroun.	Contribution effective par collaboration directe avec le MINFI en augmentation du fait des prélèvements directs mais aussi de la canalisation	↗

Les mandats décrits peuvent être regroupés sous trois catégories :

- Les activités d'appui social, technique et légal ;
- Les activités de collecte et de gestion de données sur le secteur MAPE (cartographie, prospection, identification et suivi des zones de type MAPE, etc.) ;
- Les activités d'achat de la production et de collecte de taxes auprès des opérateurs, qui sont orientées sur le secteur de l'or et la constitution d'une réserve d'or pour la banque Centrale du Cameroun.

D'après le tableau ci-dessus, la première catégorie d'activités est en décroissance constante sur les dernières années, et parmi elles, certaines n'ont jamais été mises en œuvre, notamment l'accès au micro-crédit, aux autorisations d'exploitation et la transformation de l'exploita -

tion vers une mécanisation partielle et la modernisation des méthodes. Les activités relatives à la prospection, la collecte de données se poursuivent, mais elles sont en général toutes orientées vers l'analyse de la production aurifère, l'exploration pour le compte de sociétés travaillant dans un cadre artisanal mais avec des équipements semi-industriels, ou le soutien des filières académiques³⁴.

De manière logique, la dernière catégorie a connu une augmentation constante tout au long du projet. Or, dans le schéma initial, la canalisation des matières produites par les artisans était une conséquence indissociable des activités d'appui vers une formalisation des artisans. De plus elle couvrait tout le spectre de l'activité artisanale, de la pierre précieuse aux matériaux de construction. On peut détailler le bilan des trois catégories d'activités menées.

Le cas spécifique du projet d'exploitation minière

En plus des activités décrites ci-dessus, le CAPAM s'est récemment engagé dans un projet d'exploitation d'or alluvionnaire sous la forme de petites exploitations mécanisées³⁵. Ce projet souhaite combiner l'appui aux artisans par l'usage d'excavateurs pour assurer la découverte des gisements, la mise en œuvre d'une prospection systématique et l'exploitation des gisements les plus prometteurs pour le compte de l'État. Dans ce cadre, certains interlocuteurs ont informé le consultant qu'un accord était en cours pour l'acquisition de matériel de chantier, principalement des excavateurs et des camions, en vue de la future exploitation de plusieurs chantiers miniers. Le projet initial, plus modeste, ne concernait qu'un site, sans doute à titre pilote. Un projet de ce type est radicalement différent des autres activités déployées. Le projet se divise en 3 phases :

- 1 L'exploration, principalement sous la forme de prospection à pied et test de sédiments le long des cours d'eau et des chenaux ;
- 2 L'acquisition des autorisations d'exploitation artisanale, qui sont acquises à titre individuel d'après les textes en vigueur. Ce détail n'est pas abordé dans le projet, mais peut poser un problème d'approche si les salariés³⁶ ou des prête-noms acquièrent les titres pour le compte du CAPAM ;
- 3 L'achat du matériel, qui consiste principalement en l'acquisition des engins de chantier et du matériel de lavage (ici un sluice) ;
- 4 L'exploitation proprement dite. On note que le document fourni ne justifie pas les productions attendues, qui vont de 3 à 13 kg d'or mensuels.

L'insertion d'une telle activité sera discutée dans le chapitre sur les propositions de réorganisation (cf. chapitre 10). Cependant on peut déjà noter que cette activité comporte un risque financier non négligeable. Or dans l'état actuel de la structure, son absence de personnalité juridique, ainsi que sa tutelle directe avec le MINMIDT, les risques financiers sont reportés sur l'autorité administrative de tutelle et sur l'administration en général. Les risques seraient bien mieux contrôlés dans le cadre d'une société indépendante, fonctionnant selon un modèle d'entreprise d'État.

³⁴ Voir en particulier rapport annuel 2013.

³⁵ Document de projet d'exploitation semi-mécanisée et artisanale de l'or – Est et Sud Cameroun.

³⁶ Certains documents auxquels nous avons eu accès montrent que des salariés du CAPAM ont fait des demandes d'autorisation d'exploitation artisanale, mais nous ne savons pas si elles sont en relation avec le projet d'exploitation du CAPAM.

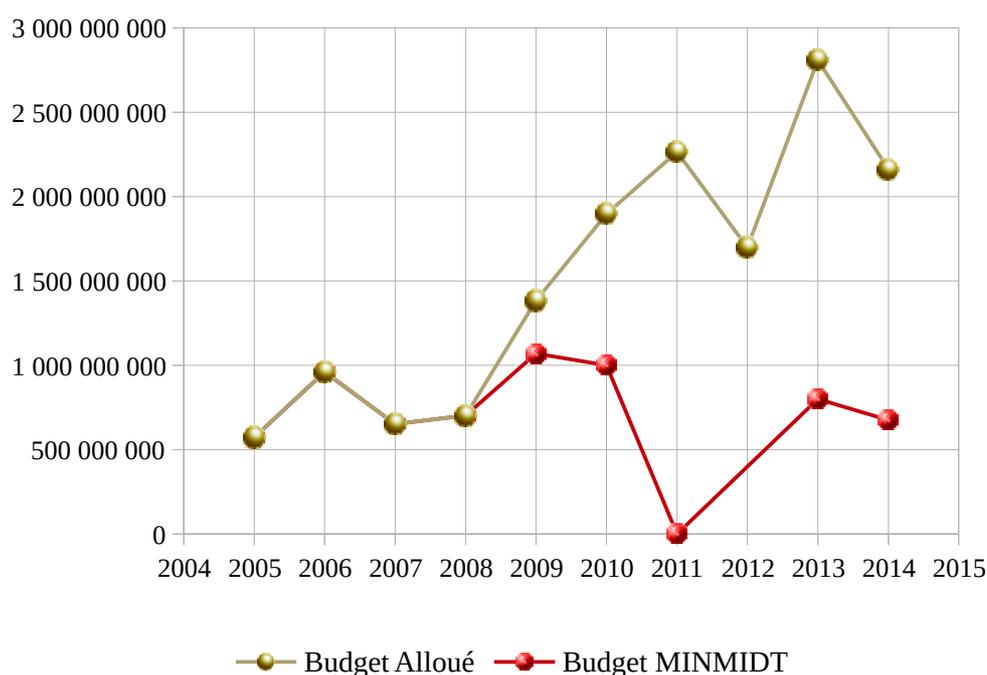


Figure 8: budget annuel du CAPAM en milliards de FCFA, d'après les comptes de gestion et les comptes rendus annuels d'activité 2012-2014. La donnée du Budget MINMIDT 2012 est manquante.

6.2.1 Canalisation de la production

Dans la figure 8, le budget global comprend les reliquats et le budget alloué par le MINMIDT. À partir de 2011, si le montant global disponible reste aux environs de 2 milliards de FCFA, avec une pointe à 3,5 MM FCFA en 2012, ceci est principalement dû à l'augmentation des reliquats en fin d'exercice qui apparaissent dans les comptes de gestion, et à l'attribution d'une allocation provenant directement du MINFI, destinée à la canalisation de la production. Le budget du MINMIDT décroît régulièrement pendant la même période, de pratiquement 1,5 MM FCFA à 500 millions de FCFA.

L'augmentation régulière du budget entre 2007 et 2011, puis sa stabilisation autour de 2 milliards de FCFA sont des indicateurs de la volonté du Gouvernement de poursuivre les activités d'achat de minerais, en particulier d'or, les autres substances n'étant plus suivies depuis 2012. On peut déduire que la volonté de l'État continue d'être centrée sur les recettes potentielles du secteur et sur la constitution d'une réserve d'or nationale.

Plusieurs commentaires peuvent être émis en rapport avec l'activité de canalisation de l'or artisanal :

- Il serait intéressant d'analyser en détail la pertinence de l'achat d'or dans les conditions actuelles du marché. Le prix relativement élevé de l'or depuis fin 2010 (figure 9) et sa stabilisation à des niveaux dépassant les 1200 US\$/once ne sont pas forcément des conditions idéales pour l'achat d'or à des fins de thésaurisation. Comme nous l'avons montré dans notre analyse des politiques dans d'autres pays africains (voir chapitre 4), des états comme le Ghana et l'Éthiopie, qui ont mis en place une politique d'achat active, ont centré leurs objectifs vers l'appui à la formalisation du secteur commercial et productif minier, ainsi que vers la constitution de réserves de devises. Au sein du CAPAM, cette activité, qui mobilise une forte partie des efforts du personnel, est réalisée en accord avec les objectifs de l'État. On peut néanmoins envisager plusieurs méthodes d'acquisition de l'or, telles que la création de comptoirs nationaux, en concurrence avec d'autres opérateurs officiels du marché, à des prix proches de celui

du marché.



Figure 9: cours mondial de l'or sur les 10 dernières années en US\$/once, d'après la London Bullion Market Association (<http://www.lbma.org.uk/pricing-and-statistics>).

- Le coût effectif et la rentabilité de la canalisation de l'or (et des autres substances minières) ne sont pas réellement analysés dans les comptes de gestion. En effet, il conviendrait d'ajouter, au prix payé aux exploitants, les charges d'exploitation (matériel et personnel) et les coûts de transformation et d'affinage du minerai. À titre d'exemple, le bilan de l'année 2012 montre que pour 20,627 kg d'or, environ 391 millions de FCFA ont été dépensés, y compris les primes du personnel, soit un prix moyen au gramme de 18 953 F. Ce résultat est à comparer avec un prix moyen de 24 870 F/g³⁷ au cours de l'année, soit une marge de prix de 24%. Cependant, il faudrait y inclure les charges en personnel mobilisé, les coûts de transports, d'entretien matériel, etc. Les charges dues à la canalisation sont estimées, d'après les rapports de brigades et autres documents entre 10 et 15% de la valeur carreau mine (VCM). La marge sur le prix oscille donc entre 85 et 90% du cours du marché international, ce à quoi il faut encore ajouter le coût de l'affinage, qu'on peut globalement estimer entre 1 et 5% selon les quantités traitées. On le voit par ce calcul de coin de table, la marge et l'intérêt économique de l'État dans la canalisation peuvent être facilement remis en question.
- La canalisation de la production minière artisanale, avec l'évolution récente des activités, s'apparente de plus en plus à un contrôle de la production et à une vente à prix forcé par les groupements qui sont contrôlés. Les brigades consultées font d'ailleurs état d'un changement dans les relations entre le CAPAM et les artisans miniers. Ce modèle est très intense en termes de ressources humaines. De l'aveu même des membres du personnel, le taux de canalisation n'excède par 20%. S'il devait être étendu à l'ensemble du secteur MAPE, le CAPAM rencontrerait rapidement des problèmes de gestion du personnel, notamment dans le cadre d'une évolution vers un contrôle systématique de la production.

37 Pour un or à 22 ct, le prix ayant varié de 1 192 à 1 381 US\$/once.

Le modèle basé sur la canalisation, s'il a l'avantage de produire directement des recettes pour l'État (le CAPAM reverse les taxes correspondantes au Trésor Public), rencontre certaines limites de déploiement et de rentabilité effective. Une approche différente, basée sur l'autonomie des opérateurs, des mesures incitatives et des comptoirs d'achats (éventuellement étatiques) pourrait apporter des résultats plus effectifs tout en pouvant s'étendre à l'ensemble des zones minières.

6.2.2 Appui technique et réalisations sociales

L'appui technique et la récupération de l'or

D'après les entretiens réalisés et le travail de terrain, on constate que l'appui technique ne s'est pas orienté vers une progression des groupements dans la capacité technique ou dans l'apport de solutions innovantes. L'appui matériel est essentiellement dédié à la fourniture de pompes et d'outils manuels. On doit mentionner le cas particulier des quartzites de Pouma, dont les groupements ont été équipés de scies diamantées. L'aspect le plus notable est l'absence de recherche sur l'évolution des techniques d'exploitation.

Or, un des aspects essentiels de la formalisation réside dans l'ouverture vers des modes d'exploitation plus efficaces (pas nécessairement plus productifs). En effet, on reproche souvent aux artisans miniers « d'écrémer » les gisements, c'est-à-dire de récupérer seulement la fraction la plus facile à extraire du gisement. Dans la situation des artisans au Cameroun, qui travaillent des gisements alluvionnaires, cela se traduit par la récupération de la fraction la plus grossière des particules d'or.

Si on observe deux exemples de répartition de tailles de particules dans des gisements alluvionnaires³⁸ (figures 10 et 11), on s'aperçoit que les tailles de grains sont le plus souvent inférieures au millimètre et bien plus faibles, comme dans le cas de la figure 11, où pratiquement 90% des fractions sont inférieures à 200 µm. Or typiquement, les techniques de récupération utilisées dans les zones cibles, ne permettent pas de récupérer les fractions inférieures à 0,5 mm, perdant ainsi une majeure partie du gisement.

Un appui technique pour caractériser le minerai, la distribution des fractions, et pour orienter les artisans vers des techniques ayant un meilleur taux de récupération semble donc indispensable pour mieux tirer parti des gisements, stabiliser l'exploitation dans le temps (au lieu d'en « écrémer » toujours de nouveaux) et augmenter leurs revenus. L'évolution technique et technologique forment la première étape pour une transition vers des méthodes plus typiques de la mine « professionnelle », semi-mécanisée et efficiente. C'est un élément indispensable pour une politique de la formalisation qui prend en compte tous les aspects, y compris une utilisation rationnelle des richesses du sous-sol camerounais.

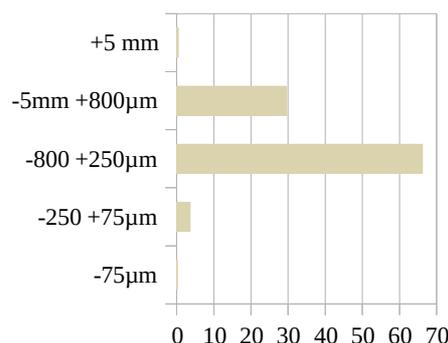


Figure 10: Distribution en pourcentage de tailles de particules d'or dans une mine alluvionnaire de Papouasie Nouvelle Guinée, d'après BGS (1997).

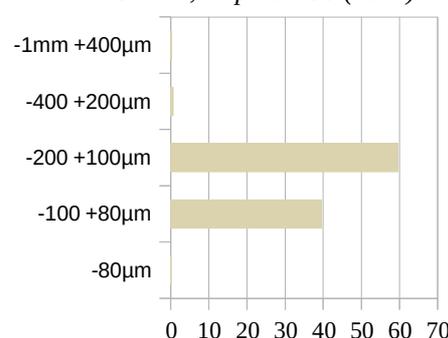


Figure 11: distribution en pourcentage des tailles de particules d'or dans une mine alluvionnaire asiatique, d'après BGS (1997).

38 British Geological Survey, 1997. A review of gold particle size and recovery methods, technical report WC/97/14, Overseas Geology Series.

L'appui technique aux producteurs de quartzite à Pouma

Il existe pourtant au moins un exemple d'appui technique effectif dans les activités du CAPAM, il s'agit du cas des carrières de quartzite de Pouma (figure 12), dont les Gicamines ont bénéficié d'un appui visant à améliorer la qualité de leur production et à augmenter la valeur ajoutée de leurs produits. Malheureusement, le prix d'achat de la production par le CAPAM souffre du même problème que les autres produits miniers, à savoir la concurrence des prix du marché noir qui ne facilite pas l'adhésion à un circuit formel de commercialisation. De plus, la logistique de distribution des produits de Pouma n'est pas efficace, les représentants des Gicamines demandent à avoir des vitrines et centre de vente à Douala et Yaoundé, les deux grandes villes de part et d'autre de la zone minière.



Figure 12: Scies diamantées fournies aux Gicamines de Pouma pour la taille des dalles de quartzite.

Cette situation expose de façon typique le problème des modes d'appui pensés par le CAPAM, dont l'approche consiste principalement à contrôler toute la chaîne de production, sans pour cela avoir une approche de rentabilité économique effective par rapport à un marché existant. Les appuis fournis constituent un soutien à la filière minière, sous la forme de subventions, tout en maintenant un prix d'achat artificiel. Or si un objectif de viabilité à long terme est recherché, il est indispensable de laisser les agents économiques maîtriser la filière d'écoulement des ventes et des prix. Une légalisation et conformité avec la loi doit être exigée *a posteriori* et non comme une condition initiale de l'accord.

Les actions d'appui social

Les actions d'appui ont existé dès le début du projet, principalement sous la forme de dons et apports directs en infrastructures telles que la construction de bâtiments publics (écoles, centres de santé) ou la réparation de voies d'accès. Ces activités ont décliné progressivement avec l'orientation budgétaire vers la canalisation de la production. Depuis 2011, pratiquement aucune activité de ce type n'a été mise en œuvre.

Depuis 2013, L'UNACC a mis sur pied un programme de relance d'actions sociales. Elles sont orientées principalement selon les axes suivants :

- **Diversification des sources de revenus** : ce programme vise à augmenter l'autosuffisance alimentaire des communautés, à réduire le coût des denrées, classiquement achetées à des commerçants, et à ouvrir le champ d'autres activités lucratives, des alternatives à l'exploitation minière. Comme dans de nombreuses autres zones de MAPE, l'activité minière est en baisse lorsque la saison agricole survient, ce qui crée une complémentarité naturelle entre les deux. L'activité proposée se compose de fourniture d'équipements pour réaliser des pépinières et des formations adaptées, réalisées avec des structures directement intéressées telles que le MINADER et l'IRAD.
- **L'amélioration de l'habitat** : l'introduction de techniques améliorées de production de matériaux pour la construction devrait permettre un habitat plus durable et sain. Le programme proposé se base sur l'apport de matériel performant et de formations permettant de valoriser les ressources, le tout réalisé sur la base d'une identification des besoins.

- **L'appui au commerce et à la distribution** : le CAPAM souhaite faciliter l'accès à du matériel nécessaire pour développer des activités économiques alternatives, en particulier sous la forme d'économats déployés par les brigades CAPAM. Ces structures viseraient non seulement à fournir des équipements et intrants adaptés, mais aussi à écouler les marchandises produites localement.

Ce programme est complété par un ensemble d'actions classiques d'apports d'infrastructures sociales constituant en même temps des actions de facilitation des activités du CAPAM, telles que : la construction de sièges pour les brigades, la construction de bâtiments et d'infrastructures sociales tels que des centres de santé, des forages ou la réfection de voies d'accès.

On doit noter qu'en 2015, les activités devraient démarrer timidement par un programme de 10 millions de francs. On remarque aussi que les activités d'appui social se placent exclusivement du point de vue du CAPAM, perçu comme un opérateur artisanal, en contrat avec les Gicamines locaux. Les programmes, s'ils sont organisés avec des phases de consultation locale et de participation des autres entités administratives concernées, ne placent pas l'exploitant – les Gicamines – comme les acteurs centraux de l'appui social. Une approche différente, qui place le groupement minier face à sa responsabilité sociale et environnementale, offrirait l'opportunité d'un développement plus intégré et durable, car soutenu directement par les bénéficiaires des avantages créés.

L'appui de l'UNACC se placerait alors comme un accompagnement des programmes engagés par les groupements miniers et les communautés environnantes.

La valorisation de la production minière

L'UNIVAT est l'unité chargée de la valorisation des produits miniers issus de la canalisation par le CAPAM. L'objectif de l'unité consiste à améliorer les débouchés des minerais collectés et d'augmenter leur valeur ajoutée afin de rendre économiquement viable le processus de canalisation. Les fiches projet créées par l'unité visent aussi à améliorer les revenus des artisans miniers impliqués dans ces filières.

Les sujets touchent autant aux substances à forte valeur telles que les saphirs et l'or, que des matériaux servant typiquement dans l'industrie comme le fer, le disthène ou les sables pour la fabrication du verre.

Du point de vue du consultant, il serait intéressant de mesurer la valeur ajoutée potentielle du point de vue des artisans miniers concernés par ces programmes, afin d'évaluer l'impact direct potentiel sur le plan du développement local. Ce paramètre essentiel offrirait la possibilité d'évaluer des options alternatives telles que l'appui à la commercialisation directe de la production sur des marchés locaux, régionaux ou internationaux.

La valorisation locale de la production est également une option intéressante si elle répond à une opportunité de marché. Or, les fiches de projets ne montrent pas d'estimation économique en termes de potentiel de débouchés, alors qu'à notre sens, il s'agit d'un paramètre capital pour la viabilité des filières étudiées.

7 Le financement

7.1 Le modèle de décision et de réalisation du budget

Nous avons précédemment vu (figure 8, page 39) que l'origine des fonds alloués au cours des 10 années de son existence avait variée, la part du MINMIDT s'étant progressivement réduite (autorité qui contrôlait le volume des fonds de l'initiative PPTE), au profit de fonds alloués en priorité par le MINEPAT puis par le MINFI, issus du Budget Public d'Investissement (BIP). Ces derniers fonds constituent actuellement une enveloppe annuelle de 1 milliard de FCFA spécifiquement destinée à la canalisation de la production et à la collecte des taxes auprès des entreprises partiellement mécanisées. Le chapitre suivant, sur l'analyse financière,

détaille les paramètres et conditions d'exécution des budgets alloués

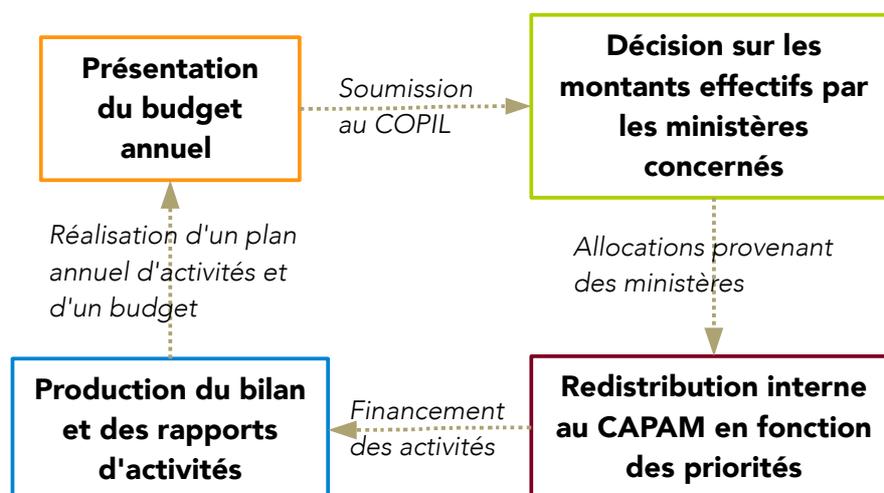


Figure 13: schéma cyclique de décision budgétaire.

Le Comité de Pilotage se réunit 3 fois par an pour suivre les activités du CAPAM et prendre des décisions sur l'enveloppe budgétaire en fonction des activités programmées par les unités de la structure comme indiqué sur le schéma de la figure 13.

Cependant, il a été constaté, d'après les témoignages des entrevues, que les fonds alloués étaient ensuite réutilisés plutôt en fonction des arbitrages du moment en termes d'activités qu'en fonction des programmes préétablis, le CAPAM étant dépendant de demandes non prévues d'appui technique ou de développements non programmés. Ainsi, plusieurs unités ne reçoivent pas les fonds prévus dans leur programmation du fait des décisions urgentes à prendre et des activités prioritaires, qui restent la canalisation de la production et la collecte des recettes pour l'État. À ce titre, sur les 3 dernières années, on doit constater que les programmes énoncés dans les feuilles de route, en dehors de la canalisation et la collecte de taxes, ne sont que très partiellement exécutés.

On peut se poser la question de savoir si l'organisation actuelle du CAPAM et les capacités de ses ressources humaines sont réellement adaptées aux deux activités centrales qui mobilisent la plupart des ressources humaines et matérielles. En 2014, le taux d'exécution du budget a été de 66%, il est vrai que le CAPAM n'a reçu les fonds qu'en milieu d'année, retardant considérablement les activités programmées. Mais cette tendance se maintient sur les trois exercices budgétaires (figure).

7.2 La construction du budget

La définition du budget est calée sur l'activité de rapportage annuel réalisée par les différentes unités de la structure. Ainsi, certaines unités proposent des programmes très ambitieux accompagnés d'un budget, comme par exemple l'unité de géomatique³⁹. Son budget est axé sur trois grands projets : la cartographie et collecte des données relatives aux autorisations d'exploitation artisanale, aujourd'hui non-réalisée, la production de cartes régionales thématiques sur les exploitations semi-mécanisées et la réalisation de cartes des ressources minières par régions au format papier et sur DVD. L'unité propose un budget global de 15 millions de FCFA pour l'année.

Cependant aucune information détaillée n'apparaît sur la répartition de ces fonds, s'ils sont dédiés à des services, des supports matériels, des achats, etc. Sur une approche similaire, l'UNACC propose un budget de 10 millions de FCFA pour l'année 2015. La méthode de définition des budgets pour chacune des unités n'est pas bien établie et ne fait pas l'objet d'un processus consultatif auprès des autres unités, par exemple dans le cadre de synergies sur

39 Matrice du chronogramme des activités des entités du CAPAM, année 2015, Unité Géomatique.

certaines projets. L'exercice budgétaire ainsi défini ne permet pas de dégager la part revenant aux activités « courantes » de chacune des unités et celle dédiée aux projets spécifiques contenant des objectifs spécifiques à atteindre.

Une fois définis ces budgets individuels, il n'existe pas de lien clairement établi entre ces propositions et le budget global soumis au comité de pilotage. On ne sait pas comment sont arbitrées les priorités des activités, et donc comment est décidé le contenu du budget d'ensemble. Dans la réalité, beaucoup de ces demandes ne sont pas satisfaites et les propositions ne sont pas réalisées. Les chefs d'unité n'ont souvent pas de budget minimal pour réaliser les opérations « courantes » relatives à leurs objectifs.

Le mode de fonctionnement constaté pour le budget est à l'image du fonctionnement des activités. Le fonctionnement ne se fait pas dans la continuité d'un projet global ou d'un objectif vers lequel les unités tendent à s'approcher par des activités déployées en commun.

8 Analyse financière

Dans le cadre des projets de développement, l'analyse financière a fondamentalement pour objet de déterminer et de quantifier les coûts afin de faciliter la prise de certaines décisions tout au long du cycle du projet. Elle doit donc se faire toutes les années, pour les besoins d'un pilotage efficient. D'une manière générale, Elle renseigne sur différents aspects du projet, essentiellement :

- L'efficacité : qui compare les résultats du projet à ses objectifs spécifiques ;
- L'efficience : qui compare les résultats obtenus aux moyens mis en œuvre (l'analyse de la rentabilité des investissements relève de ce niveau) ;
- La viabilité : qui détermine la mesure dans laquelle les résultats (les avantages) se pérennisent après la fin du projet.

En fonction des types de projet de développement, on retrouve deux types d'analyses financières. Une qui concerne les projets à produits valorisables – c'est le cas pour le CAPAM – et une autre qui concerne les projets à produits non valorisables, où il est question d'avantage de mesurer l'impact et l'efficacité de la dépense, plutôt que les produits et les avantages économiques directs pour le donneur d'ordre (ici l'État).

En raison de l'objet de son intervention, où le renforcement des capacités des artisans miniers sert l'objectif principal d'amélioration de la canalisation des volumes d'or et d'autres matières produites par le secteur de la MAPE au Cameroun, nous avons choisi de procéder à l'analyse financière du CAPAM sur la base des outils de diagnostics propres aux projets de développement à produits valorisables. Il est cependant difficile d'établir clairement la distinction pour toutes les activités du CAPAM. Elle dépend de l'affectation qui est faite des ressources disponibles. Dans certains cas, des missions ont eu pour objectif la réalisation d'activités non valorisables comme la construction des salles de classe ou encore la sensibilisation des populations. Mais au final, même si l'institution est née dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté, l'objectif économique majeur qui se dégage à l'analyse effectuée par ailleurs dans ce rapport est centrée sur la collecte et l'achat de produits miniers dans le secteur de la MAPE au Cameroun, et en particulier l'or.

8.1 Méthodologie

Pour mener à bien cet exercice, nous avons procédé par étapes successives. Nous avons, dans le cadre de nos missions de rencontres, commencé par avoir des échanges avec les responsables de l'Unité Administrative et Financière, de l'Agent Comptable et de l'Unité en charge du suivi (USSED). À la suite de ces échanges, nous avons requis un certain nombre de documents remontant à l'année 2005. Ceux remis à notre disposition sont d'une part, un récapitulatif des programmations budgétaires et les comptes de gestion approuvés couvrant la période allant de 2005 à 2014.

Les comptes de gestion soumis à notre analyse contiennent des informations tant sur les flux financiers que sur les mouvements de trésorerie découpés en activités et dépenses. Globalement, les comptes de gestions dont nous avons eu des photocopies ne sont pas certifiés et sont validés par le comité de pilotage. Les informations qui en ressortent concernent principalement l'état des recettes et des dépenses, et un procès-verbal, sans aucun commentaire sur les différentes rubriques présentées. Pour une meilleure compréhension de notre analyse, nous présenterons tout d'abord une comparaison des données de programmation budgétaire aux conclusions des comptes de gestion, avant de rendre compte de notre analyse proprement dite.

8.2 Présentation des données comparatives des comptes de gestion entre 2005 et 2015

Dans le processus de notre analyse financière nous avons été confrontés à un certain nombre de difficultés. Bien que cela fasse partie des missions de l'Agence Comptable, on a pu relever qu'il n'existe pas de procédures comptables relatives à :

- La réception et au classement des pièces comptables ;
- Leur imputation et codification avec nomenclatures identiques chez l'ordonnateur, le comptable-matières, l'agent comptable ;
- Le contrôle réciproque ou périodique des données comptables entre la comptabilité de l'ordonnateur (les statistiques plus exactement) et la comptabilité de l'agent comptable et celle du comptable-matières (pour les investissements et les stocks de matériel ou de substances minérales).

Nous avons aussi pu relever qu'il n'existe pas de plan de comptes avec nomenclature. Les agents comptables successifs ne sont pas toujours à jour dans leur comptabilité depuis 2005, en conséquence, il n'existe pas d'états financiers fiables et confectionnés selon l'orthodoxie et les règles comptables en la matière. Alors qu'il est devenu évident que le CAPAM, dans les faits, a quitté le statut de projet pour devenir un Établissement public à caractère semi-commercial, les comptes de gestion ont continué d'être présentés sous la forme des ressources et des emplois, d'où ne ressortent pas clairement :

- Un bilan qui aurait permis d'avoir un état du patrimoine du CAPAM sur la période de référence ;
- Un compte des revenus et des dépenses qui aurait permis d'avoir une idée de l'efficacité des dépenses engagées dans le processus notamment de la canalisation, véritable mesure des bénéfices réels du CAPAM ;
- Les comptes de trésorerie existent, mais ne permettent pas de faire un rapprochement avec le compte de patrimoine (qui n'existe pas), et le compte des produits et des charges ;
- Enfin on ne retrouve pas un rapport de comptabilité analytique des exercices précédents. Les commentaires dans les comptes de gestion soulèvent généralement quelques problèmes, mais n'apportent pas des réponses précises dans le processus de gestion, de sorte à constituer un outil efficace d'aide à la décision.

Il n'existe pas d'archivage des pièces comptables et de la comptabilité matière, ce qui rend difficile le rapprochement entre les dépenses déclarés et les dépenses effectivement liquidées.

Dans ce contexte, il a été difficile de faire une analyse financière du CAPAM à partir des statistiques et de quelques états mis à notre disposition à travers les comptes de gestion. Toutefois nous avons essayé autant que possible d'analyser le processus financier au sein du CAPAM. Avant de procéder à une analyse de l'efficacité financière, nous présenterons brièvement

vement des tableaux de rapprochement entre les programmations budgétaires, remises par l'Unité Administrative et Financière, et les comptes de gestion.

2005

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2005	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Organisation et structuration du milieu	20 515 750	PPTe (pays pauvres très endettés)
2	Appui aux GICAMINES	265 837 050	
3	Renforcement des capacités de l'Agence d'Exécution du Projet	128 295 000	
4	Charges de fonctionnement du projet	85 352 200	
SOUS-TOTAL		500 000 000	

Le compte de gestion de la période indique que les financements du CAPAM ont été supérieurs, et ont atteint un montant de 571 511 197 FCFA provenant essentiellement des fonds de l'Initiative Pays Pauvre Très Endettés, dont 273 305 000 FCFA en procédure normale de marché, et 226 695 000 FCFA en procédure de régie. Aussi, les premières recettes ont été rendues disponibles seulement à partir du mois de juillet. Le tableau 8 ci-après fait un récapitulatif de l'état des recettes et des dépenses.

Tableau 8: récapitulatif des recettes et dépenses pour l'année 2005.

libellées	Caisse	Citi Group	Total
Recettes	344 816 397	226 694 800	571 511 197
Dépenses	343 640 850	118 257 989	461 898 839
Soldes	1 175 547	108 436 811	109 612 358

À la clôture du compte de gestion, il est ressorti un solde bancaire de 109 612 358 FCFA et un solde caisse de 1 175 547 FCFA. L'agent comptable en service a pourtant conclu que l'exécution du budget du CAPAM s'était déroulée dans des conditions optimales en six mois d'activités. Sur une base non clairement définie, le Coordonnateur de l'époque a autorisé l'agent comptable à effectuer des dépenses de 1 609 080 FCFA pour l'acquisition de matériel divers de fonctionnement destiné à sa fonction directement (sans autres précisions comptables). Une dépense qui normalement est inscrite dans les charges du Ministère des finances, l'administration de tutelle des agences comptables. Le solde bancaire reste difficile à expliquer, car des pans importants d'appui à l'artisanat minier ont connu des écarts négatifs importants, notamment les subventions aux GICAMINES qui n'ont pu bénéficier que d'une somme de 39,5 millions de FCFA.

2006

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2006	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Organisation et structuration du milieu	100 000 000	PPTe (pays pauvres très endettés)
2	Appui aux GICAMINES	706 879 000	
3	Renforcement des capacités de l'Agence d'Exécution du Projet	88 151 000	
4	Charges de fonctionnement du projet	104 970 000	
SOUS-TOTAL		1 000 000 000	

À la lecture du compte de gestion de l'année 2006, il ressort un certain nombre de manquements. Le CAPAM a décidé de changer de domiciliation bancaire sur une base qui n'a pas été expliquée. Le solde bancaire de l'année (2005) précédente, n'apparaît pas sur le relevé des nouveaux comptes bancaires logés à la Société Camerounaise des Banques (SCB- Cameroun) et la Banque Internationale pour le Commerce et le Crédit (BICEC).

Dans le détail, les chiffres des recettes et des dépenses font état des encaissements au niveau de la Caisse d'un montant global de 30 748 094 FCFA pour des dépenses en caisse de 29 438 094 FCFA. L'origine des fonds en caisse n'est pas précisée, et le solde caisse au terme de l'exercice ressort à 1 310 000 FCFA. Pourtant, l'agent comptable validera comme conforme une différence qualifiée de néant. Le document comporte aussi des données sur divers comptes bancaires rattachés au CAPAM, sans véritable lien de cohérence entre eux. Une situation qui rend difficile l'appréciation de leur pertinence. Toutefois, sur la base des dépenses effectuées, plusieurs d'entre elles n'ont pas été faites dans le sens d'un appui direct à l'artisanat minier. Le tableau des dépenses fait ressortir une longue liste de missions sans aucune précision. Aucune explication n'est donnée non plus, sur l'écart important qui existe entre la programmation budgétaire et les flux financiers finalement effectués au cours de l'année.

2007

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2007	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Organisation et structuration du milieu	52 070 000	PPTE (pays pauvres très endettés)
2	Appui aux GICAMINES	755 014 992	
3	Renforcement des capacités de l'Agence d'Exécution du Projet	99 839 012	
4	Charges de fonctionnement du projet	93 075 996	
5	Construction de deux (02) Ecoles à cycle complet avec fourniture de paquets minima pour les élèves	100 000 000	IADM (initiative d'allègement de la dette multilatérale)
SOUS-TOTAL		1 100 000 000	

Le compte de gestion de l'exercice semble plus détaillé et fournit des informations qui apportent de la clarté sur les comptes de l'exercice 2006 précédent, notamment sur la situation des comptes bancaires. Même si les soldes bancaires ne sont pas des photocopies des originaux des états financiers de CITI Banque, on y apprend par exemple que ce compte bancaire a collecté des ressources de 658 871 380 FCFA en 2006 et réglé des dépenses de 486 282 358 FCFA au 31 décembre. Dans le même temps, on relève aussi que bien que les recettes de l'exercice soient toujours plus courtes que les prévisions budgétaires, le solde global des trois années de mouvement au sein de la CITI était au 31 décembre 2007 de 167 817 185 FCFA. Cependant, certains éléments ne sont pas clarifiés : le document fait ressortir deux comptes caisses comportant des chiffres différents, l'un avec des recettes à 817 millions de FCFA et l'autre avec des recettes à 418 millions de FCFA. Un troisième compte de caisse, dans les annexes du document, fait ressortir un total des recettes de 218,34 millions de FCFA à la caisse. Les personnes interrogées sur ces différences de montant, n'ont pas apporté de réponses claires à la situation.

Par ailleurs, le compte de gestion couvrant la période 2005 à 2007, fait ressortir que les recettes obtenues dans les caisses du CAPAM ont atteint 1 508 470 883 FCFA pour des dépenses de 1,506 milliard de FCFA et un solde global de 1,91 millions de FCFA. On relève aussi plusieurs activités prévues en 2007, signalées comme étant exécutées en 2005. Une affirmation difficile à confirmer, car il n'existe pas de document de comptabilité matière permettant de faire un rapprochement.

2008

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2008	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Organisation et structuration du milieu	66 588 000	PTE (pays pauvres très endettés)
2	Appui aux GICAMINES	692 100 000	
3	Renforcement des capacités de l'Agence d'Exécution du Projet	122 105 200	
4	Charges de fonctionnement du projet	119 206 800	
	SOUS-TOTAL	1 000 000 000	

Le compte de gestion de l'exercice budgétaire 2008 a aussi mis en évidence d'autres incohérences. Alors que le solde bancaire et le solde caisse de l'exercice 2007 étaient globalement d'un peu plus de 168 millions de FCFA au 31 décembre de cette année-là, on découvre, au terme de l'exercice 2008, que la balance d'entrée de l'exercice était de 502 900 143 FCFA. Les services de l'agence comptable et les agents d'exécution du projet n'ont pas pu expliquer cette disparité des chiffres. Quoiqu'il en soit, sur un budget prévisionnel de 1 milliard de FCFA attendu par le projet, le CAPAM a obtenu une dotation de 701 829 934 FCFA. Les financements additionnels attendus pour la période n'ont pas été reçus. Les fonds gérés en caisse ont été de 270 588 350 FCFA pour des dépenses effectives de 269 828 347 FCFA. On apprend aussi pour la première fois dans ce rapport, que des ventes de produits miniers ont rapporté 177 327 706 millions FCFA, sans qu'on ne sache de quels produits miniers il s'agit. Il ne nous a pas été fourni des détails sur les produits concernés ni les processus de vente qui ont été mis en place. Bien que le budget soit aussi court ici, l'institution a terminé l'année sur un solde positif de 253 402 630 FCFA.

2009

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2009	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Organisation et structuration du milieu	36 020 000	PTE (pays pauvres très endettés)
2	Appui aux GICAMINES	729 128 000	
3	Renforcement des capacités de l'Agence d'Exécution du Projet	116 082 000	
4	Charges de fonctionnement du projet	187 690 000	
	SOUS-TOTAL	1 068 920 000	

L'année 2009 est la dernière année de réception des financements de l'Initiative PTE. Pour la première fois, depuis 2005, la dotation budgétaire a été supérieure à la programmation initiale, et s'est affichée à 1 382 449 467 FCFA grâce notamment à une subvention de 1,068 milliard de FCFA obtenue de sources non spécifiées, et à une balance d'entrée de 253 402 630 FCFA. Le compte de gestion 2009 fait aussi ressortir un certain nombre de points non expliqués, la chute du produit de la vente des ressources minières à seulement 6,6 millions de FCFA (177,32 millions de FCFA en 2008) et des recettes issues de quotes-parts (d'origine inconnue) de l'ordre de 13,52 millions de FCFA. Le compte de gestion 2009 édifie par ailleurs sur les types de produits vendus, il s'agit notamment de l'or, mais on ignore toujours tout du cadre d'acquisition de ce minerai. Les états de ce compte font aussi ressortir que malgré le versement de la subvention d'un milliard de FCFA au mois de Mars, le CAPAM n'est pas parvenu à réaliser tout son budget et termine avec un solde banque de plus de 740,10 millions de FCFA.

2010

Le tableau de la programmation budgétaire de l'exercice 2010 n'a pas été rendu disponible.

Mais selon des échanges effectués avec les responsables de l'UNAF, 2010 marque un tournant car c'est la première année durant laquelle le projet obtiendra des financements dans le cadre du Budget d'investissement public de l'État, notamment du MINIMIDT. Le CAPAM a entamé l'exercice avec une balance d'entrée de 740,10 millions de FCFA. À cela il faudra ajouter une subvention reçue d'un milliard de FCFA et des recettes de quotes-parts de 68 millions de FCFA. Pour la première fois, les dépenses de l'institution atteignent 1,061 milliard de FCFA, mais avec tout de même un solde restant de 754,258 millions de FCFA. On peut aussi remarquer le très faible volume de ressources affecté véritablement à l'objectif initial, l'appui à l'artisanat minier, au profit d'autres projets comme la construction de routes, d'écoles et autres.

2011

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2011	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	i. appui a la production minière	1 100 000 000	budget d'investissement public (BIP) du MINMIDT (ministère des mines, de l'industrie et du développement technologique)
2	iii. amélioration de l'information géologique et minière (nouvelles cibles minières)		
3	v. formation et renforcement des capacités des acteurs du secteur géologique et minier		
4	vi. renforcement du CAPAM, agence d'exécution du programme		
5	sous composante recherche continue des nouvelles cibles minières et renforcement de l'information géologique	200 000 000	BIP MINEPAT (ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire)
6	sous composante recherche continue des nouvelles cibles minières et renforcement de l'information géologique (équipement portatif d'analyses géochimiques à fluorescence aux rayons x pour titrage numérique de l'or et d'autres métaux contenus y compris la formation et les accessoires)	960 000 000	
	SOUS-TOTAL	2 260 000 000	

L'année 2011 s'est caractérisée par l'ajout de nouvelles missions. Le compte de gestion ne met pas en évidence la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des ressources, malgré le changement de bailleur de fonds, l'État s'étant substitué aux fonds de l'initiative PPTÉ. L'année débute sur une incohérence constatée au niveau de la balance d'entrée qui débute à 523,97 millions de FCFA, alors que 2010 s'était achevé sur une balance excédentaire de 746,25 millions de FCFA. Le document n'explique pas cet écart. Par ailleurs, il met en évidence une incohérence fondamentale, c'est le fait que pour des fonds d'appui à la commercialisation des produits miniers de 1,123 milliard de FCFA, la contrepartie reçue de la vente de ces produits était à la fin 2011, de seulement 403,86 millions de FCFA. L'écart de 719,669 millions de FCFA n'a pas fait l'objet de justification. La gestion des flux de trésorerie fait ressortir aussi des incohérences. La caisse a reçu des approvisionnements de 417,166 millions de FCFA pour des dépenses de 411,195 millions de FCFA. Le solde non utilisé au 31 décembre 2011 n'a pas fait l'objet de justifications. Toujours sur la même année, le CAPAM a reçu d'importantes subventions de la part du gouvernement, près de 2,266 milliards de FCFA, mais au final, le total des dépenses via la banque a été de seulement 1,127 milliard de FCFA soit un solde excédentaire de plus de 1,230 milliards de FCFA.

2012

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2012	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Sous composante appui a la production a travers l'artisanat minier	1 115 240 000	budget d'investissement public (BIP) du MINMIDT (ministère des mines, de l'industrie et du développement technologique)
2	Sous composante recherche continue des nouvelles cibles minières et renforcement de l'information géologique	11 000 000	
3	Sous composante consolidation de la géomatique, de l'ingénierie documentaire et banque de données du programme	12 000 000	
4	Sous composante renforcement de la gouvernance du programme	19 980 000	
5	sous composante renforcement en équipement et logistique	64 120 000	
6	Sous composante consolidation en ressources humaines des brigades minières au niveau des arrondissements	117 900 000	
7	sous composante renforcement en ressources humaines des unités et cellules spécialisées de la coordination centrale du programme	89 850 000	
8	sous composante autres charges de mise en œuvre	43 600 000	
9	sous composante communication et manifestations promotionnelles	26 310 000	
10	sous composante recherche continue des nouvelles cibles minières et renforcement de l'information géologique (équipement portatif d'analyses géochimiques à fluorescence aux rayons x pour titrage numérique de l'or et d'autres métaux contenus y compris la formation et les accessoires)	650 000 000	
	SOUS-TOTAL	2 150 000 000	

L'année 2012 a été aussi ambitieuse que l'année précédente en termes de prévision budgétaire. Le compte de gestion fait ressortir plus de cohérence à l'entrée avec un solde caisse de 5,9 millions de FCFA et un solde en banque de 1,137 milliard de FCFA. La suite cependant contient des informations qui méritent explications. Le gouvernement a apporté de nouvelles subventions portant la position bancaire à 1,69 milliard de FCFA au terme de l'exercice. Sans qu'il n'y ait un surplus d'activités par rapport aux exercices précédents, on constate que les dépenses bancaires ont elles aussi atteint 1,69 milliard de FCFA. La part des dépenses affectées pour les Gicamines a été de moins de 400 millions de FCFA, contre 1,1 milliard annoncés dans la programmation budgétaire.

2013

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2013	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Sécurisation de la production minière, des sites et acteurs miniers	47 000 000	budget d'investissement public (BIP) du MINMIDT (ministère des
2	Matériels et équipements	97 400 000	
3	Renforcement de la gouvernance du Programme	25 000 000	
4	Communication et manifestations promotionnelles	20 000 000	

5	Charges de mise en œuvre pour encadrement de proximité jusqu'au niveau des chantiers miniers	610 600 000	mines, de l'industrie et du développement technologique)
	SOUS-TOTAL	800 000 000	

Il est à préciser que la présentation des comptes de gestion depuis la période 2013 fait ressortir plus d'information sur les mouvements des fonds. Toutefois, en l'absence des pièces de comptabilité matière, notamment en ce qui concerne la canalisation de l'or, il est difficile de rapprocher les chiffres pour en attester de la cohérence avec l'objet de la dépense.

2014

N°	BUDGET MINMIDT/CAPAM 2014	MONTANT	SOURCE DE FINANCEMENT
1	Accompagnement des acteurs de l'artisanat minier en matière de production et la canalisation des substances minérales	555 000 000	budget d'investissement public (BIP) du MINMIDT (ministère des mines, de l'industrie et du développement technologique)
2	Intensification de la transformation des ressources minières	60 000 000	
3	Amélioration des infrastructures et activités socio-économiques connexes	60 000 000	
4	Canalisation de l'or	850 055 000	budget d'investissement public (BIP) du MINFI (Ministère des finances)
5	Construction	4 900 000	
6	Acquisition du matériel technique	34 200 000	
7	Acquisition du matériel roulant	64 000 000	
8	Charges de mise en œuvre	46 845 000	
	SOUS-TOTAL	1 675 000 000	

2015

Si le CAPAM est parvenu à améliorer son reporting financier en 2015 avec des éléments d'information plus denses et détaillés, il ressort que le pilotage budgétaire continue d'être exécuté avec un certain nombre de défis. Il n'existe pas un cadrage clair entre les ressources collectées au titre de la dotation du ministère de tutelle pour le fonctionnement de l'institution comme organisme d'encadrement, et comme mandataire de l'Etat pour les prélèvements fiscaux, et enfin, comme agence d'exécution du gouvernement pour le Renforcement de ses stocks d'or. Même si le rapport des activités de 2015 indique que le **budget reste très modeste et ne cadre pas avec les attentes du gouvernement à son endroit**, Nous pensons fortement que le faible taux de consommation de ce budget (64,45%) indique par lui-même qu'il y a encore des aménagements à faire au plan financier. Le rapport introduit aussi la nécessité de pouvoir accorder une plus grande marge de manœuvre dans la mobilisation des ressources. Même si l'initiative est encourageante, il convient dire que le fait de plonger le CAPAM sur les marchés de capitaux ou monétaire, va nécessiter un ensemble de consolidation au plan de sa structure financière. L'organisation devra fournir un plan d'exécution de ses dépenses indiquant clairement comment cela pourra générer de la rentabilité. Or ces éléments n'apparaissaient pas actuellement, y compris dans le rapport 2015, malgré son évolution en termes de transparence d'enrichissements de données et de précisions.

8.3 Analyse

Cette analyse nous a conduits tour à tour à examiner les aspects suivants :

- L'investissement (volume des montants investis et gestion des imprévus) ;
- Les coûts et avantages de fonctionnement ;
- Le montage financier (gestion du fonds de roulement et plan de financement) ;
- États et indicateurs financiers (les comptes et l'efficience financière) ;
- Solvabilité et viabilité financière.

8.3.1 L'investissement

Dans tous les projets, les investissements sont des mobilisations de ressources à moyen ou long termes dans le but d'en tirer des avantages nets dans le futur. Dans le cadre du CAPAM, les objectifs généraux qui ont conduit à la mise à disposition des ressources de l'initiative PPTTE avaient pour objectif de lutter contre la pauvreté en zone rurale, en apportant un encadrement aux personnes exerçant les activités d'artisans miniers, mais aussi de permettre au Gouvernement d'avoir une meilleure traçabilité sur les productions issues des zones d'activités de ces artisans miniers, notamment celles où est produit l'or. Il faut dire que dès 2011, les missions du CAPAM se sont diversifiées et de nouveaux budgets sont ajoutés, constituant de nouveaux investissements pour l'atteinte de nouveaux objectifs, notamment celui de la canalisation de l'or et d'autres substances précieuses (saphir) pour le compte de l'État. L'analyse des investissements du CAPAM est difficile à mener car l'organisation n'a pas fourni un état de son patrimoine initial ou encore un état de celui qui a été acquis au fil de son évolution jusqu'au terme des financements PPTTE. Les comptes de gestion se contentent de présenter l'état des dépenses sans distinguer celles qui relèvent de l'investissement pur, dont on attend une certaine rentabilité, et celle qui relèvent du fonctionnement de l'organisation. Par ailleurs la publication des comptes de gestion fait apparaître des approvisionnements en caisse dont l'origine n'est pas toujours expliquée, ce qui rend difficile de savoir s'il s'agit d'actes d'investissement ou de fonctionnement. En outre, il n'est pas possible de savoir d'où proviennent les fonds mobilisés, d'une opération bancaire ou d'autres sources de financement.

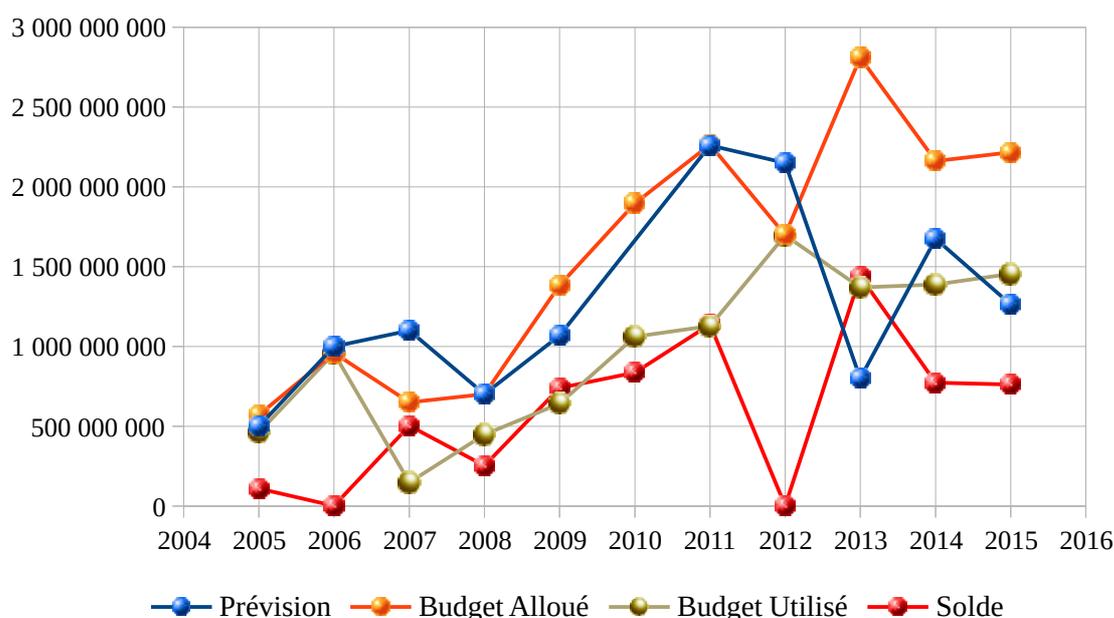


Figure 14: Principaux indicateurs financiers annuels, tirés des comptes de gestion, pour la période 2005-2015. À noter que pour 2010 les données sont calculées.

Par ailleurs, même si de nombreux imprévus ont été gérés notamment à partir de 2010 lorsque les missions du CAPAM ont été augmentées et étendues à des activités telles que la recherche géologique et la canalisation, rien n'indique dans les comptes de gestion que ces aspects ont été pris en compte, ni comment cela s'est traduit en terme d'affectation du patrimoine de l'organisation. Il est par conséquent aujourd'hui difficile de faire un état des lieux du patrimoine du CAPAM et de donner une réponse claire sur la capacité de ce patrimoine à permettre à l'organisation de poursuivre ses missions traditionnelles, tout autant que ses nouvelles missions. Dans ce contexte, le CAPAM semble être en perpétuelle reconstruction de son patrimoine.

Dans le même ordre d'idées, cette absence d'un état du patrimoine du CAPAM constitue un frein à la capacité à effectuer raisonnablement des provisions pour aléas. Cela s'exprime au fil des ans dans les comptes de gestion par une forte sous-consommation des crédits alloués, sauf pour la période de 2011, comme on peut le voir dans les figures 14 et 16. On distingue généralement deux types de provisions dans les organisations :

- **Les provisions pour aléas techniques** : elles permettent de tenir compte de l'incertitude pesant sur les prévisions techniques et les coûts (en prix constants). Par exemple, sur la foi des informations disponibles au moment de la formulation du CAPAM, les coûts du matériel d'appui peuvent avoir été sous-estimés (ou connu une hausse), entraînant une augmentation des coûts réels pour l'achat des motopompes et autres matériels achetés pour la réalisation de ses missions.
- **Les provisions pour aléas financiers dus aux variations relatives de prix (en prix constants)** : il s'agit de l'augmentation d'un bien ou service indépendamment de la hausse générale de prix. Certains équipements ou pièces détachées sont particulièrement sujets à ces hausses difficiles à prévoir. Dans le cadre de notre analyse, nous n'avons pas eu des éléments permettant d'indiquer que dans sa politique d'achat de matériel, le CAPAM tient compte de ces provisions pour aléas.

8.3.2 Les coûts et gains de fonctionnement

Le CAPAM étant un projet qui travaille sur les produits de développement valorisables, nous avons essayé d'évaluer la rentabilité du projet au regard des sommes qui ont été dépensées tout au long de ces dix dernières années. Cette analyse nécessite normalement que soit publiés séparément un compte des produits et des charges, et un compte de trésorerie. Le premier permet de voir si les actions menées sont rentables, et dans le deuxième cas, il permet de rapprocher la pertinence du compte des produits et des charges. Dans les comptes de gestion du CAPAM, les dépenses sont présentées de manière globale et les recettes sont toutes mêlées dans une seule et même rubrique. Seul l'exercice de 2009 apporte une distinction, lorsque sont mentionnées des recettes de vente d'or pour 177,3 millions de FCFA.

Malgré l'absence de données efficaces, les derniers procès-verbaux établis par les missions de contrôle ont fait mention de ce que sur le segment spécifique de la vente des produits miniers, l'organisation depuis 2005 a obtenu des subventions destinées à la commercialisation des produits miniers pour un montant de 1,123 milliard de FCFA, mais que les produits tirés de ce fonds représentent 403,865 millions de FCFA, soit un déficit non expliqué de 719,66 millions de FCFA.

Parmi les données également non présentées, on note l'absence du poids des besoins en fonds de roulement. Cet indicateur aurait permis de constater si oui ou non l'organisation est bien financée, et se développe conformément à son plan de gestion. Enfin, il n'y a aucune clarté sur le poids des charges de personnel, hormis les missions. Il est quasiment impossible dans ce contexte, de pouvoir évaluer la rentabilité par agent au sein de l'organisation.

8.3.3 Un montage financier qui semble inexistant ou peu suivi

L'analyse des comptes de gestion fait ressortir que le CAPAM ne semble pas suivre dans

l'exécution de ses budgets successifs la mise en œuvre d'un montage financier précis. Cela s'est traduit de plusieurs manières. Ainsi l'agence, sur les dix dernières années, n'est pas parvenue à épuiser la totalité des ressources qui lui ont été affectées et ce, même lorsque les subventions de l'État sont arrivées en début d'année, comme cela a été le cas en 2011. Les balances sont en excédent à la fin de chaque année comme le montre la figure 14, atteignant plus de 1,1 milliard de FCFA en 2012. Nous avons pu constater aussi, au regard du déploiement du budget du CAPAM, que l'organisation n'établit pas ses prévisions de dépenses en tenant compte de besoins en fonds de roulement bien définis à l'avance. Dans le budget cela se traduit souvent par des allocations budgétaires non totalement consommées, alors même qu'elles étaient inférieures aux programmations budgétaires exprimées. Le taux d'exécution budgétaire plafonne souvent à 50-60% (voir figure 16), notamment entre 2007 et 2013, tandis que le taux d'allocation se situe très souvent à 100% voire très au-dessus. Dans les échanges avec les responsables du CAPAM, cet état des choses est très souvent revenu. Au sein de l'UNAF, il nous a été rapporté à plusieurs reprises que l'organisation ne recevait pas toujours la dotation budgétaire souhaitée. Ces déclarations ne sont pas confirmées par les chiffres, qui font état d'excédents de trésorerie cumulés sur plusieurs exercices budgétaires (cf. figure 14).

En prenant une vue d'ensemble de l'investissement de l'État dans le « projet CAPAM » (voir figure 15), on note sur la base des différents rapports annuels que l'organisation sur les dix dernières années, a reçu plus d'argent (16,7 milliards de FCFA) qu'elle n'en avait sollicité (12,5 milliards de FCFA), mais n'est pas parvenue à atteindre le niveau de ses dépenses prévisionnelles (seulement 10,3 milliards de dépenses ainsi engagées). Il existe un solde positif potentiel de 6,3 milliards de FCFA. Les rapports n'indiquent pas de manière évidente si ce solde global est toujours dans les caisses de l'organisation ou s'il existe sur les comptes du trésor public comme engagement budgétaire non-exécuté. Dans la perspective d'un CAPAM qui souhaite aussi devenir une structure d'opération minière, il serait important de pouvoir définir clairement des écarts de trésorerie et dans les ressources, afin de mieux réaffecter les budgets le cas échéant.

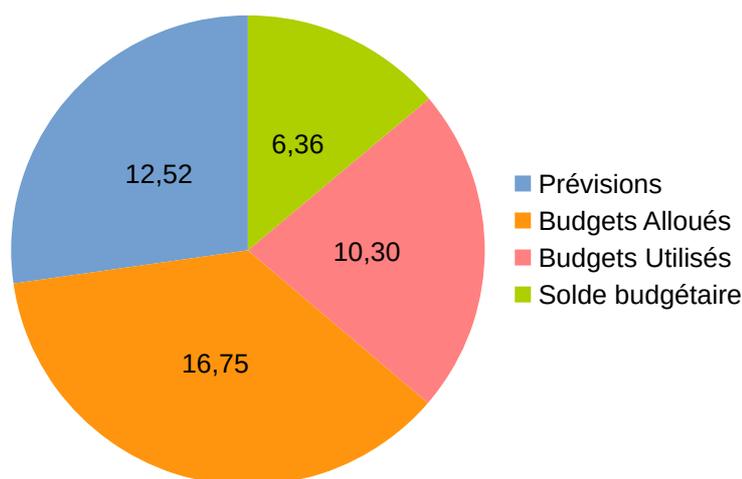


Figure 15: Répartition des différents termes du budget sur l'ensemble de la période 2005-2015, en milliards de FCFA.

8.3.4 Indicateurs financiers.

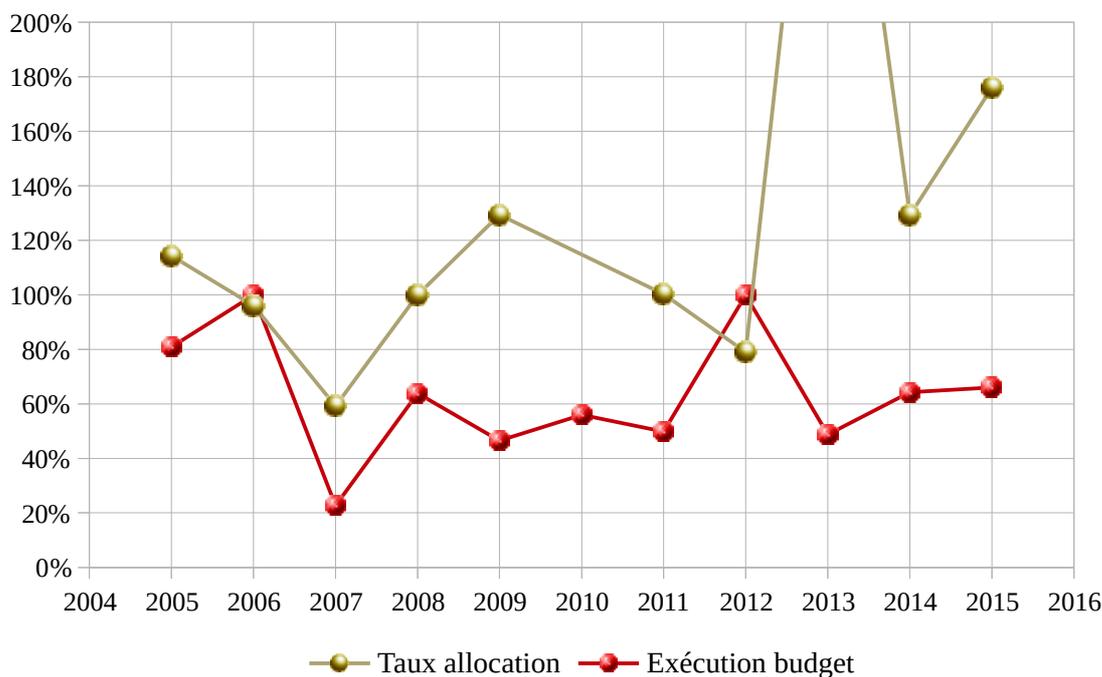


Figure 16: Comparaison du taux d'allocation budgétaire (ratio entre prévision budgétaire et allocation obtenue), et le taux d'exécution budgétaire (ratio entre budget alloué et budget exécuté) pour le CAPAM entre 2005 et 2015. Noter l'absence partielle de données pour 2010, ainsi que le taux d'allocation à 350% en 2013.

Cette partie de l'analyse nous permet d'évaluer l'efficacité de la dépense dans le cadre des interventions du CAPAM. Comme il a été relevé précédemment, les comptes de gestion de l'organisation ne sont pas suffisamment fournis en information pour effectuer un état des lieux optimal de la performance financière. Dans cette logique, nous avons procédé par déduction sur la base des éléments disponibles. On peut ainsi constater les points suivants :

- La couverture des charges financières du CAPAM reste encore très dépendante des subventions étatiques ;
- À la lecture des différents comptes de gestion, il ressort que les mouvements de décaissement ont toujours suivi ceux des recettes, ou alors ont débuté souvent lorsque l'exercice précédent a laissé un solde bancaire conséquent ;
- De plus, dans la mesure où les dépenses de missions et les salaires des cadres du CAPAM sont énumérés de manière linéaire, il est difficile d'évaluer avec exactitude la charge réelle des ressources humaines, et de rapprocher avec les gains soit en termes de vente, de collecte ou de canalisation de l'or.

Aucun de ces indicateurs ne peut être mis en regard avec d'autres secteurs d'activités, qui semblent ne plus faire particulièrement l'objet d'attention de la part de l'organisation.

8.3.5 Solvabilité et viabilité financière

Le CAPAM en tant qu'organisation bénéficiant de l'appui du gouvernement est une entité solvable, qui ne souffre pas de viabilité financière tant que le soutien des subventions publiques reste constant. Mais l'organisation a pris l'option de s'engager dans une extension de ses activités, avec pour objectif de s'investir dans la semi-mécanisation, à côté de ses activités

d'encadrement de l'artisanat minier. Cette nouvelle orientation le place dans une position où plus que jamais, il faudrait avoir un suivi comptable et financier plus rigoureux et plus proche des standards normaux de reporting financiers. Dans un contexte marqué par des défis pour les finances publiques, l'institution ne montre pas encore comment elle pourrait résister à sevrage des ressources publiques, dont elle dépend encore aujourd'hui pour son déploiement. Compte tenu de l'ampleur de sa diversification, le CAPAM devra aussi produire des comptes financiers sectoriels, qui lui permettront d'avoir un état des lieux permanent de ses différents secteurs d'intervention. De ce point de vue, cette nouvelle extension des activités crée un risque financier tel qu'il semble préférable de créer une société d'État autonome, limitant ainsi la responsabilité financière à cette seule entité plutôt qu'à l'ensemble de l'appareil administratif, comme c'est le cas avec le montage actuel.

8.4 Recommandations

En guise de recommandations, nous pensons qu'il est déjà très important que l'organisation produise chaque année un compte de gestion rendant compte des mouvements de trésorerie en banque ou en caisse. Ces comptes devront nécessairement se conformer aux recommandations de la loi de 1999 sur les établissements publics qui demande à ces derniers d'avoir une tenue de comptabilité proche de celle des entreprises privées, faisant ressortir clairement les éléments de bilan, de charges et produits et enfin des flux de trésorerie.

Nous soulignons aussi l'importance de numériser et de mettre en place un système d'archivage du reporting comptable. Cela permettra, sur la base de simples outils, de pouvoir produire une situation analytique permanente et annuelle, nécessaire pour des discussions avec les différentes parties prenantes à la mobilisation des ressources pour le compte de l'organisation

L'agence comptable a fait état de ce que son service manque de personnels, et nous proposons dans ce sens que des cadres de l'UNAF puissent être associés à l'Agent Comptable, afin de pouvoir établir des écritures conformes aux standards et à l'orthodoxie comptable. Dans le cas d'un manque de compétences, des formations complémentaires devront être prévues pour optimiser la gestion des prévisions financières et comptables.

9 Fonctionnement du CAPAM

Le matériel rassemblé sous la forme de documents et des interviews (voir résumés des échanges en annexe 14.3) a été utilisé pour effectuer d'abord une analyse relationnelle entre les différentes unités, le mode de prise de décision, et les différents modes opératoires de la structure. Ces résultats sont ensuite synthétisés pour être comparés à un canevas développé sur l'approche de la Gestion par Résultats de Développement, une approche qui permet aux administrations d'adopter une culture et une approche du résultat⁴⁰.

9.1 Structure et organisation

La structure actuelle du CAPAM est restée identique depuis la création du projet (cf. annexe 14.4). Elle est basée sur une pyramide à base très large convergente vers un sommet très étroit, le Coordonnateur. Dans la hiérarchie de la structure, quasiment toutes les décisions sont prises par lui, parfois avec une consultation collégiale de certains autres services (USSED, UNAF, UNIAGM, CELJUR), mais qui est loin d'être systématique. La coordination, tout comme certains chefs d'unités, et dans l'ensemble du personnel consulté, essentiellement quatre types de problématiques directement liées à la structure sont ressenties :

- Le chevauchement d'activités entre plusieurs unités qui veulent faire la même chose, et par extension une collaboration informelle entre équipes qui ne laisse pas la place au montage de projets coordonnés ;

⁴⁰ <http://afrik4r-fr.org/>

- Un mode de décision sur les activités et sur les budgets qui est trop centralisé ;
- La hiérarchie dans les équipes de travail n'est pas respectée ;
- La redistribution de l'information entre les unités n'est pas effective, et celle détenue par la coordination vers les unités non plus.

Ce résultat, qui donne des indications sur la manière de prendre des décisions, fait de certaines unités des « éléments indispensables » dans le cadre de la prise de décision, de la budgétisation, et de l'organisation des activités. On a ainsi une hiérarchie réelle entre les unités régulièrement consultées pour les prises de décisions et celles qui sont reléguées au second plan.

Une seconde problématique à laquelle fait face la coordination, c'est la gestion directe des équipes sur le terrain, sans doute à cause de leur implication financière par l'activité de canalisation de la production. On a ainsi une unité managériale, censée se focaliser sur les orientations stratégiques de la structure, qui gère des problématiques d'organisation des activités de terrain, de leur contrôle et leur financement.

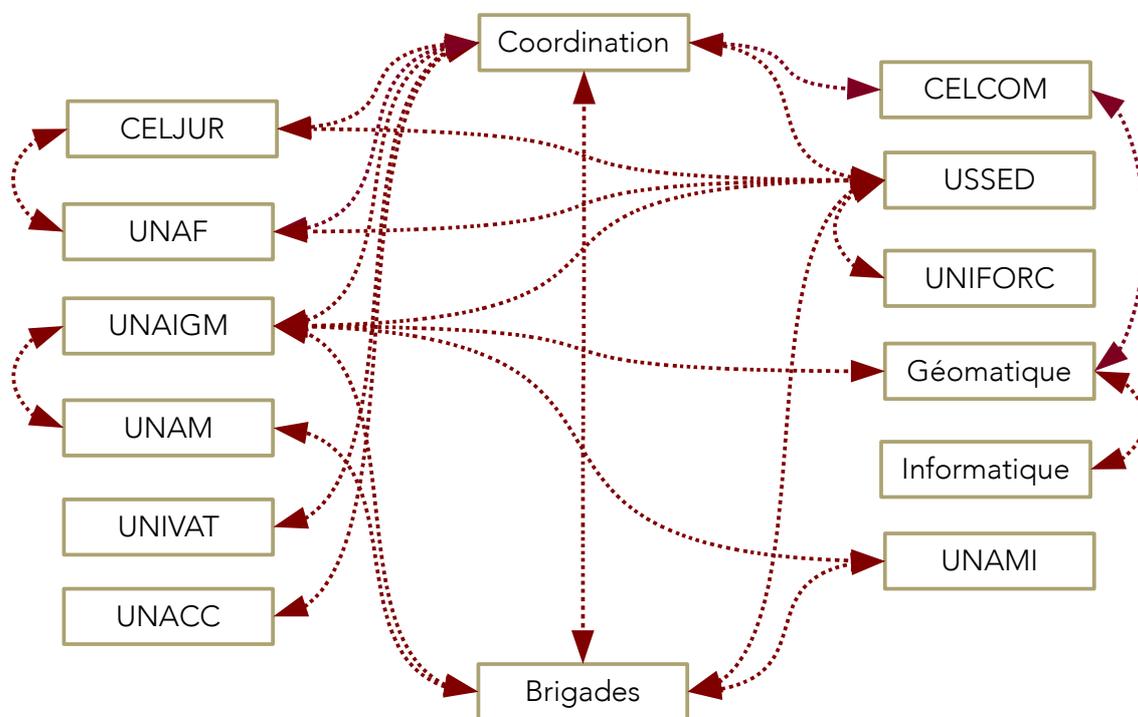


Figure 17: relations directes actuelles entre les différentes unités, d'après les entretiens et la compréhension du consultant.

Dans la réalité, l'UNAIGM possède des prérogatives sur les équipes de terrain, l'USSED est la mieux placée pour effectuer un suivi et évaluation des opérations, et cet ensemble est également traversé par un mécanisme de parrainage, le « coaching », qui est également une mesure de renforcement du contrôle des équipes sous management de la CELJUR. Pourtant, en principe, dans le cadre des équipes de terrain, c'est de fait à l'UNAM que reviendrait la charge de la gestion des activités minières artisanales.

La figure 17 montre les principales relations entre les différents services, certains étant plus centraux pour les prises de décisions et le mode de fonctionnement que d'autres. La figure montre aussi la position naturelle des unités par rapport à la coordination dans le mode actuel de fonctionnement, réel, et non pas sur le papier. Elle montre aussi que la Coordination est sollicitée à tous les niveaux de la structure, ce qui n'est pas son rôle normal, qui doit plutôt

être centré sur le niveau plus stratégique des opérations, vers la planification et l'orientation globale des actions.

9.2 Planification et processus de décision

Le processus de planification des activités s'effectue principalement via la rédaction des rapports annuels d'activités. Au cours de cet exercice, chaque unité produit un bilan des activités réalisées, ainsi qu'une planification des activités pour l'exercice suivant. Les rapports individuels sont compilés par l'USSED.

Plusieurs unités, comme par exemple l'UNIVAT et l'UNACC, produisent des descriptifs techniques de faisabilité de projets. Cependant le processus de décision sur l'intégration ces projets techniques dans les rapports annuels et les budgets prévisionnels n'est pas formalisé. Les enveloppes budgétaires elle-même sont orientées. Ainsi depuis 2013, l'enveloppe octroyée par le MINFI est spécifiquement dédiée à la canalisation de l'or (à l'exclusion d'autres substance), avec une part d'environ 15% pour le fonctionnement relatif à cette activité, le reste étant utilisé pour l'achat proprement dit. Le budget annuel alloué par le MINMIDT finance toutes les autres opérations, qui ces deux dernières années ont connu une relative constance.

On note également que la feuille de route produite est suivie dans le déroulement des activités. La coordination des actions entre elles n'est pas établie, et l'on ne connaît pas les unités qui sont au cœur des projets. Les feuilles de route sont assorties d'objectifs de réalisation, mais on ne peut pas replacer cet objectif annuel dans un plan global de réalisation des différentes activités. À titre d'exemple les rapports d'activités 2012 à 2014 mentionnent les résultats attendus pour l'organisation des artisans en groupements (tableau 9).

Tableau 9: Suivi de l'objectif de formalisation des artisans miniers en groupements sur les années récentes.

Année	Objectif	Réalisation
2012	10 fédérations d'unions de Gicamines et 1000 artisans supplémentaires encadrés ; 5 nouveaux arrondissements couverts par le CAPAM	20 Fédérations des Unions de Gicamines opérationnelles dans 20 arrondissements ; 10 Fédérations en cours de création
2013	Identifier et formaliser au moins un groupe de 25 artisans exploitant le diamant artisanal	Pas de résultat mentionné dans le rapport annuel
2014	Pas d'objectif fixé sur la formalisation des artisans miniers	–

Les rapports n'indiquent pas quel doit être l'objectif final, en rapport avec la population totale d'artisans actifs. Or, le CAPAM est l'agence ad hoc pour tenir un tableau de bord des activités de la MAPE, formelle et informelle. De plus, par l'exemple choisi, on montre qu'en l'absence d'une programmation de type « projet », la structure ne capitalise pas son action d'une année sur l'autre. Qu'est-il advenu des 10 fédérations en cours de création en 2012 ? Pourquoi ne conserve-t-on pas les objectifs de l'année passée s'ils ne sont pas réalisés ?

Il est essentiel, pour la structure comme pour les autorités de tutelle, d'observer une constance et de pouvoir évaluer une action finalisée, afin de capitaliser sur cette expérience. Une proposition, suivant les principes de la planification axée sur les résultats, sera proposée dans ce sens.

9.3 Gestion du personnel et formation

Plusieurs points essentiels ressortent des questions posées sur les problématiques relatives au personnel

- L'UNIFORC, dont les activités couvrent la formation du personnel et les programmes éventuels de renforcement de capacité des acteurs externes, ne possède pas de budget pour réaliser des programmes constants adaptés ;
- Les profils des personnels sont relativement souvent inadaptés aux postes ;
- La très grande majorité des employés ne bénéficie pas des droits et de salaires décentes, principalement à cause de l'absence de statut juridique clair de la structure. Ils n'ont par exemple pas accès à la mutuelle du MINMIDT. La progression récente du nombre d'affiliés à la CNPS démontre la volonté du CAPAM de pallier à cette situation qui reste difficile pour de nombreux agents.
- À partir de 2013, le rapport annuel mentionne une amélioration des conditions de travail avec une approche genre, l'exercice d'un droit aux congés, et la mise en place de la capacité pour les salariés d'exercer leurs droits syndicaux, même si ce dernier point n'est pas mis en œuvre.

En accord avec le développement des activités vers la canalisation et un modèle de rentabilité pour l'État, les années récentes ont vu augmenter proportionnellement le personnel sur le terrain (figure 18), qui passe de 75 à 79% en 2 ans. En principe, cette tendance devrait se poursuivre avec l'objectif d'encadrement de l'ensemble du secteur MAPE dans le pays.

Le modèle d'encadrement pour la canalisation demande effectivement une charge de personnel qui est relativement lourde pour le CAPAM, rendant le contrôle, le suivi et l'encadrement de ces équipes relativement difficile, en particulier dans les zones les plus enclavées. Au vu des résultats actuels, on peut estimer (en l'absence de statistiques effectives de base sur la population d'artisans) qu'environ 10 à 15% du secteur est encadré. Il faudrait au mieux 7 fois plus de personnel de terrain pour aboutir à un modèle bien établi sur le territoire, soit environ 1500 employés de terrain.

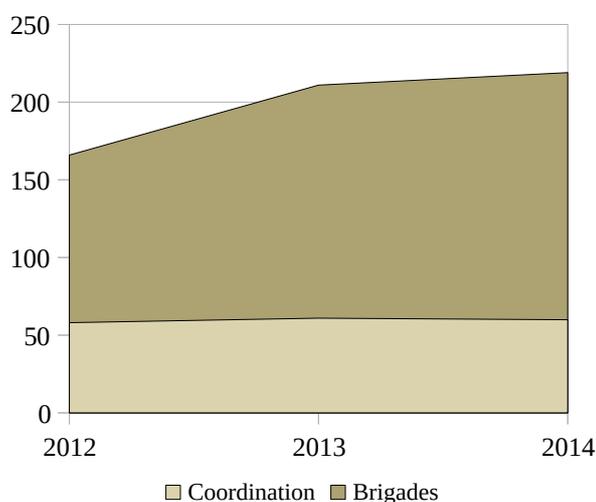


Figure 18: évolution sur les années 2012-2014 de la proportion de personnel dans les brigades et à la coordination.

Au regard de ces observations, il est indispensable que la structure se fixe des objectifs sur chacune des activités déployées, afin de pouvoir mieux accompagner le changement en terme de nombre d'employés, de structures de gestion des équipes, mais également sur la qualité des profils pour chaque poste. Les entretiens font ressortir plusieurs problèmes :

- Difficulté de sélectionner des profils ayant un bagage suffisant pour les équipes d'encadrement local, dont la connaissance du milieu culturel et des langues locales est pourtant indispensable ;
- Le manque de connaissance en gestion et comptabilité des cadres sur le terrain, qui ont le plus souvent un profil technique et scientifique ;
- Le manque de diversité de profils, comme par exemple des sociologues et économistes au sein de la structure, notamment au niveau de l'équipe managériale, très orientée vers la géologie et l'ingénierie minière et métallurgique ;

Plusieurs de ces difficultés pourraient être résolues par la contractualisation effective du personnel et sa formation initiale, par une gestion des ressources humaines qui soit en rapport avec les besoins de projets identifiés, et par un investissement fort vers le renforcement de

capacités des équipes, toujours en fonction des besoins identifiés. Une telle politique doit également être en adéquation avec les objectifs généraux, issus de la planification.

9.4 Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation des activités est un des rôles essentiels de l'USSED, qui a mis au point plusieurs mécanismes de suivi à différents niveaux. Son rôle s'étend également aux mécanismes de vérification des sommes allouées à la canalisation du minerai, bien qu'elle dépende formellement de l'unité administrative et financière. Par ailleurs on doit noter que traditionnellement les chefs de secteurs et chefs de brigades rapportent leurs résultats directement au Coordonnateur.

9.4.1 Suivi

Les éléments de suivi ont pour principal objectif de mesurer l'avancement dans la mise en œuvre des activités prévues par le planning du rapport annuel. Les outils développés pour le suivi sont indiqués dans le tableau 10.

Tableau 10: outils de suivi développés par l'USSED.

Objectif poursuivi dans le cadre du suivi	Outil développé et périodicité
Suivi des activités des unités et cellules	Tableau de bord des unités, pas de périodicité indiquée
Coaching des brigades minières	Fiches de reporting des brigades minières, à remplir au moins sur une base hebdomadaire et à synthétiser régulièrement
Suivi des activités de terrain se déroulant sous forme de missions	Rédaction de termes de référence (TDR) et réalisation de rapports d'activité de terrain, pour chaque unité, à raison de deux par trimestre
Suivi de la Coordination nationale	Points mensuels sur des dossiers spécifiques Réalisation et vérification des chronogrammes de chaque unité

À ces outils on doit ajouter des tableaux de comptabilité qui doivent être fournis par les chefs de brigades après chaque mission. Ces documents permettent de mesurer directement la performance de l'équipe dans la récolte d'or.

L'USSED est également responsable des rapports d'activités de l'ensemble de la structure, construits d'après les contributions de chaque unité, sur la base d'un canevas qui facilite leur compilation.

D'après les documents fournis, il semble cependant que l'USSED n'a pas développé de mécanisme de suivi qui permette de mesurer l'avancement ou les performances des programmes mis en œuvre sur la base d'indicateurs. Ces indicateurs sont typiquement définis avec les intéressés dans le but de faire consensus et d'éviter la contestation ultérieure du système de mesure. De la même façon, les responsabilités spécifiques pour effectuer ce suivi ne sont pas définies, et parfois la périodicité de la mesure n'est pas précisée.

Le travail de suivi fait partie d'une culture partagée parmi les collaborateurs d'une même structure. Normalement, les principaux indicateurs sont connus de tous et constituent une aide autant qu'un contrôle pour les personnes dont la performance est mesurée. Le processus de suivi offre ainsi la possibilité à tout instant de mieux comprendre les mécanismes responsables de l'avancement d'un projet. Cependant, cette définition ne peut fonctionner que dans une perspective de programmation par projets bien définies.

9.4.2 Évaluation

Les outils d'évaluation élaborés par l'USSED visent à faire un point aux étapes clés de l'efficacité et l'adéquation des mesures mises en œuvre. Ils sont en principe conçus pour tenir compte des paramètres sociaux et environnementaux de ces actions. Pour cela, plusieurs instruments sont tenus à jour par l'USSED, pour mesurer différents paramètres, dont :

- L'avancement par rapport à la feuille de route agréée en début d'exercice ;
- Les progrès relatifs au plan d'action également agréé en début d'exercice, qui est en principe la traduction effective de la feuille de route ;
- Une évaluation interne de la performance de la structure, par trimestre, sur la base d'une mission interne d'évaluation ;

Là encore, le degré de détail dans le développement de ces outils n'a pas pu être étudié. L'évaluation doit permettre de réorienter et au besoin prendre des mesures pour améliorer les chances d'atteindre les objectifs poursuivis. Il se font sur la base des indicateurs définis dans le cadre d'un mécanisme global de suivi & évaluation.

10 Propositions pour une amélioration du secteur de la MAPE

10.1 Statut et mandats

Comme nous l'avons vu précédemment, plusieurs documents attestent que les problématiques du statut et des mandats ont été abordés à maintes reprises, lors des comités de pilotage (Compte rendu 2013) et lors de réunions spécifiques sur le sujet. Le statut du CAPAM dépend fortement des principales missions confiées à la structure, celles-ci nécessitant une révision au vu des activités réellement développées.

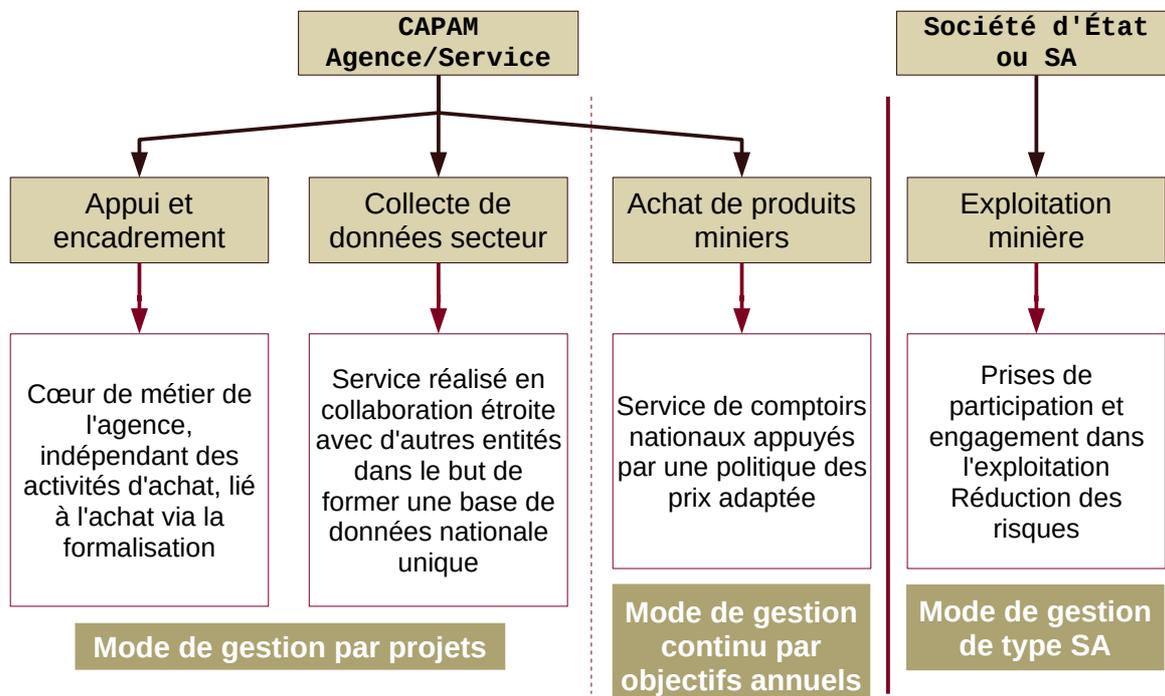


Figure 19: proposition de réorganisation du CAPAM. Une séparation nette entre les activités de production et les autres est proposée. Les modes de planification sont également assujettis au type de structure proposé.

La figure 19 ci-dessus permet de décrire les différentes options envisagées pour la structure et le statut juridique du CAPAM. D'après les éléments recueillis dans l'analyse, certains points

doivent être mis en exergue sur la question du statut, posés comme postulat de départ.

- **L'achat de matières minières au profit de l'État** est une activité centrale et constante depuis la création du CAPAM, et plusieurs spécificités ont été dégagées lors de l'analyse :

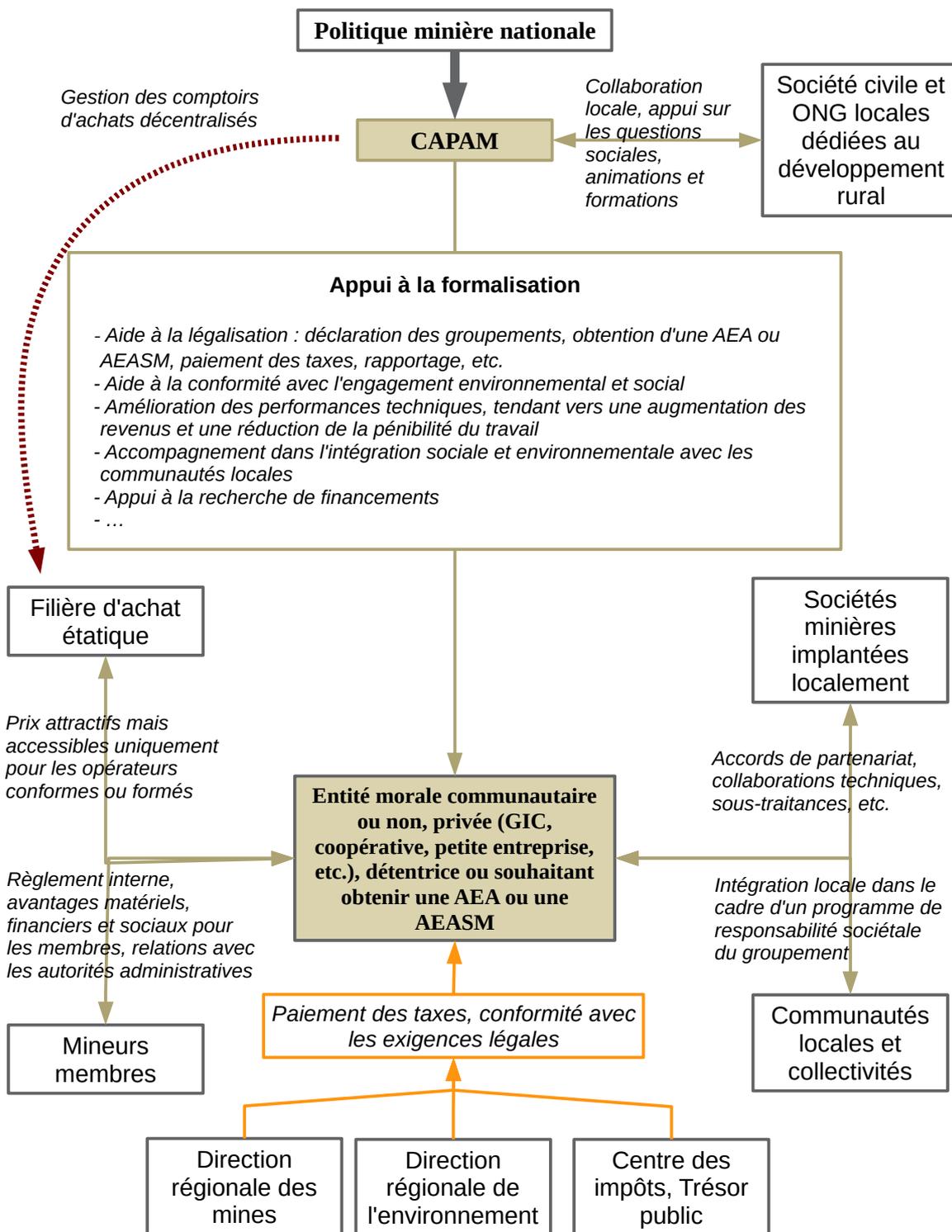


Figure 20: modèle d'organisation du secteur fondé sur les entités autonomes d'artisans miniers, avec pour vue la mécanisation du secteur.

- L'achat de produits miniers, et plus particulièrement d'or, constitue une des missions centrales du CAPAM, sans quoi son existence pourrait être rapidement compromise. On le voit notamment dans l'évolution de son mode de financement, qui depuis la fin des fonds PPTTE a évolué vers des contributions de plus en plus significatives et constantes du Ministère des Finances, avec pour objectif clairement défini la constitution d'une réserve d'or étatique. C'est donc un service qui doit être maintenu car il est au cœur de la politique minière artisanale de l'État.
- L'achat de matière est actuellement envisagé comme une obligation de la part des groupements miniers appuyés, et dont l'appui tend à se transformer de plus en plus en contrôle. Or, l'analyse montre que cette approche est limitée en portée, notamment sur les plans organisationnels et ressources humaines. L'analyse remet en question aussi le coût global lié à l'activité d'achat, rendant cette opération nulle, voire déficitaire pour l'État sur le plan financier.
- Les exemples issus de l'analyse comparative montrent clairement que les modèles les plus efficaces sur le plan financier comme sur le plan incitatif vers une formalisation de l'activité que constitue l'achat sont organisés sous la forme de comptoirs d'État, en concurrence ou pas avec les réseaux d'acheteurs privés. Ces réseaux obtiennent des résultats sur la base de prix très concurrentiels avec le marché et sur une politique fiscale attractive.
- Il est important de maintenir une relation entre l'achat à prix attractif et le processus de formalisation. Le marché d'achat officiel et doté d'une fiscalité abaissée doit être accessible aux opérateurs en conformité avec les exigences légales, sociales et environnementales qui conduisent à une exploitation saine, intégrée et plus profitable.
- **L'assistance intégrée du secteur minier artisanal** est aussi au cœur du projet initial CAPAM, et ce caractère spécifique est souhaité par une grande partie des parties prenantes interrogées, conscientes de la nécessité d'organiser et de rendre autonomes et performants les artisans miniers. Cet appui a pour finalité globale de faire évoluer rapidement le secteur vers une petite industrie minière nationale, performante et légalisée. Donc les missions du CAPAM doivent s'appuyer sur un modèle d'organisation du secteur désirable et défini qui sera à atteindre par la mise en œuvre des activités. Ce modèle de formalisation, l'expérience des autres pays nous le prouve, est centré sur une entité autonome de regroupement des mineurs. La figure 20 schématise cette approche dans laquelle les deux activités, encadrement et comptoirs d'achats ne sont connectées que par la conformité des opérateurs à un certain nombre d'exigences, qui ne doivent pas être des freins (des conditions difficiles ou impossibles à réunir) mais plutôt des incitations à adopter des pratiques environnementales et sociales. L'étude d'enquêtes réalisée par le travail sur les zones de projets pilotes, conduite aussi dans le cadre du PRECASEM, montre de fait que les principaux enjeux environnementaux résident dans la réhabilitation. Aucune utilisation de mercure n'a été constatée sur les sites enquêtés.
- **La formalisation et l'organisation de l'artisanat minier** sont des conditions préalables nécessaires à une politique visant l'amélioration des recettes du secteur. Les exemples fournis dans l'analyse comparative le montrent clairement. Les stratégies engagées par le CAPAM sont orientées vers une démarche à revers, qui tend à privilégier le contrôle et l'absence d'autonomie des groupements pour mieux encadrer le paiement des taxes et l'achat de la production. L'étude sectorielle du BRGM (2011) apporte des conclusions similaires (cf. note 23, page 25), elle souligne les besoins exprimés par les mineurs en appui technique et en sécurité et santé au travail. L'option choisie de la responsabilisation des groupements et du contrôle offrent plusieurs avantages intéressants sur le plan stratégique :
 - Un potentiel d'évolution des structures minières de base s'ouvre devant les arti-

sans miniers, les perspectives actuelles de progression des gains se situant dans l'augmentation de la production ou dans la sous-traitance mal négociée avec des entreprises étrangères (système du prête-nom). Avec l'acquisition de droits miniers sous la forme de groupements collectifs ou de petites entreprises, le modèle ouvre des perspectives d'entrepreneuriat.

- Les contrôles peuvent être dissociés de l'appui technique, et réservés aux autorités dont c'est le rôle régalien. Les autorités environnementales doivent contrôler, dans un cadre bien défini qui reste viable pour les opérateurs artisanaux, la gestion environnementale agréée dans le cadre d'un engagement. Les autorités minières sont garantes de la légalité des exploitations et des relations entre les opérateurs.
- Les gains en termes de recettes ne sont pas issus du contrôle systématique, mais de la transformation des opérations minières en activités viables et stables dans le temps, qui engendrent des déclarations volontaires. Ce mécanisme est un objectif de long terme qu'il faut envisager avec le développement d'une petite industrie minière nationale. L'amélioration des recettes de l'État est la conséquence de la fabrication d'un tissu industriel local et régional.
- Sur le plan stratégique, on obtient un secteur dynamique, appuyé par le CAPAM et basé sur la légalisation des acteurs, leur formation et leur sensibilisation aux bonnes pratiques.
- **La production minière semi-industrielle**, telle qu'envisagée par le CAPAM dans le cadre du projet d'exploitation artisanale de l'or, relève d'une activité différente de l'assistance technique au déploiement d'un secteur industriel. Comme présentée au chapitre 6, elle suppose la mise en place d'une équipe de production, d'un modèle économique, la manipulation de capitaux économiques, la conclusion et l'exécution d'accords de partenariats et l'acquisition de compétences actuellement absentes du cœur de projet du CAPAM. Il semble, pour assurer une autonomie d'action et garantir un comportement propre aux entreprises minières (prises de participations, etc.) que le modèle d'entreprise d'État soit le plus adapté, en dépit des procédures et de la gestion administratives associées à ce type de statut.
- **Les conflits d'intérêt entre appui technique, contrôle légal et canalisation** créent une situation difficile et des rapports non favorables pour la formalisation et le développement du secteur, en particulier auprès des artisans miniers. Il est indispensable que les prérogatives soient bien différenciées entre les entités qui appuient les opérateurs et leur développement, celles chargées du contrôle et celles encadrant la commercialisation.

Le modèle proposé dans la figure 19 recentre les activités d'encadrement du secteur minier artisanale tout en conservant la fonction d'achat dévolue à la structure, sous la forme d'un réseau de comptoirs. Cette approche, qui donne des résultats probants dans d'autres pays africains, requiert également une adaptation du cadre juridique sur la fiscalité et une évolution du mode d'attribution des autorisations minières artisanales. Il permet en outre de différencier le mode de gestion des activités, des budgets et des objectifs en fonction des mandats.

Les activités d'achat par le réseau de comptoirs, directement financé par le MINFI et organisé sous sa tutelle directe, est complètement indépendant de la partie appui au secteur et à la formalisation. Les équipes dévolues à l'appui technique ne sont pas impliquées dans le contrôle ni dans l'achat mais aident les artisans à s'y conformer et contribuent à la défense de leurs intérêts, soit directement, soit via l'appui à la mise en place d'un réseau d'organisations représentatives. Le tableau 11 ci-dessous définit les objectifs qui peuvent être visés par cette approche organisationnelle.

Tableau 11: détails des objectifs envisagés avec les activités prises en charge par le CAPAM.

Activités	Objectifs visés
Appui et encadrement	
<ul style="list-style-type: none"> • Aide à la légalisation : déclaration des groupements, obtention d'une AEA ou AEASM, paiement des taxes, rapportage, etc. • Donne un avis consultatif lors de l'attribution de permis miniers de toutes tailles impliquant des zones minières artisanales, notamment sur les relations entre ces zones et des projet de plus grande envergure • Aide à la conformité avec l'engagement environnemental et social et la mise en place durable de bonnes pratiques d'exploitation • Amélioration des performances techniques, tendant vers une augmentation des revenus et une réduction de la pénibilité du travail • Appui à la valorisation locale des produits • Accompagnement dans l'intégration sociale et environnementale avec les communautés locales • Appui à la recherche de financements, • Travaux de suivi et partenariats avec les Direction des Mines, de l'Environnement, du Travail et des PME • Participation à la rédaction des textes juridiques encadrant le secteur MAPE 	<p>À court terme : mobiliser certains groupes de mineurs sur l'opportunité d'acquérir des droits miniers et de s'engager vers l'exploitation déclarée.</p> <p>À moyen terme : créer un réseau de groupements coopératifs miniers déclarés, opérant avec des pratiques minières respectueuses de l'environnement et intégrées sur le plan social. Faciliter la mise en place de techniques plus performantes et productrices</p> <p>À long terme : aboutir à la mise en place d'une industrie de petite mine nationale basée sur un savoir-faire acquis par l'organisation, l'accès au financement et l'ouverture vers des technologie performantes et des méthodes respectueuses de l'environnement.</p>
Collecte de données sur le secteur MAPE	
<ul style="list-style-type: none"> • Collecte des données géologique et minières locales au bénéfice des opérateurs artisanaux • Collecte des données de production et relatives à l'organisation du secteur afin de pouvoir fournir à tout moment un tableau de bord socioéconomique du secteur • Participe, en collaboration avec le Cadastre minier et l'IRGM à l'élaboration et la mise à jour des données des exploitations minières artisanales en vigueur • Offre des services payants d'exploration pour les opérateurs artisanaux 	<p>Obtenir une connaissance de plus en plus fine sur l'évolution et les caractéristiques du secteur MAPE.</p> <p>Appuyer les initiatives et l'aide à la décision stratégique sur le secteur minier</p> <p>Améliorer les performances du secteur dans son ensemble en apportant des données critiques pour la gestion des opérateurs et l'optimisation de l'exploration et de l'exploitation.</p>
Achats de produits miniers organisés par un réseau de comptoirs	
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de tarifications attractives pour l'achat de certains produits miniers • Appui à la légalisation des collecteurs/acheteurs autonomes • Mise en place d'un réseau d'acheteurs officiels agréés • Facilitations financières pour les opérations 	<p>Grâce à une politique fiscale agressive et des procédures administratives simplifiées, un réseau d'acheteurs se développe et collecte des produits miniers pour le compte de comptoirs d'État et en particulier pour le ministère chargé des finances. Ce dernier peut soit utiliser ces produits pour augmenter la</p>

Activités	Objectifs visés
de collecte et d'achat de produits miniers <ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de formations sur l'achat et la collecte de produits miniers • Participation à la politique des prix officiels (mercuriale) d'achat 	réserve en devises de l'État soit le conserver comme richesse nationale.

Du fait de l'approche envisagée ci-dessus, afin d'optimiser le rôle du CAPAM et l'adéquation des mandats entre les différentes autorités publiques concernées par le secteur, certaines prérogatives ne sont pas attribuées au CAPAM en particulier :

- Le contrôle coercitif de l'application des textes, ni l'application de sanctions sur les opérateurs ;
- La contribution directe à l'amélioration des conditions de vie des communautés minières par la prise en charge d'investissements sociaux, rôle qui est dévolu aux opérateurs miniers artisanaux (les groupements miniers légalisés) ;
- Le contrôle direct de la production minière, qui est du ressort de la direction des mines, le CAPAM étant présent uniquement pour appuyer les groupements à leur conformité avec la loi ;
- L'abandon de l'activité de canalisation, définie comme la vente forcée de produits miniers, sous couvert de l'encadrement par le CAPAM. Cette activité se transforme en un réseau de comptoirs locaux qui peuvent acheter aux groupement encadrés mais aussi, sous certaines conditions aux groupement qui ne sont pas directement appuyés.

10.2 Modèle de financement des activités

Les sources de financement proviennent actuellement exclusivement des fonds du MINMIDT et du MINFI. Quelques prestations sont fournies par les agents du CAPAM à des opérateurs miniers, mais les revenus générés représentent une faible part des ressources. Dans le cadre de la réorganisation proposée ci-dessus, les sources de financement peuvent être différenciées en fonction des activités menées.

- 1 Comptoir d'achat de produits miniers** : le financement provient exclusivement du MINFI et la ligne est étroitement contrôlée par la CAPAM selon un accord spécifique. Le MINFI est directement responsable de l'usage ultérieur des produits livrés par le CAPAM. L'agence peut néanmoins recevoir un pourcentage issu de la revente sur les marchés internationaux des produits miniers, afin d'encourager et de suivre l'expansion du modèle de réseau de collecteurs et de comptoirs.
- 2 Appui technique au secteur MAPE** : la source principale de financement de ce type d'activité doit provenir des deniers public, dans le cadre de l'appui à l'émergence d'une filière économique profitable et centrée sur le développement rural. Cependant des partenariats importants peuvent être noués sur la base du levier de développement que peut représenter l'activité minière artisanale. On a ainsi plusieurs sources potentielles de financement :
 - a) Une dotation annuelle du MINMIDT employée pour financer les activités de base de l'encadrement et de la formalisation, l'appui technique, l'aide à la légalisation des opérations minières.
 - b) Des financements provenant de partenariats avec des bailleurs de fonds, des ONG internationales et d'autres institutions concernées par le développement rural et les aspects socioéconomiques du développement.
 - c) Les prestations spécifiques liées au développement de l'activité minière. En effet, le CAPAM peut être appelé à combler un vide en termes de compétences spéci-

riques pour développer des opérations de petites mines partiellement mécanisées. Ces prestations peuvent être fournies à tous les niveaux de l'exploitation, des premiers pas de l'exploration jusqu'à la fermeture du site. Le secteur MAPE, dans son développement peut aussi devenir une source d'emploi pour des ingénieurs qualifiés.

- d) Une quote-part des recettes provenant des taxes payées par les entrepreneurs artisanaux peut aussi servir à financer les activités du CAPAM de manière à ce que la structure puisse augmenter son rayon d'action au fur et à mesure de la formalisation des activités minières artisanales dans le pays. Cela pourrait constituer une mesure incitative et de renforcement du rôle du CAPAM comme appui aux autorités minières dans la légalisation de l'activité.

- 3 **La collecte et la valorisation de données sur le secteur MAPE** : tout comme l'appui technique, la plupart des activités développées dans cette branche d'activité sont perçues comme un service public, notamment en ce qui concerne la fourniture de données cartographiques et géologiques. En ce sens certaines prestations peuvent être fournies à titre gratuit tandis que d'autres peuvent être vendues.

Dans l'optique de la création d'une agence dotée d'une personnalité juridique, engagée dans les activités décrites ci-dessus, la majorité des ressources continueront de provenir des financements publics. Le statut d'agence permettrait de nouer beaucoup plus facilement des partenariats avec des bailleurs de fonds et partenaires financiers qui soutiennent le développement rural. Le statut faciliterait aussi des accords avec des entités privées, par exemple dans le cadre de la diffusion d'outils miniers adaptés et de transferts de technologies performantes pour le secteur MAPE.

Le CAPAM devrait également être un centre de ressource pour le développement du secteur. Il devrait pouvoir fournir de la documentation technique et didactique aux opérateurs.

Enfin, une telle structure pourrait aussi nouer de nombreux partenariats scientifiques et techniques avec d'autres organismes de recherche, permettant de financer des projets de recherche sur le développement, le transfert de technologie et l'économie rurale. On conserverait ainsi une des caractéristiques initiales du projet CAPAM, un laboratoire national d'innovation pour le développement socioéconomique des régions rurales, avec pour objectif de long terme de faire du secteur MAPE un contributeur majeur à l'économie nationale sous toutes ses formes.

10.3 Organisation et processus de décision

Comme discuté dans la partie analyse, l'organisation interne du CAPAM souffre d'un manque de collégialité dans les relations entre différentes unités, et d'un mode de décision trop pyramidal, toute action devant être préalablement validée par la coordination. Il est donc proposé une réorganisation à trois niveaux, comme indiqué dans l'organigramme de la figure 21.

Dans ce schéma, la coordination est en relation privilégiée avec les unités organisationnelles et administratives. Y est incluse aussi l'unité chargée du réseau informatique, réseaux et géomatique, fusionnées pour plus de cohérence entre les outils, les infrastructures et la gestion des données informatiques. Les cellules de communication et de conseil juridique sont des assistances directes de la coordination mais peuvent bien sûr collaborer avec l'ensemble des unités de l'Agence. Une unité de gestion des achats est introduite pour la gestion des circuits d'achat de matière. Son activité est complètement indépendante des autres unités et elle ne dépend que de l'UNAF et de la Coordination.

Enfin, un directeur des opérations est mis en place pour gérer l'ensemble des projets et des activités directement en relation avec les opérateurs, ceci dans le but de libérer la charge de management de la coordination, cette dernière pouvant plus se consacrer aux relations stratégiques et aux politiques publiques liées au secteur MAPE.

Les caractéristiques majeures des unités ainsi recomposées peuvent être résumées comme suit :

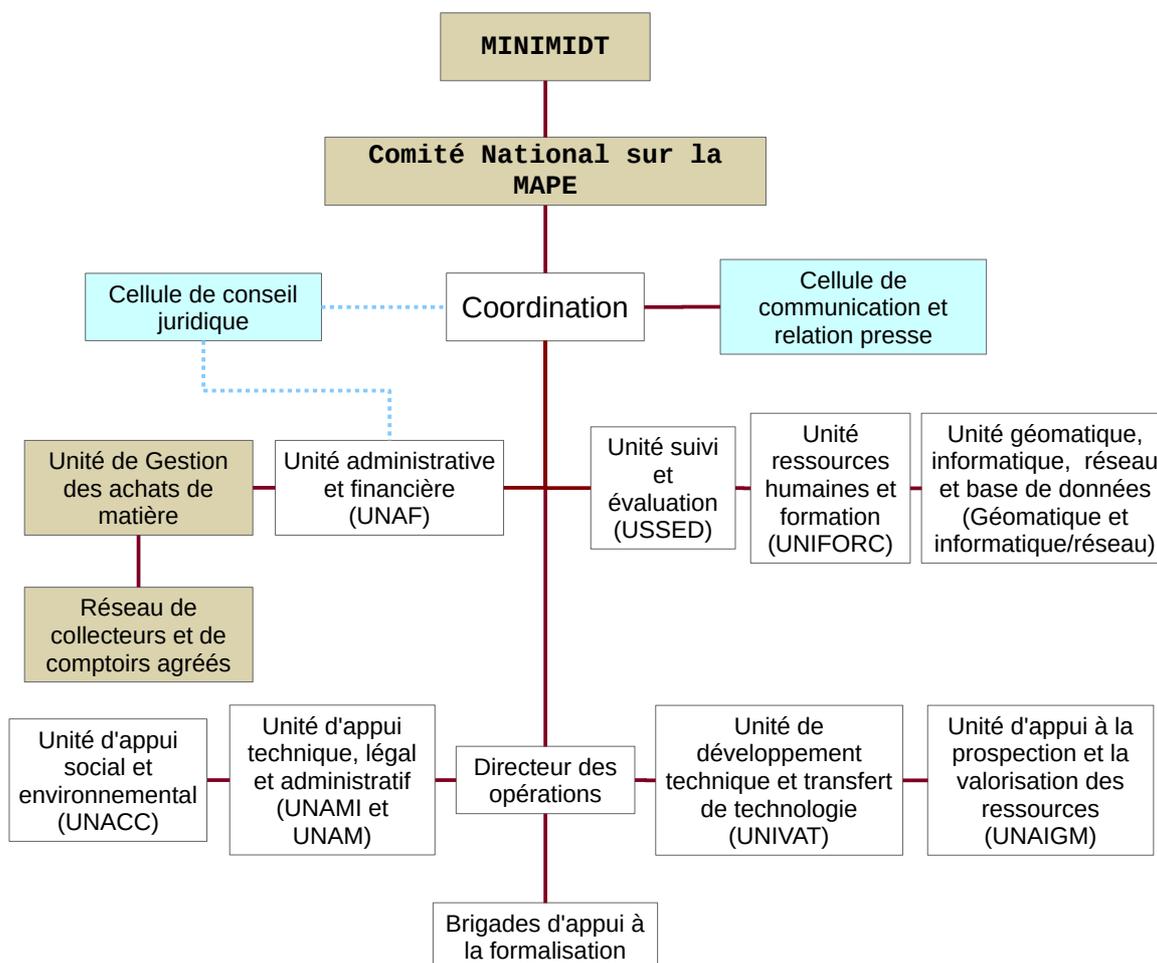


Figure 21: proposition d'organisation de l'agence CAPAM. Une direction additionnelle, totalement autonome et directement liée aux services financiers et à la coordination, est consacrée à l'achat de produits miniers.

1. La coordination

- a) Fait le lien entre le CAPAM et les autres entités extérieures sur le plan stratégiques et décide des orientations à grande échelle, sur un plan annuel et pluri-annuel ;
- b) Valide les comptes ;
- c) Communique avec la presse et les intervenants extérieurs ;
- d) Noue les accords stratégiques avec les partenaires, projets et entreprises.

2. La cellule de communication

- a) crée et anime le principal canal d'information interne entre les équipes sur les différents projets, la vie de l'agence, l'évolution des équipes, les congés, et communique sur l'évolution des procédures administratives ;
- b) Joue le rôle d'attaché de presse de la coordination, prépare et arrange les interviews, rédige toute la communication officielle extérieure ;
- c) Participe autant que nécessaire à la production d'éléments de communication requis par les équipes projets, comme par exemple les livret didactiques, films pé-

dagogiques, matériels à l'attention des équipes sur le terrain, fiches de présentations, etc.

d) Est chargée du respect de la charte graphique et de l'image du CAPAM

3. La cellule juridique

a) Conseille et assiste la coordination sur les accords passés avec des acteurs externes ;

b) Appuie la coordination dans son rôle de lobbying et de conseil sur l'évolution du cadre légal et juridique du secteur MAPE ;

c) Assiste la coordination pour les conflits internes et externes et les affaires passant par la justice ;

d) Elle assiste également l'UNAF sur les questions commerciales, bancaires et financières.

4. La géomatique et l'informatique/réseau fusionnent en une seule unité

a) Elle gère la base de données, l'intégrité des données ;

b) Elle gère le réseau intranet et les comptes employés ;

c) Elle est chargée de la collaboration avec d'autres entités et du partage de données en vue d'une base de données nationale ;

d) Elle gère l'accès public à la base de données ;

e) Est chargée de la production cartographique ;

f) Est chargée de la gestion documentaire électronique et de son accès au niveau interne et externe.

5. **L'UNAF, l'USSED, l'UNIFORC** et l'unité géomatique/réseau sont au même niveau, directement en liaison avec la coordination, dans le cadre des décisions stratégiques et de l'organisation globale du CAPAM. Il existe un comité de coordination dans lequel chacune de ces unités participe, qui se réunit régulièrement et en fonction des urgences. D'autres unités peuvent être invitées à participer.

6. **Un Directeur des opérations** est spécifiquement chargé de gérer les équipes et la logistique sur le terrain. Il coordonne avec les autres unités pour la réalisation des projets, mais garde les prérogatives de composition et de gestion opérationnelle. Son rôle est centré sur la gestion humaine et matérielle, il ne dirige pas les projets réalisés par les différentes unités mais plutôt la partie matérielle et ressources humaines.

7. **Les unités opérationnelles (UNACC, UNAM/UNAMI [fusionnées], UNIVAT, UNAIGM)** sont au cœur des activités réalisées dans le cadre de projets spécifiques. Elles collaborent selon les besoins définis par les objectifs de chaque projet, elles-mêmes orientés par la stratégie globale du CAPAM et les objectifs nationaux.

8. **L'UNIFORC**, en tant que responsable du personnel, est chargé spécifiquement du renforcement de compétences des équipes formées selon les besoins.

9. L'UNACC

a) Met en place les activités d'appui sur le plan social et environnemental, y compris ;

- les méthodes de réduction des impacts dans l'exploitation ;
- L'intégration des femmes dans l'activité minière ;
- L'éradication du travail des enfants ;

- b) Appuie les groupements miniers dans leurs relations avec les collectivités et les communautés locales (responsabilité sociétale) ;
- c) Crée des partenariats avec d'autres ministères et entités pour mieux répondre aux besoins en matière sociale et environnementale, ainsi que de diversification des activités.

En outre, le CAPAM est capable de fournir des activités spécifiques de consultance mais hors domaine industriel, uniquement centré sur la MAPE, sa spécialité d'origine. Elle doit le faire dans un domaine bien distinct de l'appui qu'elle est censé apporter aux opérateurs artisanaux ou semi-mécanisés. Ces activités de consultance doivent être encadrées et ponctuelles, elles ont pour objectif d'améliorer le budget du projet.

Il est à souligner que ces recommandations ont été adoptées officiellement en juillet 2016 par le CAPAM, dans le cadre de l'arrêté n°64/PM du 25 juillet 2003, dont le texte est reproduit à l'annexe 14.8 page 165. L'organisation du CAPAM passera donc de 9 à 7 unités, dont 5 d'entre-elles seraient composées de 2 cellules ciblant un secteur ou des activités particulières. Le texte ne donne en revanche pas de précision sur les hiérarchies entre les unités et ne précise pas sur quels points précisément la simplification a été opérée.

10.4 Chaîne de responsabilité

Parmi les aspects cruciaux du développement et de l'optimisation du CAPAM, en accord avec la structure proposée et les mandats principaux qui restent le cœur de son activité, l'amélioration de l'organisation interne est une réforme nécessaire et souhaitée par une grande partie du personnel. Elle vise à transformer l'approche du travail en l'orientant résolument vers le développement et la mesure de la performance associé à une optimisation de l'expérience acquise. Elle propose un rôle accru de l'exploitation des données récoltées de façon à offrir une vue la plus précise possible du suivi du secteur et de sa contribution au développement du pays.

10.4.1 La Gestion basée sur les Résultats de Développement (GRD)⁴¹

L'analyse du mode de fonctionnement et de la transmission des responsabilités au sein de la structure ont montré que :

- En dépit des initiatives de l'USSED, les responsabilités des agents et des chefs d'unités n'étaient pas réellement validées par des comptes ni par un mécanisme de transfert bien défini ;
- Le mode de transmission des responsabilités était calqué sur le mode de programmation des activités, lui même issu d'une compilation d'initiatives des unités, non centré sur les résultats mais sur la définition de moyens pour atteindre un objectif.

En se basant sur la redéfinition des missions du CAPAM, il est crucial de redéfinir ses activités sur la base de projets en accord avec les objectifs globaux visés par l'État, en particulier pour les activités relative à l'appui sectoriel et à la collecte de données. Cette approche se veut être plus en accord avec le mode de fonctionnement du CAPAM, plus proche d'une agence de développement, d'encadrement et d'appui qu'une agence de contrôle. En effet, une agence de développement s'engagera dans des voies innovantes, peu ou mal connues, et aura pour obligation de mesurer ses propres performances au regard des outils et méthodes utilisés, l'acquisition d'un historique bien analysé des expériences tentées étant au moins aussi importante que le résultat lui-même. Or le CAPAM manque cruellement de retour sur l'expérience acquise, l'audit ayant montré qu'il existait très peu de mémoire documentée sur les expériences vécues.

41 Les principes de la GRD sont activement déployés par le projet « Afrik4R » (pour Africa For Results). On peut consulter leur approche et la documentation sur <http://afrik4r-fr.org>. En cliquant sur l'onglet « Ressources », on obtient des documents de base sur cette approche.

Par ailleurs, une agence dont les missions sont centrées sur le développement sectoriel sera orientée sur des objectifs à atteindre dans le cadre d'un programme de développement financé soit par l'État, soit par d'autres entités, comme le montre le schéma de la figure 22. Cette approche, dite « centrée sur les résultats » est au cœur de l'efficacité recherchée pour l'amélioration durable des conditions de vie de populations minières, un des objectifs centraux du CAPAM. Cette approche est par ailleurs adaptée à la plupart des définis ci-dessus.

Enfin, dans le cadre d'éventuels partenariats avec des bailleurs de fonds ou d'autres agence de développement, la gestion par projets s'imposera naturellement comme un moyen de viser non pas les moyens, mais des objectifs précis, avec des mécanismes pour mesurer les performances atteintes.

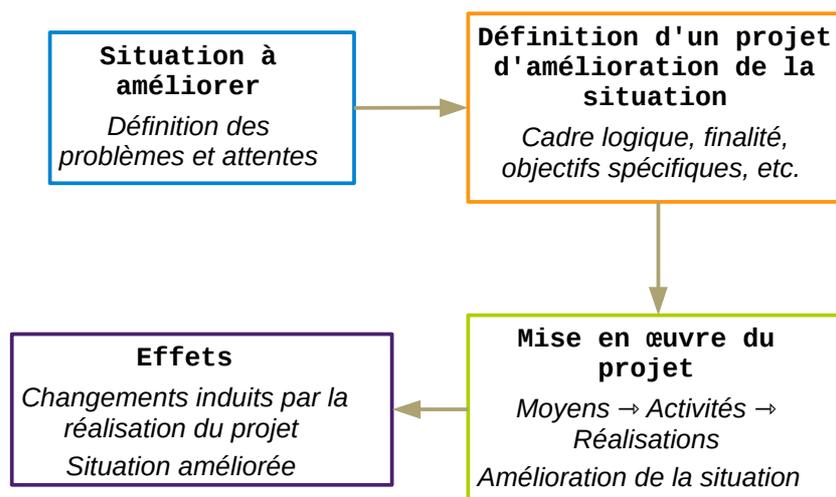


Figure 22: schéma montrant le cycle d'un projet et soulignant le postulat de base du développement durable. Certaines des activités du CAPAM entrent dans cette approche de long terme.

La gestion axée sur les résultats de développement est un concept développé pour dans le but d'améliorer les performances des administrations. Il propose une approche centrée sur la réalisation d'objectifs de développement, basée sur une gestion, une planification et un suivi & évaluation des activités menées en fonction des objectifs poursuivis.

Cette approche se base sur 5 principes essentiels, qui constituent les piliers de ce type de mise en œuvre des politiques publiques, impulsées en Afrique pour le développement de réalisations performantes :

1. La réalisation d'activités dans le cadre de la mise en œuvre de stratégies nationales,
2. Le suivi et l'évaluation des activités menées,
3. La redevabilité et le partenariat déployés dans les activités menées,
4. La planification et la budgétisation systématique sous la forme de projets,
5. La production de statistiques permettant de mesurer les états initiaux et les progrès réalisés avec les projets mis en œuvre.

Le cas particulier du déploiement d'un réseau de collecteurs et de comptoirs, l'ensemble de l'activité peut être définie comme un projet de moyen terme, avec des objectifs commerciaux et financiers annuels précis. Une approche de ce type permet d'avoir plus de visibilité sur les besoins en investissement, sur la base d'un état des lieux précis, pour l'État. L'état des lieux, comprenant un recensement exhaustif des artisans miniers, de leur production et du potentiel national de production sectorielle, offrirait une bien meilleure définition sur les possibilités en matière d'investissement et sur la planification des objectifs par le CAPAM.

10.4.2 Responsabilité et redevabilité

Un des principes sous-jacents de la gestion par projets concernent l'implication des acteurs et la chaîne de responsabilité dans les actions réalisées. Les procédures pour les missions et activités réalisées doivent être encadrées par une responsabilisation des acteurs sur :

- La gestion des moyens mis en œuvre,
- La qualité des relations créées ou entretenues dans le cadre des activités menées,
- Les méthodologies employées pour aboutir aux résultats visés, qui doivent être compatibles avec l'approche employée,
- Le mécanisme de mesure de la réussite des activités menées dans le cadre du projet.

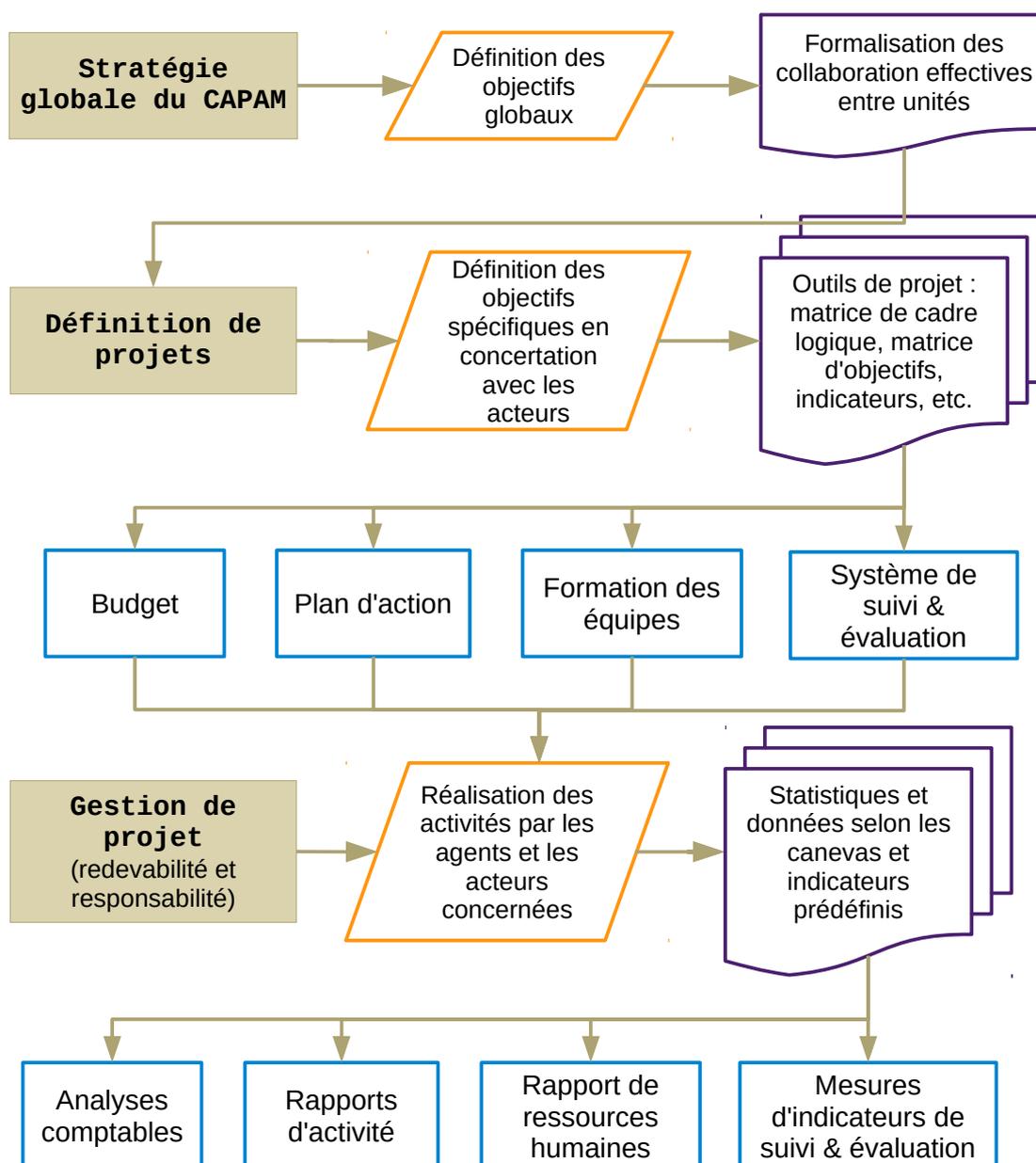


Figure 23: Organisation logique autour de la gestion par projets, et les implications au niveau de la responsabilité et redevabilité des agents.

Comme il l'a été constaté dans la partie consacrée à l'analyse, les agents du CAPAM rendent

le plus souvent des comptes financiers, mais les résultats en termes de qualité des transformations opérées par les groupements miniers ne sont peu ou pas connus. Or, il est essentiel, pour bien mesurer l'impact des actions menées dans le cadre de projets, de garantir une maîtrise des méthodes de mesure de la part de l'ensemble des agents avec pour finalité des comptes rendus le plus clair possible des avancées sur le terrain en fonction des critères définis. De plus il est essentiel que ces outils soient homogènes au sein de toute la structure et parmi l'ensemble des agents.

Sur le plan des procédures, les agents tout comme les unités sont formés aux outils d'évaluation des activités, et sont capables de rendre des comptes précis sur les dépenses effectuées dans le cadre des activités. Cette approche est étroitement liée à l'utilisation d'un mécanisme de suivi & évaluation. On peut décrire un schéma général de définition et de transmission des responsabilités à tous les agents d'un même projet dans la figure 23.

Le concept de redevabilité met en avant le fait de rendre des comptes et d'élaborer des critères de performance par rapport à la mise en œuvre d'activités. Les critères et les éléments de redevabilité doivent être centrés sur certains éléments essentiels à la réussite des projets et doivent être définis d'un commun accord avec les agents eux-mêmes.

Ce processus s'intègre naturellement dans une organisation des activités basée sur des projets car les outils de suivi & évaluation se trouvent au centre du processus. Ces outils doivent être alimentés en données, une des activités importantes des agents dans le cadre de la réalisation du projet. Ces données doivent être 1) de qualité, car elles sont le fondement de futures décisions sur le projet, d'où la notion de redevabilité des agents, et 2) homogènes entre elles, de manière à pouvoir être comparée entre elles. Ces points importants sont atteints par l'accord des acteurs sur les indicateurs et les données à produire, ainsi que sur l'engagement des acteurs vers un même objectif. On comprend alors aisément qu'une gestion de projet orientée vers les résultats de développement se base sur une **forte concertation** avec les acteurs. Les processus participatifs sont au cœur de l'approche.

Tout au long de la chaîne de réalisation du projet, il est capital d'avoir une homogénéité dans les procédures d'acquisition et de traitement des données pour mesurer les avancées dans un projet et caractériser les objectifs atteints. Comme l'indique le schéma, le travail de production de données et statistique peut se rapporter à 4 types de données relatives à la gestion des projets :

- La comptabilité matérielle et financière,
- Le développement des activités,
- Les données sur les relations avec les acteurs et les outils de concertation, formation et diffusion d'information,
- La mesure des indicateurs de suivi et d'évaluation.

Les notions de responsabilité et redevabilité des agents sont rattachées à des conditions initiales de réalisation des activités qui ne doivent pas être négligées, comme par exemple le statut des agents et leur contractualisation ainsi que leur formation.

10.5 Formations internes, profils du personnel

10.5.1 Adaptation des ressources humaines aux projets réalisés

La définition des activités sous la forme de projets axés sur les résultats passe nécessairement par la définition des besoins en ressources humaines et matérielles. Nous avons vu apparaître au cours de l'analyse le déficit en diversité de profils et les carences de certains agents dans des domaines aussi variés que la gestion, la didactique, la sociologie, l'économie, le développement rural, etc. Le mode opératoire basé sur l'exécution de projets devrait contribuer à révéler des besoins plus variés en profils techniques, spécialisés, tandis que la

réorganisation sous la forme d'équipes de projets nécessite aussi une harmonisation des procédures compatible avec la recherche de la performance et des résultats mesurables.

La proposition de créer et mettre en œuvre des projets par la collaboration et le travail commun entre différentes unités devrait aussi apporter des approches plus variées pour résoudre les problématiques et créer des conditions plus favorables pour une sensibilisation et un accompagnement des artisans vers la légalisation et l'adoption de pratiques plus saines, efficaces et sûres.

Tableau 12: Exemple d'activités pouvant être développé autour d'un programme d'amélioration de la gouvernance des groupements miniers, et des profils nécessaires à leur réalisation.

Activités développées	Résultats et produits attendus	Profils et expertises requis
Formation sur les exigences légales des groupements	Groupements formés Cours de formation adaptés aux groupements	Juriste spécialisé en gestion des groupements [externe]
Formation sur la comptabilité des groupements	Groupements formés Principe de comptabilité appliquée Guide rapide des outils de comptabilité	Comptable/formateur spécialisé dans les groupements [externe] Expertise comptable [interne]
Réalisation d'un livret d'information sur les principes de gouvernance transparente et équitable	Livret illustré en couleurs et adapté pour les groupes ciblés	Unité de communication [interne] Expert en pédagogie et sociologie des groupements [interne]
Accompagnement des groupements sur l'amélioration de leur gouvernance	Adoption irréversible de procédures plus transparentes dans la gouvernance des groupements	Équipes d'agents sociaux et d'aide au développement pour l'accompagnement local [interne]

Le tableau 12 montre un exemple de type de profils qui peuvent être définis dans le cadre d'un programme de projet, certains profils étant puisés dans les compétences internes de l'agence, les autres faisant appel à des expertises externes. Les profils doivent se définir au fur et à mesure de la définition des projets. On vérifie que la définition par projets permet de diversifier le type de réponse à une problématique, permettant à des profils plus variés de co-exister et de créer des synergies inhabituelles. De la même façon, la réalisation des activités contribue à renforcer les capacités internes des équipes CAPAM.

Les profils existants peuvent aussi bénéficier de formations sélectionnées pour répondre à un besoin spécifique dans une aire d'expertise donnée. Les plans de formation spécifiques peuvent être programmés aussi selon les priorités définies pendant la phase de design de projet ou qui se révèlent primordiaux au cours des évaluations. Une carence en savoir-faire est souvent plus efficacement comblée par une formation complémentaire, interne ou externe, du personnel existant, contribuant ainsi à sa valorisation, que par une intervention externe ponctuelle. À titre d'exemple, les interviews ont montré que les agents de terrain, en particulier les chefs de brigade montraient des capacités limitées de gestion, alors que leur rôle est très lié au management local et donc à la gestion matérielle et financière.

Tableau 13: Problématiques identifiées sur les besoins possibles de profils et de formations en vue d'une diversification de l'approche pour l'appui technique intégré au développement. Un véritable plan de formation est à construire d'après les besoins effectivement identifiés lors de la définition des projets.

Types d'activités / programmes	Problématiques de compétences identifiées	Formations / profilages possibles
Canalisation de la production	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de connaissance des outils de bureautique • Pas de connaissances comptables et financières • Gestion déficiente des ressources humaines 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation bureautique et outils spécifiques CAPAM • Formation comptable outils CAPAM de suivi • Embauche de profils plus généralistes, type management d'entreprise avec formation complémentaire interne sur le secteur MAPE
Appui à la réalisation d'infrastructures sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'approche basée sur la concertation et la définition des besoins • Pas de budget participatif • Absence de business plan bien défini • Manque de collaboration avec d'autres programmes / institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • Embauche de sociologues, spécialiste du développement et relations communautaires • Embauche d'expert en communication • Formation sur le travail collaboratif • Formation en management et création de projets
Appui technique aux groupements	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de transfert de technologie • Manque d'appui sur la partie exploratoire (formation, analyse, etc.) • Pas d'optimisation technique • Pas d'ouverture commerciale 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation technique complémentaire • Embauche d'experts mécaniciens, électriciens, chantiers • Formations en métallurgie (interne) • Embauche d'un spécialiste des achats
Changements de pratiques environnementales et de conditions de travail	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de connaissances dans les standards internationaux de Santé, sécurité et hygiène au travail • Pas d'approche didactique / adaptée au secteur artisanal et rural • Absence d'adaptation des normes environnementales au secteur MAPE 	<ul style="list-style-type: none"> • Embauche d'un expert en sécurité, hygiène et santé minière avec formation complémentaire sur secteur MAPE⁴² • Embauche d'un spécialiste dans la communication rurale • Collaboration avec un ou plusieurs graphistes spécialisés dans la communication avec les communautés • Formation complémentaire aux méthodes de communication du développement, didactique et pédagogie • Embauche d'un formateur spécialisé dans l'enseignement aux adultes
Appui à l'accès au	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de relationnel avec des 	<ul style="list-style-type: none"> • Embauche d'un économiste

42 Idéalement un département santé, sécurité et hygiène du secteur MAPE devrait être ouvert au sein du CAPAM

Types d'activités / programmes	Problématiques de compétences identifiées	Formations / profilages possibles
financement	institutions financières <ul style="list-style-type: none"> • Absence de maîtrise des outils financiers adaptés au monde rural • Pas de connaissance dans les techniques financières 	expert du monde rural <ul style="list-style-type: none"> • Formations complémentaires dans les outils du financement rural • Formation de formateurs sur les plans de microfinancement et d'épargne locale.

Le tableau 13 recense un ensemble de formations complémentaires et de diversification des profils possibles répondant aux carences identifiées lors de l'état des lieux des actions menées par le CAPAM. Cependant, la véritable définition des besoins est une étape indispensable et préalable pour établir un vrai plan d'embauche et de renforcement des capacités du personnel.

10.5.2 Plan de formations internes

Le tableau souligne également le besoin en formations internes, considérées comme des préalables nécessaires pour l'adoption de nouvelles procédures et pour une sensibilisation aux enjeux relatifs qu'elles représentent. Ici l'engagement des agents doit être pris en compte, notamment sous la forme de clauses spécifiques dans les contrats. Cette approche est valable pour tous les types d'agents, du simple encadreur à la coordination générale. Des modules de formation, qui pourraient à terme être suivis et validés en ligne, délivrés en interne et complètement adaptés aux activités de l'agence, doivent être construits et maintenus à jour. Ils comprennent notamment les sujets suivants :

- Pour tous les non-spécialistes du secteur MAPE, une formation au secteur MAPE comprenant (modules complémentaires obligatoires, à valider) :
 - Les enjeux économiques, environnementaux, sociaux et légaux du secteur, aux niveaux international, régional et national,
 - Les modes d'exploitation artisanaux et semi-mécanisés utilisés au Cameroun et ailleurs dans le monde,
 - Une vue d'ensemble du secteur minier et des relations économiques et sociales entre les divers types d'exploitation au Cameroun et dans la zone CEMAC,
 - Les richesses minières, gîtes et potentialités du secteur,
 - Les paramètres importants de l'économie de l'exploitation de type MAPE.
- Pour tous les agents (modules à valider par l'ensemble du personnel) :
 - Le budget global, la structure et les objectifs de développement du CAPAM,
 - Le mode de fonctionnement du réseau informatique interne (voir § 10.6), les clauses relatives à l'utilisation des données CAPAM, la disponibilité et le travail collaboratif interne,
 - L'approche, les objectifs et les plans d'actions globaux menés par le CAPAM à moyen et long terme,
 - Les procédures et outils de suivi & évaluation utilisés au CAPAM selon les circonstances et le type d'activité, ainsi que la responsabilité des agents à tous les niveaux,
- Pour tous les agents ayant un besoin de renforcement de capacités (modules obligatoire pour les personnels embauchés),

- Le travail avec les outils de bureautique utilisés par le CAPAM, les standards de travail,
- Les outils de suivi financiers, logistiques et d'activités globaux,
- Pour les chefs d'unités (modules à la demande),
 - Renforcement en management d'équipes,
 - Renforcement en gestion et définition de projets axés sur les résultats, avec des parties sur l'utilisation de mécanismes de suivi & évaluation.

10.5.3 Programme de renforcement de capacités

Les travaux effectués par le CAPAM depuis la livraison de la première mouture du présent rapport sur la réorganisation interne ont donné lieu à un projet de recombinaison des unités, validé dans le cadre d'un décret (voir annexe 14.8 en page 165). Comme suggéré dans le texte, il a été accompagné par une proposition de renforcement de capacités permettant de répondre aux nouveaux besoins définis par le CAPAM, en fonction des priorités des objectifs. Il dote les différentes unités de compétences spécifiques qui répondent précisément aux nouvelles fonctions définies. Le tableau 14 reproduit le programme ainsi défini par la Coordination Générale du CAPAM.

Tableau 14: proposition de programme de renforcement de capacités par le CAPAM, en fonction de son projet de réorganisation. *En rouge* figurent des suggestions complémentaires du consultant.

Entités & sous-entités	Postes	Nb	Profils		Besoin en formation
			Niveau académique minimal	Expérience	
1- Unité de Suivi et d'Evaluation	Chef d'Unité	1	Bac + 4/5	3 années	- Indicateurs de performance et système de suivi-évaluation des projets et programmes - Financement des projets - <i>Gestion de projets axée sur les résultats</i>
			Bac +3	5 années	
	Chargé d'Etudes	3	Bac +3 en management et Gestion, planification, économie, Droit, Sciences de la Terre, production rurale ou tout domaine connexe	1 année	
2- Unité de développement de l'Artisanat Minier en abrégé « UDAM »	Chef d'Unité	1	Bac +4/5 en Sciences de la Terre, <i>ingénierie minière</i> , en Organisation ou tout autre domaine connexe	3 années	- Gemmologie - Communication publique et gestion de crise - <i>Chaînes de production et économie et filières commerciales de la mine artisanale</i>
			Bac +3 en Sciences de la Terre, <i>ingénierie minière</i> , en Organisation ou tout autre domaine connexe	5 années	
	Chef de la Cellule de valorisation et de transformation	1	Bac +3 en Organisation, Productique, dans les filières mécanique, industrielle avec des notions en management	2 années	

Entités & sous-entités	Postes	Nb	Profils		Besoin en formation
			Niveau académique minimal	Expérience	
			des projets, en Sciences de la Terre, ou dans un domaine connexe		
	Chef de la Cellule d'appui à la structuration des organisations d'artisans miniers	1	Bac +3 en Organisation, sciences sociales (droits, sociologie), ou dans un domaine connexe	2 années	
	Chef de la Cellule d'appui technique et matérielle	1	Bac +3 en Sciences de la Terre, techniques industrielles ou dans un domaine connexe	2 années	
3- Unité d'Amélioration de l'Information Géologique et Minière en abrégé «UNAIG EM»	Chef 'Unité	1	bac + 4/5 en Sciences de la Terre, Cartographie et Télédétection, études environnementales ou dans un domaine connexe	3 années	- Géostatistique appliquée à l'industrie minière - Formation en SIG, CAO
			Bac +3 en Sciences de la Terre, Cartographie et Télédétection, études environnementales ou dans un domaine connexe	5 années	
	Chef de la Cellule de prospection	1	Bac +3 en Cartographie et Télédétection, Sciences de la Terre, études environnementales, en Statistiques, en Informatique ou dans un domaine connexe	2 années	
	Chef de laboratoire	1	Bac +3 en Sciences de la Terre, chimie ou dans un domaine connexe	1 année	
4- Unité des activités connexes et sociales en abrégé «UNACS»	Chef d'Unité	1	Bac + 4/5 en Gestion, Economie, Génie Civil, Génie Rural, Génie Électrique, Productions Rurales, Sciences Sociales, Sciences Environnementales ou dans un domaine connexe.	3 années	- Mise en œuvre des activités socio économiques - Gestion des espaces après exploitation minière - Principes de contrôle et maîtrise des risques environnementaux et sociaux - Pédagogie du développement social, communication
			Bac + 3 en Economie, Génie Civil, Génie Rural, Génie Électrique, Productions Rurales, Sciences Sociales, Sciences Environnementales ou	5 années	

Entités & sous-entités	Postes	Nb	Profils		Besoin en formation
			Niveau académique minimal	Expérience	
			dans un domaine connexe.		rurale, enseignement non formel
	Chef de la Cellule des activités connexes	1	Bac +3 en Génie Rural, Génie Civil, génie électrique ou dans un domaine connexe	1 année	
	Chef de la Cellule des activités sociales	1	Bac +3 en Productions Rurales, en Organisation ou en vulgarisation rurale, en technique de commercialisation, en Sciences Sociales, environnementales, ou dans tout domaine connexe	1 année	
5- Unité administrative et financière en abrégé «UNAF»	Chef d'Unité	1	Bac +4/5 en Gestion, Administration, Economie, Comptabilité, Finance en Droit ou tout autre domaine connexe	3 années	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des ressources humaines - Gestion financière et comptable - Comptabilité des groupements - Marchés financiers des matières premières, marché éthiques
			Bac +3 en Gestion, Droit, Administration, Economie, Comptabilité, Finance ou tout autre domaine connexe	5 années	
	Chef de la Cellule de Gestion et de développement des ressources humaines	1	Bac +3 en Gestion des Ressources humaines, Comptabilité, Economie, Droit, en Administration et Gestion, en Sciences Sociales ou tout domaine connexe	2 années	
	Chef de la Cellule de Gestion Financière et de Maintenance	1	Bac +3 en Gestion, comptabilité, finance, en économie, Droit ou dans tout domaine connexe	2 années	
6- Unité d'Appui à la Commercialisation des Produits de l'Artisanat Minier	Chef d'Unité	1	Bac + 4/5 en management et Gestion, planification, économie, Droit, marketing, Sciences de la Terre, production rurale ou tout domaine connexe	3 années	<ul style="list-style-type: none"> - Marketing - Ressources minérales et développement économique - Marchés régionaux et internationaux des matières premières, marchés éthiques, systèmes de certification
			Bac + 3 en management et Gestion, planification, économie, Droit, marketing, Sciences de la Terre, production rurale ou tout domaine connexe	5 années	

Entités & sous-entités	Postes	Nb	Profils		Besoin en formation
			Niveau académique minimal	Expérience	
	Chef de Cellule de promotion des produits de l'artisanat minier	1	Bac + 3 en management et Gestion, planification, économie, Droit, marketing, Sciences de la Terre, production rurale ou tout domaine connexe	2 années	- Ingénierie minière - Économie et gestion financière
	Chef de Cellule des achats et de la collecte	1	Bac +3 en management et Gestion, planification, économie, Droit, marketing, Sciences de la Terre, production rurale ou tout domaine connexe	2 années	
Cellule juridique en abrégé «CJ»	Chef de cellule	1	Bac + 4/5 en Droit, en Administration ou domaine connexe	2 années	- Gestion du contentieux de l'Etat - Contrats miniers et leurs négociation
Cellule d'Accueil, du Courrier et de Liaison en abrégé «CACL»	Chef de cellule	1	Bac + 4/5 en Informatique, en Techniques Administratives, en Sciences Sociales ou domaine connexe	2 années	- Classement et archivage des documents - Gestion électronique des documents (en liaison avec la cellule informatique)
Cellule de la Géomatique	Chef de Cellule	1	Bac +3 en Sciences de la Terre, Cartographie et Télédétection, études environnementales ou dans un domaine connexe	2 années	
Cellule de Communication en abrégé «CELCOM»	Chef de Cellule de Communication	1	Bac +3 en sciences et techniques de l'information et de la communication, en traduction ou domaine connexe	2 années	- Production et gestion de portail internet
Cellule Informatique	Chef de Cellule	1	Bac +3 en informatique, télécommunication, ou domaine connexe	2 années	- Déploiement et administration des infrastructures informatiques dans la mine et la géologie - Bases des données sur serveur et intégration avec outils web et infographies - Intégration et validation de

Entités & sous-entités	Postes	Nb	Profils		Besoin en formation
			Niveau académique minimal	Expérience	
					données de terrain - Outils de saisie mobiles - Gestion d'outils collaboratifs - Gestion et mise en œuvre d'intranet
Brigade Minière	Chef de Brigade Minière	X	Bac+3 en Sciences de la Terre, en économie, en Gestion ou tout autre domaine connexe	3 années	
	Chef de la section de l'artisanat minier peu mécanisé	X	Bac +2 en Sciences de la Terre ou tout autre domaine connexe	2 années	
	Chef de la section des achats	X	Bac +2 en Sciences de la Terre, en économie et Gestion ou tout autre domaine connexe	2 années	
	Chef de la section à l'appui technique et la valorisation;	X	Bac +2 en techniques industrielles, Sciences de la Terre, en économie et Gestion ou tout autre domaine connexe	2 années	
	Chef de la section administrative, financière et de la comptabilité-matières	X	Bac +2 Gestion, Administration, Economie, Comptabilité, Droit, Finance. ou tout autre domaine connexe	2 années	

10.6 Capitalisation et gestion des données

Une des faiblesses majeures identifiées dans l'analyse de la situation au CAPAM réside dans l'absence de gestion des données produites et de leur valorisation. La documentation fournie et étudiée (voir §3.1) s'est avérée très parcellaire, mal identifiée, parfois non-datée et la plupart du temps non-contextualisée. Il nous a été très difficile de mesurer l'expérience acquise par l'agence depuis 10 ans, sans parler de faire un bilan des actions menées et encore moins de leur impact en termes de développement du secteur rural ou de la MAPE.

Or l'expérience acquise est unique. Elle devrait servir de base d'appui à toutes les initiatives de ce type dans le pays. Cette expérience devrait être partagée en interne et valorisée pour optimiser les approches et créer des synergies plus efficaces avec d'autres partenaires. À de nombreuses occasions, lors de réunions de réflexion ou d'ateliers de travail, les agents du CAPAM ont parlé de leur expérience, mais sans s'appuyer sur des rapports disponibles, sur des articles, des analyses ou des données compilées faisant ressortir les résultats de leurs travaux et démontrant leurs conclusions.

Dans la proposition de réforme du CAPAM, la gestion commune et partagée des données semble être un préalable indispensable pour :

- 1 Garantir une traçabilité des activités menées, y compris sur les plans juridiques et lé-

gaux,

- 2 Améliorer la collaboration et la capacité des unités en interne et entre elles,
- 3 Produire des études, rapports et autres documents qui soient des références nationales et internationales sur le secteur MAPE,
- 4 Garantir la pérennité des systèmes de suivi & évaluation au sein de la structure,
- 5 Offrir une homogénéité des données produites en fonction de modèles adaptés,
- 6 Améliorer les relations avec le grand public en fournissant des données utiles pour une meilleure connaissance du secteur MAPE et de son apport à l'économie nationale.

Les actions proposées pour une amélioration du partage des données et de leur gestion sont les suivantes :

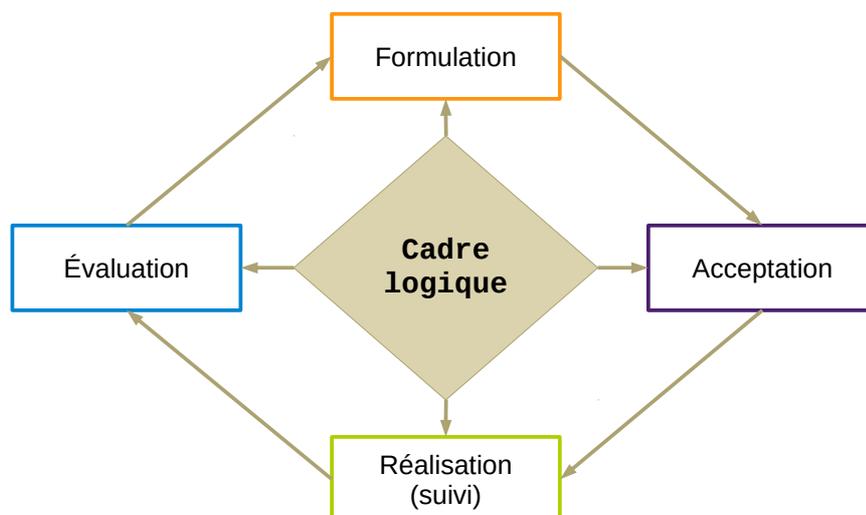
- L'analyse de la structure des données et des droits d'accès de chaque unité ainsi que des utilisateurs externes, débouchant sur une politique maison de l'utilisation, du partage des droits et de la diffusion des données produites par le CAPAM,
- La mise en place de procédures pour la fourniture de données et la gestion documentaire (en rapport avec les mécanismes de suivi & évaluation évoqués ci-dessus),
- La mise en œuvre d'un système intranet avec des zones de stockage et gestion de données partagées pour chaque unité du CAPAM,
- L'adoption d'un système de travail collaboratif et la formation des agents à son utilisation,
- La création d'un espace personnel pour chaque agent comprenant un service de messagerie interne et courriel, un agenda et un stockage de documents en ligne à titre professionnel,
- La définition, formalisation et mise en œuvre des mécanismes de partage des données avec d'autres utilisateurs institutionnels, notamment Direction de l'Environnement, IRGM et Direction des Mines.

11 Définition d'un système de suivi et évaluation

11.1 Définition de projet et cadre logique

Selon l'approche de gestion proposée ci-dessus, qui s'applique aux activités d'appui aux communautés et de collecte de données, la définition d'un système de suivi & évaluation est centrale pour le management de projets. Sous l'impulsion de l'USSED, plusieurs unités du CAPAM ont défini des plans d'action et d'autres outils de suivi des activités. Cependant, comme nous l'avons vu, il est capital d'harmoniser ce type d'approche pour l'ensemble des activités menées au sein de la structure, y compris sur l'ensemble de la stratégie déployée par le CAPAM, les deux niveaux – unités et CAPAM dans son ensemble – devant être cohérents. Une telle harmonisation passe par la formation et par l'accord sur une méthodologie générale, centrée sur les outils de suivi & évaluation.

Leur mise en œuvre est centrée sur la matrice de cadre logique, qui définit l'ensemble des objectifs, activités et résultats attendus pour un projet donné. Sa construction doit faire l'objet d'un exercice de concertation et de consensus entre les acteurs et elle intervient comme outil dans toutes les étapes du projet (Figure 24).



La définition d'un cadre logique résulte de la définition logique des étapes d'un projet, de ses activités, des résultats attendus, des objectifs du projet et des indicateurs qui

Figure 24: rôle du cadre logique dans un cycle de projet. D'après Afrik4r.org.

permettent d'en mesurer les effets recherchés (Figure 25). Le tableau définit la logique de l'intervention du niveau global jusqu'aux activités individuelles. Ce mode de gestion permet de répondre à des questions essentielles qui justifient les activités engagées, et permettent au projet ainsi défini de s'intégrer dans une stratégie d'ensemble cohérente.

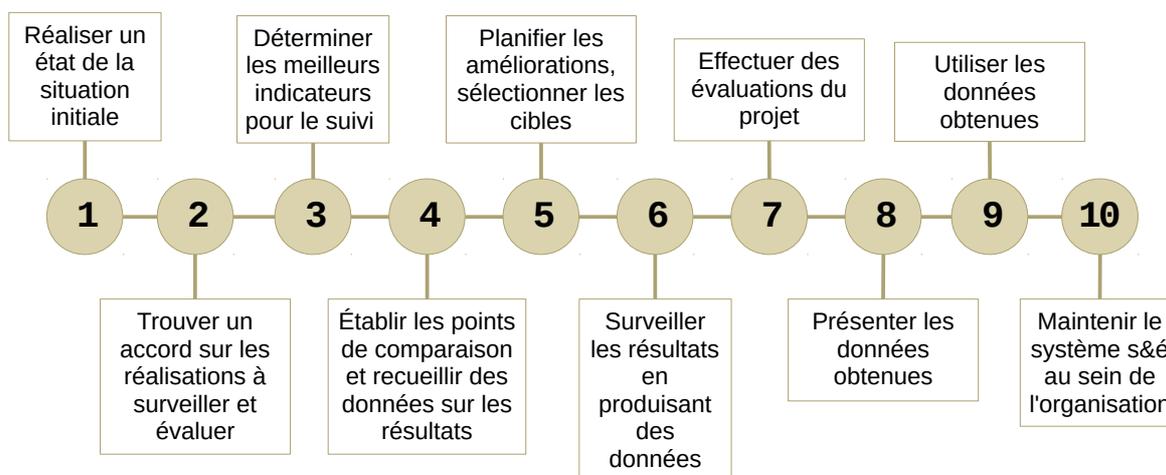


Figure 25: Les 10 étapes pour concevoir, mettre en place et maintenir un système de suivi et évaluation axé sur les résultats. D'après Kusek et Rist (2006).

Les questions sous-jacentes qui conduisent à la construction de la matrice de cadre logique sont (entre parenthèses figurent les entêtes des colonnes de cette matrice) :

- Pourquoi réalise-t-on le projet et ses activités (buts/impacts) ?
- Quels sont les effets escomptés des activités déployées (objectifs/résultats attendus) ?
- Quels résultats seront produits par les activités (produits) ?
- Comment seront obtenus les résultats espérés (activités) ?
- Comment mesure-t-on le succès du projet (indicateurs) ?
- Où et comment peut-on trouver les données pour mesurer le succès des activités du

projet (sources de vérification) ?

- Quels sont les facteurs externes qui peuvent influencer les résultats des activités menées (risques et facteurs externes) ?
- Quels sont les moyens nécessaires pour exécuter les activités, et son coût global (ressources) ?

Comme on peut le voir, la construction et mise en œuvre d'un système de suivi & évaluation demande des capacités pour gérer le processus participatif, pour recueillir des données de manière appropriée et consciencieuse, et d'être impliqué dans le projet. Une telle approche réclame des capacités bien intégrées à tous les niveaux de la structure, et par là-même un cycle de formation pour l'ensemble des personnels et pour toute nouvelle embauche.

En outre, une uniformisation des outils et de leur utilisation est essentielle pour une utilisation optimisée des données produites. Idéalement le travail d'intégration, réalisé par l'USSED, doit être possible et facilité par la normalisation des données produites. Ainsi, la réalisation d'activité sous forme de projets réclame une souplesse dans la définition des indicateurs et des éléments de suivi, la clé de la réussite étant la concertation, tout en ayant des procédures uniformisées pour la collecte et la présentation des données recueillies sur les indicateurs.

L'acquisition d'une « culture du suivi » doit se faire progressivement et doit faire partie de l'ADN de l'agence, au niveau des unités, mais également de la Coordination tout comme des agents à titre individuel. Les mécanismes de suivi & évaluation, s'ils permettent de contrôler une situation ou un ensemble d'activité se présentent aussi comme des guides précieux pour les parties en présence. S'ils sont issus de processus participatifs, ces mécanismes permettent un accord sur les objectifs, les indicateurs et les résultats attendus, accords indispensables dans le cadre d'un appui sectoriel. Les mécanismes de suivi & évaluation sont aussi importants pour valoriser les activités réalisées par les agents (mémoire des actions achevées, indicateurs de qualité et performance) et forment la base d'une politique de ressources humaines fondée sur la motivation et les résultats, sanctionnée par des promotions et d'autres mesures incitatives.

11.2 Les mécanismes de suivi et évaluation

Comme nous l'avons vu précédemment, les missions du CAPAM s'apparentent à celles d'une agence de développement, au management centré sur les résultats, dont l'étalon principal est le projet et non plus l'unité ou le département. En ce sens, les mécanismes de Suivi & Évaluation (S&E), doivent eux aussi être conçus sur la base du projet. Cette partie ne prétend pas donner un outil clés-en-main des indicateurs et mécanismes de S&E à mettre en œuvre pour chaque projet. Le S&E est une approche intégrale qui prend forme à travers la consultation à toutes les étapes et échelles de chaque projet, en adoptant une approche au cas par cas avec les acteurs concernés, ceux-ci englobant également les groupes ciblés. Les acteurs doivent s'approprier les mécanismes, et pour ce faire, ces derniers doivent être mis en œuvre avec leur pleine participation.

Ce chapitre propose un ensemble de concepts et de règles qui encadrent la démarche de mise en place d'un mécanisme de S&E répondant aux principes de la gestion par résultats. La démarche est illustrée dans le cas d'un projet fictif, dont le sujet est « l'appui à la légalisation de sites », en proposant un canevas d'indicateurs définissant une méthode de suivi potentiel pour deux projets incombant au CAPAM.

11.2.1 Différence entre Suivi et Évaluation

La première étape dans la mise en œuvre d'un système de S&E efficace est la définition d'une limite claire entre les mécanismes qui résultent du suivi des activités, et celles qui résultent de l'évaluation du projet ou du programme. Tel que le définit Afrik4R⁴³ :

43 Afrik4R, « Kit de formation. Module 7. Gestion axée sur les résultats : Suivi - Évaluation, et Système

- Le suivi est « un processus continu de collecte systématique d'information sur les indicateurs choisis d'une intervention de développement en cours ». Le suivi est souvent conduit en interne, par les acteurs mêmes du programme.
- L'évaluation est « l'appréciation systématique de la formulation, de la mise en œuvre, de l'efficacité, de l'efficacités, des processus, et des résultats d'un programme/projet en cours ou complété. [...] Elle peut avoir lieu à différents moments du cycle d'un programme et fait appel le plus souvent à des spécialistes externes, non impliqués dans la mise en œuvre du programme à évaluer ».

Afrik4R⁴⁴ présente par ailleurs un tableau (15) relativement concis sur les différences entre les deux concepts, qui permet de mieux cerner à quel niveau intervient chacun des mécanismes :

Tableau 15: différences majeures entre suivi et évaluation d'un projet, d'après Afrik4R.

Critères	Suivi	Évaluation
Fréquence	Régulière, continue	Épisodique, périodique
Couverture	Tous les programmes	Certains programmes et aspects
Objet	Lier les activités et les ressources du programme aux objectifs/résultats	Identifier des contributions causales des activités aux objectifs/résultats
Positionnement	Activité interne	Interne, externe, participative
Données	Générales aux bénéficiaires	Basées sur un échantillon
Profondeur de l'information	Compare les résultats aux cibles Intérêt : QUOI	Explore les résultats inattendus Intérêt : POURQUOI
Coût	Échelonné sur toute la durée	Peut être élevé
Utilité	Gestion et amélioration constantes du programme et de la performance	Prise de décisions majeures sur un programme et bilan global
Diffusion	Rapporte l'avancement et alerte sur des problèmes	Fournit leçons et recommandations et signale des réalisations significatives
Responsabilité	Gestionnaire du programme	Évaluateur de concert avec le gestionnaire et le personnel

11.2.2 La définition d'indicateurs de suivi et de schémas de collecte et production de l'information

Comme mentionné précédemment, le S&E par projet doit devenir l'ADN du mode de fonctionnement de l'institution. Pour ce faire, tous les chaînons du cycle de projet doivent être impliqués depuis les exécutants situés à la base jusqu'aux décideurs, ce qui signifie à la fois une obligation de rendre compte à tous les échelons, mais aussi un droit de regard et de participer à la définition de ces indicateurs de S&E. L'intégration de tels mécanismes dans le fonctionnement courant de l'agence sera d'autant plus aisée si ces derniers émanent de processus participatifs, et trouvent leur légitimité dans des décisions consensuelles.

Concrètement, il est important que les mécanismes de S&E soient donc définis avec les personnels concernés pendant la phase de formulation du projet. C'est à ce moment que sont

d'information », disponible en ligne : http://api.ning.com/files/4YilfwQJfCttHPHiVkJGQGDxcpxF-*3wKGaWO6poHdmiarJk4vV0eGzaQsWlnVNHTuSYAMETbdWkjH8BhxNhJGp8-ZxboJHJO/1098388439.pdf (consulté le 15 décembre 2015).

44 Afrik4R, Ibid.

définis les objectifs, les moyens, et c'est donc l'instant propice pour se mettre d'accord sur les instruments de suivi, les indicateurs de performance interne, le protocole de collecte des données (Qui collecte ? Quelle information ? Avec quels moyens ? Etc.). Pour assurer un S&E performant, une dotation budgétaire doit être affectée à ce système de telle sorte que les procédures prévues puissent être suivies. La définition de responsabilités claires, avec des rôles et des échéances pour le rapportage, le partage d'information, ainsi que la valorisation d'une approche pédagogique concernant les indicateurs de performance et les moyens de suivi et évaluation retenus, sont une condition de la répliquabilité efficace de ce modèle en interne ⁴⁵. Attention, il est important de ne pas être trop ambitieux et de s'en tenir à des systèmes simples mais efficaces, ayant la possibilité d'être pris en charge par les principaux acteurs d'un projet donné.

On peut distinguer 5 étapes principales dans la mise en place d'un système d'information lié au S&E⁴⁶ :

- l'élaboration de la matrice du cadre logique de l'intervention qui intègre notamment les indicateurs par activités, et les sources de vérification. Cette matrice est réalisée dans la phase de conception de l'intervention.
- le développement de la matrice de S&E, qui énumère les indicateurs, détaille les paramètres et intègre les données de départ, offrant ainsi les éléments de base pour le démarrage de l'intervention.
- L'enregistrement et regroupement des données dans une base de données centrale.
- Analyse visant à dégager des conclusions. Ce processus doit être participatif et doit générer des discussions qui incluent tant les décideurs que les collecteurs et transmetteurs d'information.
- Communication des résultats.

Au sein du CAPAM, le rôle d'encadrement des systèmes de S&E revient à l'USSED, tout particulièrement en fournissant les outils adaptés et en accompagnant les chefs d'unités, chefs de file des projets à mettre en place. Dans cette optique, l'USSED se doit de relier un système global de S&E, chapeautant les actions stratégiques de l'agence, avec les S&E adaptés aux réalités du terrain. Il est effectivement essentiel d'identifier le degré de facilité de la mise en place de tel ou tel instrument d'un point de vue des capacités (connaissance, maîtrise de l'outil et de son support), logistique (accès à un ordinateur ou temps passé par exemple), financier (coût de production et/ou transmission de l'information), etc. Il est tout aussi important qu'en aval de la chaîne du traitement des informations, les personnes chargées de l'étude ou traitement de ces données, soient en capacité de le faire.

La création de systèmes efficaces de S&E génère des coûts additionnels et une surcharge de travail pour les agents, ainsi que la nécessité de former et sensibiliser ces derniers aux avantages de la mise en œuvre de tels mécanismes. Les ressources nécessaires doivent être allouées au développement de ce système et, le cas échéant, les personnes qui vont manipuler les données doivent être formées à la production des outils de suivi et à la gestion des indicateurs, de telle sorte que la production de données soit homogène en consistance et qualité. La phase d'échange sur la création des indicateurs, et la phase de formation sont deux opportunités pour responsabiliser les acteurs concernés sur l'importance et le devoir de rendre compte.

11.2.3 Des outils permanents pour une amélioration constante

L'objectif fondamental du mécanisme de S&E est de permettre une meilleure gestion au quotidien d'un projet ou d'un programme, en combinant différents outils de mesure des réalisa-

⁴⁵ Afrik4R, *Ibid.*

⁴⁶ Afrik4R, *Ibid.*

tions complémentaires dans le temps et mêlant une approche au quotidien (indicateurs de suivi) à une prise de distance nécessaire (évaluation). Les mécanismes d'évaluation interviennent à plusieurs étapes clefs du projet :

- Au démarrage du projet, lorsqu'elle rend compte de la situation initiale, et identifie les besoins réels sur le terrain (on parle d'évaluation « prospective ») ;
- Pendant le développement du projet (évaluation « formative »), comme les évaluations à mi-parcours par exemple ;
- En fin de projet, soit au moment où les activités prévues sont achevées, pour connaître les impacts (« évaluation sommative »).

Le suivi, lui, se concentre sur les phases de planification et mise en œuvre des activités, et livraison des produits prévus dans le projet ou programme. Suivi et évaluation sont complémentaires.

Le mécanisme de S&E doit donc être vu comme un mécanisme cyclique qui s'auto-alimente de la production régulière de données conduisant les acteurs à reconsidérer et réajuster leurs actions sur le terrain, comme l'indique le schéma en Figure 26 basé sur le modèle de la roue de Deming :

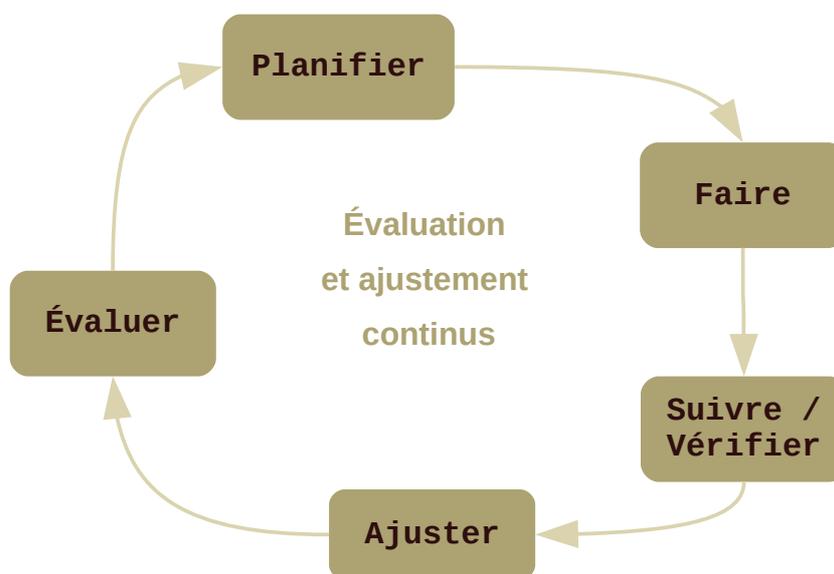


Figure 26: Cycle de l'action basée sur l'évaluation continue, d'après GARCIA MORENO M.

11.2.4 L'importance de combiner des indicateurs de S&E sur toute la chaîne de résultats du projet

Les modélisations peuvent quelque peu varier selon les cas, mais l'idée est qu'un projet se déploie selon cinq axes principaux, des ressources initiales aux impacts de moyen et long terme. Le système de S&E basé sur les résultats, dans l'optique d'identifier clairement les points faibles et les points forts d'un projet, se doit d'avoir cette approche inclusive et de prévoir des éléments de contrôle sur chacun des axes, définis comme suit ⁴⁷ :

- **Les intrants**, entendus comme l'ensemble des ressources (matérielles, humaines,

47 GARCIA MORENO Mauricio (INDES-PRODEV), « Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Modulo 6. Seguimiento y evolucion de los resultados », Banque Interaméricaine de Développement (BID), 2011, 52 p., disponible en ligne : <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36485761> (consulté le 15 décembre 2015)

etc.) mises en œuvre dans le cadre du projet.

- **Les processus**, qui englobent l'ensemble des stratégies et mécanismes d'action, responsabilité et décision, qui conduisent à la mise en œuvre des activités prévues au sein du projet. Un suivi appliqué à ces dimensions-ci permet de déterminer si l'on est en présence des bonnes stratégies, des bons acteurs, des bons moyens, pour la poursuite des objectifs du projet.
- **Les produits ou extrants**, qui forment l'ensemble des biens et services livrables au cours du projet (nombre de formations dispensées, quantités de matériel de production livrées, matériel didactique, autorisations d'exploitations délivrées, etc.). Il convient d'être précis dans la définition des produits : une sensibilisation de trois heures sur les principaux mécanismes de prévention des risques dans les mines ne peut pas être qualifiée de la même manière qu'une formation en Santé et Sécurité d'une semaine incluant un diplôme de premiers secours.
- **Les effets**, comprenant les résultats effectifs directs de la livraison des produits sur la population cible. Par exemple, s'en tenir au fait que trois formations en Santé et Sécurité ont été dispensées ne suffit pas. Encore faut-il connaître le nombre de mineurs ayant bénéficié des formations et l'adoption effective des pratiques enseignées.
- **Les impacts**, qui se définissent comme les changements pérennes générés sur les modes de vie des populations cibles ainsi que sur les autres populations potentiellement impactées indirectement. Très souvent, la mesure des impacts se fait à plusieurs intervalles. Par exemple : à six mois puis à un ou deux ans. Les impacts ne sont pas tous observables immédiatement ; il n'est d'ailleurs pas forcément souhaitable de vouloir en mesurer la portée aussitôt l'activité menée à bien dans la mesure où ce qui est ici recherché est le changement de comportements ou le constat d'effets sur la population cible ou son environnement à long terme et non conjoncturel.

La mesure des impacts est d'autant plus importante au sein du CAPAM que son caractère public lui confère pour principale mission de poursuivre, au travers de ses actions, le mieux-être économique, social et environnemental des populations cibles auxquelles il s'adresse. Ainsi, distribuer du matériel d'appui technique peut sembler une bonne décision de prime abord, mais s'avèrera légitime uniquement si elle génère un mieux-être durable pour les populations cibles (au niveau des ménages, de l'organisation minière et de la communauté) et n'affecte pas négativement d'autres populations.

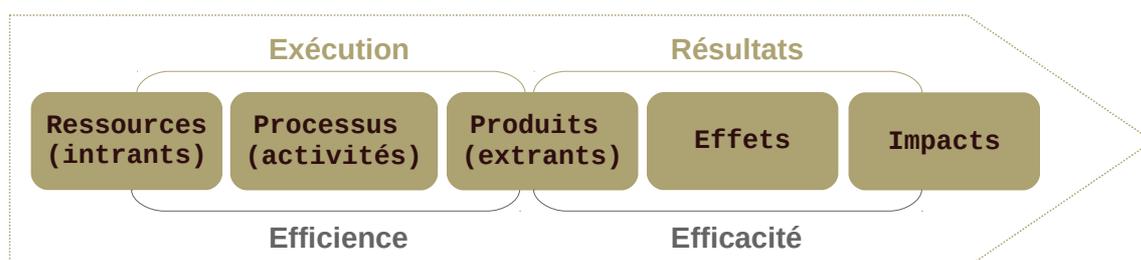


Figure 27: Chaîne de résultats, d'après GARCIA MORENO M. et Afrik4R

11.2.5 Mesurer l'efficacité et l'efficacé

Comme nous l'avons vu, l'évaluation basée sur les résultats porte sur toute la chaîne de résultats d'un projet ou programme, jusqu'à la prise en compte des impacts sur le moyen voire long terme, ce qui marque une différence avec un système S&E classique, qui s'arrête la plupart du temps à la mesure des produits livrés ou éventuellement des effets immédiats de la livraison de ceux-ci. Un système de S&E classique se focalise en effet sur la mesure de

l'efficacité du programme en répondant à la question suivante : les produits ont-ils été livrés en accord avec les activités prévues (processus) et les ressources allouées (intrants) ? Le système de S&E basé sur les résultats intègre lui la dimension de l'efficacité en s'intéressant aux effets durables et aux changements de comportement induits par le déroulement du projet ou programme.

L'intégration de ces deux dimensions est d'autant plus intéressante qu'elles sont complémentaires : un projet conduit avec efficacité, ayant délivré les produits escomptés, n'aura pas nécessairement engendré de changement social, et donc été efficace. Inversement, un programme imparfait quant à la production des livrables, mais dont la sensibilisation aura été suffisamment forte pour provoquer un changement de comportement et donc de conditions de vie s'avèrera plus impactant.

11.2.6 Données quantitatives et qualitatives

Autre complémentarité nécessaire dans l'appréhension d'un système de S&E est la combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives. En effet, si les méthodes quantitatives apportent des éléments pour « *formuler statistiquement une conclusion généralisable* », les méthodes qualitatives permettent, elles, d'« *aller en profondeur des aspects qualitatifs de l'objet évalué* »⁴⁸ et ainsi obtenir des observations plus personnelles, de l'ordre du ressenti. Or, dans un projet qui vise le bien-être des populations, l'appréciation qualitative est toute aussi importante que les données quantitatives.

Pour accéder à des informations aussi bien qualitatives que quantitatives, l'évaluateur a, à sa disposition, un panel d'outils, qui vont des interviews individuelles ponctuelles à un système d'enquêtes mené auprès de toute la population cible, en passant par l'étude de données officielles par exemple. Le schéma en figure 28 donne une idée de la diversité des méthodes existantes, en les classant notamment selon leur degré de formalité ou structuration.

11.2.7 Organisation possible du système S&E du CAPAM

La figure 29 en page 93 présente un modèle d'organisation globale du système de suivi & évaluation intégrant la proposition de réorganisation de l'agence telle que décrite dans le présent rapport.

11.2.8 L'évaluation par situations comparatives : « population cible » et « population contrôle »

Si l'étude des impacts à des périodes échelonnées permet de connaître la pérennité du changement social dans le temps, il reste indéniable que ce changement social peut s'expliquer par des facteurs externes que les indicateurs ne sont pas en mesure de prendre en compte. Par exemple, les revenus, et donc les conditions de vie, pourront s'être améliorés au cours d'une période grâce aux activités directes d'un projet donné, mais aussi du fait de l'augmentation du cours des substances exploitées pendant la même période. Dans le cadre du projet, pour des raisons objectives de mesure réelle des impacts, il peut être utile de mener une étude comparative entre la population cible (ou « groupe test ») et une autre population dite de « contrôle » (ou groupe « témoin ») qui présente, à l'origine, des caractéristiques similaires à la population cible mais qui ne fera l'objet d'aucune intervention pendant la durée du projet avec la population cible, et qui sera donc utilisée comme étalon du changement ou « contre-factuel ». Au vu du fait que les deux populations, « cible » et « contrôle », évoluent dans des conditions similaires, les facteurs externes agissant sur leur mode de vie devraient être similaires au cours du projet, ce qui permet de déterminer concrètement, à partir du mode de vie de la population « contrôle » quel a été le changement réellement opéré par le projet sur la population « cible », et ainsi tenir compte de l'influence des facteurs externes ayant pu influencer sur les modes de vie des communautés ciblées.

⁴⁸ Afrik4R, *Ibid.*

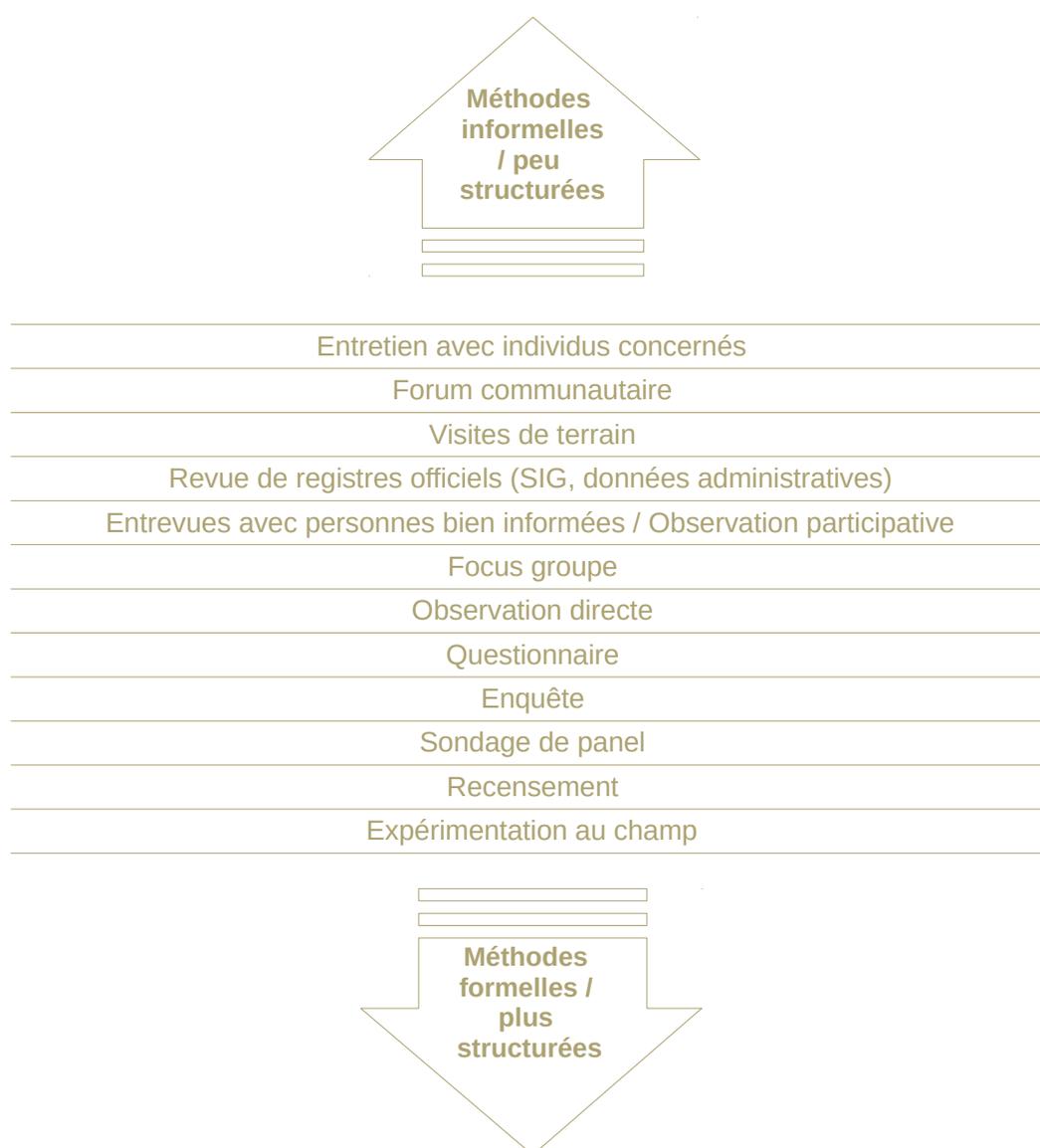


Figure 28: Méthodes de collecte selon leur degré de formalité. D'après Afrik4R.

De la même manière, si le mode de vie de la population « cible » ne s'est pas amélioré avec le projet, l'étude du mode de vie de la population « contrôle » peut permettre de relativiser l'absence de changement en montrant par exemple que les difficultés ont été similaires voire plus virulentes dans la population « contrôle » au cours de la période. En revanche, la présence d'évolutions similaires dans les modes de vie des deux populations au cours du projet peut être considérée comme une absence d'impact du projet, et doit conduire à la révision des actions entreprises vers des options génératrices de changement social.

11.2.9 Assignment aléatoire et randomisation

La méthode utilisée pour ce type d'approche est souvent celle de l'assignment aléatoire de l'évaluation et de la randomisation des résultats. Cette technique a pour but de choisir des individus au hasard, dans le groupe « cible » et dans le groupe « contrôle », qui feront l'objet de l'évaluation. Cette sélection au hasard doit être assez ample pour permettre d'avoir un échantillon représentatif du groupe dans son ensemble, et ainsi obtenir une image fidèle du

groupe sans qu'il soit pour autant nécessaire d'évoluer tout le groupe pour obtenir des résultats représentatifs. Cette approche demande de suivre un protocole précis dans la phase de préparation de l'évaluation, mais s'avère être relativement pratique pour étudier les impacts de projets qui touchent des populations importantes. Il s'agit d'une approche qui pourrait par exemple être mise en place pour connaître l'évolution de la condition des mineurs au gré de la mise en œuvre des programmes de formalisation de l'activité minière, dans la mesure où celle-ci toucherait des milliers de mineurs. Les nombreux travaux de recherche appliquée du Jameel Poverty Action Lab (J-Pal), sont un bon exemple de la probité de cette méthode d'évaluation⁴⁹.

49 Pour plus d'information, consulter: <http://www.povertyactionlab.org/fr/m%C3%A9thode/l%C3%A9valuation-al%C3%A9atoire>

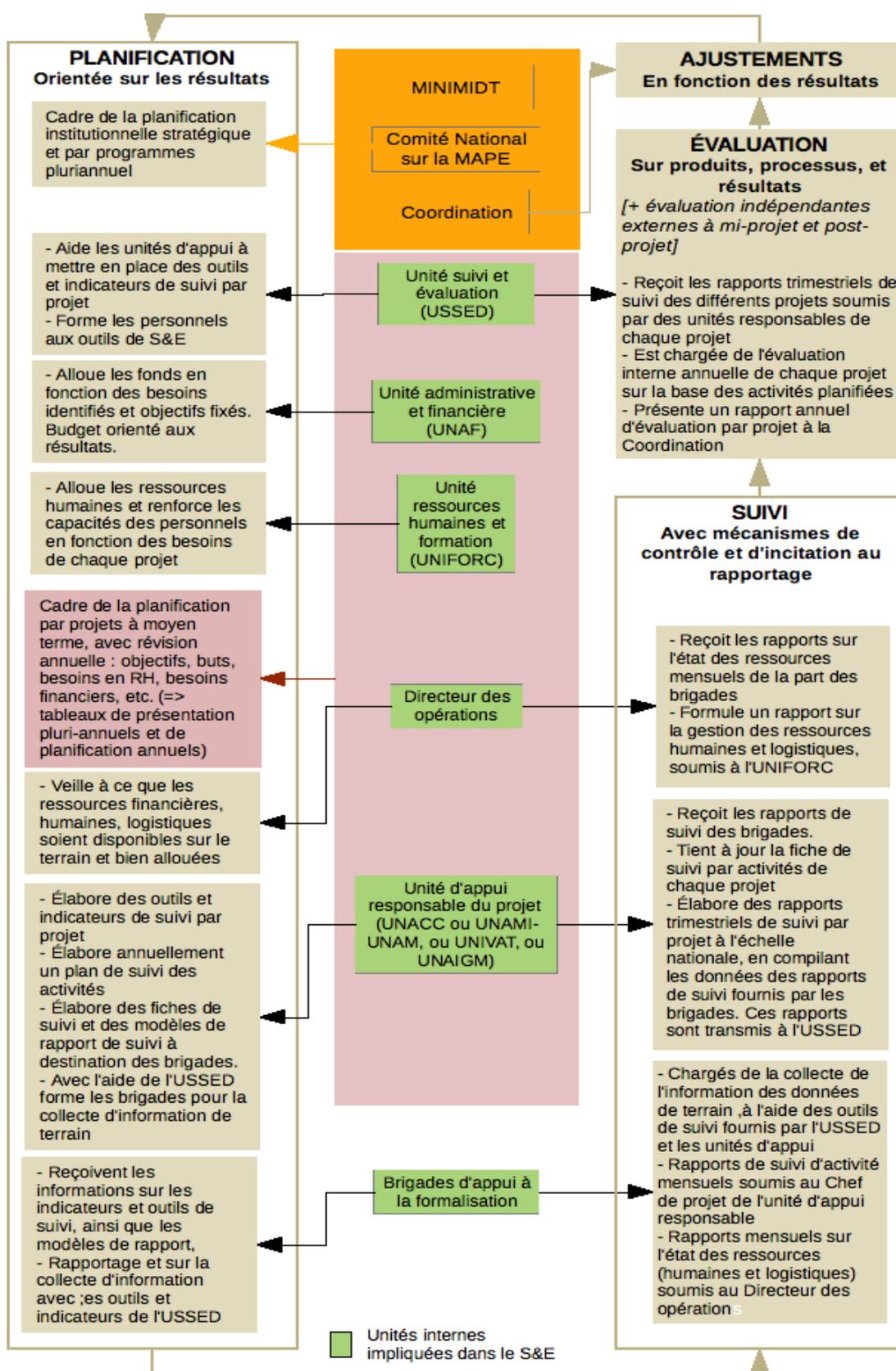


Figure 29: proposition de modèle d'organisation du CAPAM.

12 Démarche globale de la qualité au sein de l'organisation

La démarche qualité touche les procédures administratives et financières de la future agence CAPAM. Elle est fortement dépendante de la mise en place de mécanismes de suivi & évaluation (S&E) décrits par ailleurs dans la présente étude comme des mécanismes essentiels de pilotage de projets et de mise en exergue des expériences acquises (voir § 11). Elle sera donc menée à bien en priorité par l'USSED comme unité technique, mais portée par la Coordination Générale qui joue ici un rôle clef. Naturellement, toutes les Unités et Cellules de l'Agence doivent participer au processus de mise en place. La démarche qualité s'accompagne de documents et procédures qui, une fois adoptés, offrent plusieurs avantages décisifs :

- Permettre une meilleure navigation stratégique et financière de l'organisation, avec la possibilité d'avoir un tableau de bord en temps réel sur les activités et la situation comptable ;
- Garantir une qualité de services vis-à-vis des tiers avec qui le CAPAM interagit, notamment en conservant une trace des décisions et des échanges qui ont lieu pendant le déroulement d'une activité ou d'un programme donné ;
- Promouvoir la qualité interne des communications et de la chaîne de responsabilité dans la production des services et les transactions financières ;
- Faciliter la mise en œuvre du suivi et des évaluations ;
- Permettre la réalisation d'audits internes structurés, répondant à une démarche organisée et objective.

Il est toutefois nécessaire d'avoir au préalable une structure bien organisée et structurée, ayant pleine connaissance des missions qui lui sont confiées. Il est également nécessaire que la mise en place du système qualité soit poussée par une impulsion provenant de l'échelon le plus élevé de la Direction du CAPAM, car elle doit émaner avant tout d'un objectif d'amélioration du management et des résultats.

Le processus peut être seulement partiellement défini par la présente étude. S'agissant d'une démarche construite avec les intéressés, ce rapport ne peut offrir que des indications et des méthodes pour aboutir à un système qualité propre au CAPAM. Une architecture de base est ainsi proposée, ainsi qu'une ébauche de guide qualité contenant des procédures prédéfinies **d'après le modèle organisationnel développé dans la présente approche**. La mise en application d'un mécanisme global de qualité s'accompagne effectivement de la réalisation d'un guide de procédures, qui là aussi, doit faire l'objet d'un travail interne. Un exemple d'architecture possible d'un tel guide est proposé en annexe 14.6).

On s'intéressera donc plutôt à la définition de la démarche et des procédures plutôt qu'à être inutilement exhaustif dans la définition des schémas logiques de détail qui dépendent fortement des activités effectivement mise en place et des interactions entre les employés. Le guide produit sera donc une ébauche qui nécessitera un processus post-audit de mise en route. Le présent rapport propose ci-dessous un déroulé des étapes pour aboutir à la définition d'un système qualité réellement calqué sur la réalité de ce que sera le CAPAM après la réforme de ses procédures.

Il doit rester présent à l'esprit de la Coordination du CAPAM que la mise en marche d'un système qualité est un processus **collaboratif**, construit sur une base **consensuelle**, fondée sur **l'expérience** acquises des différentes parties. Le processus en question contribue donc aussi à modifier les rapports entre employés et les relations hiérarchiques dans le sens d'une collaboration améliorée.

12.1 Les étapes de définition du processus qualité

Les étapes se veulent être un guide pour améliorer l'ensemble de la démarche. On peut définir la mise en application d'un processus de qualité en 10 étapes.

1. Définir les missions essentielles et la finalité première de l'organisation, son cœur de métier en fonction de ses bénéficiaires directs

- a) À partir de cette définition, il est possible de sélectionner les domaines qui seront couverts par le management de la qualité et ceux qui en seront exclus. Dans un premier temps on peut limiter certains domaines mais il est par contre nécessaire d'être cohérent dans la démarche afin d'obtenir une logique globale. En effet un domaine d'activité ne peut être inclus dans une démarche qualité si une de ses sous-activités essentielles ne l'est pas.
- Par exemple on pourra inclure dans les activités du CAPAM la canalisation de l'or dans le circuit formel par le réseau de comptoirs d'achat ainsi que les projets spécifiques d'appui à la formalisation des groupements miniers, deux des activités essentielles de l'agence.
- b) Il faut aussi délimiter le périmètre géographique et les bénéficiaires qui sont couverts par le processus global de la démarche qualité. De cette manière, on peut engager les opérations sur des unités géographiques cohérentes et isolées afin d'éprouver une approche qualité, puis l'étendre sur l'ensemble du territoire couvert par l'agence une fois testée.
- Les zones aurifères des régions Est et Sud, la zone de production du saphir autour de Garoua, ou encore la production de quartzites à Pouma semblent être des unités cohérentes de travail, et les bénéficiaires bien connus.



Figure 30: Exemple de démarche globale de définition des objectifs qualité pour le CAPAM.

2. Définition et diffusion de la politique qualité

- a) L'agence doit alors définir les objectifs opérationnels de la démarche qualité et les communiquer à l'ensemble du personnel
- Les objectifs doivent correspondre à des performances (compatibles avec la qualité), conforme à la stratégie du CAPAM et à ces résultats espérés à atteindre pour l'année. On doit donc au préalable **définir des indicateurs et une valeur à atteindre** pour ceux-ci.
 - Ainsi, les objectifs globaux assignés au CAPAM, dont découlent des objectifs annuels constituent la base de la politique qualité. Le tableau ci-dessous donne des exemples d'objectifs mesurables qui correspondent à la stratégie d'ensemble du CAPAM.

Tableau 16: exemples d'indicateurs globaux de résultats à atteindre, déclinés sur des objectifs annuels.

Objectif stratégique	Indicateur	Valeur globale à atteindre	Valeur annuelle
Connaissance du secteur MAPE	Nombre de sites MAPE nouvellement géolocalisés avec données collectées	>90% du secteur connu dans le pays (cette dernière valeur, actuellement inconnue, devant être estimée)	20% de nouveaux sites supplémentaires par an
	Géolocalisation des autorisations d'exploitation artisanale	100% des AEA localisées (30% actuellement connues)	+20% par an
Achat de produits miniers du secteur	Nombre comptoirs d'achat déployés par zones minières	Au moins 5 comptoirs par district minier	1 comptoir supplémentaire par an
	Le volume d'or artisanal canalisé dans les comptoirs en rapport avec la production globale du secteur	Au moins 50% de l'or est acheté par les comptoirs officiels	+5% par an
Fourniture de services spécialisés aux opérateurs MAPE	Respect des délais des services fournis	95% des services sont fournis dans les délais impartis	+20% par an jusqu'à 85%
	Indice de satisfaction des clients qui ont bénéficié des services (d'après des enquêtes de satisfaction)	Indice supérieur à 80%	+5% par an
Appui à la promotion, légalisation et formalisation du secteur	Nombre de sites qui sont formés en groupements officiels	>70% de la population de artisans miniers fait partie de groupements organisés et officiels	+10% par an, jusqu'à au moins 50%
	Nombre de districts miniers bénéficiant d'une couverture et d'un appui par le CAPAM	L'ensemble des régions MAPE possède des antennes CAPAM fournissant des services d'appui	+15% des surfaces minières MAPE par an

b) La communication de la démarche qualité passe par le choix de méthodes de diffusion mais surtout **d'appropriation** de ces processus, plusieurs outils sont très utiles comme :

- La lettre de mission, ou « slogan qualité », qui permet de synthétiser en quelques mots les objectifs stratégiques visés et les axes de la qualité ;
- Les tableaux de bords simples et efficaces de résultats présentés sous formes de diagrammes ;
- Des grilles de retour d'expérience permettant à des acteurs d'un projet d'exprimer les enseignements positifs et négatifs de la mise en œuvre des activités du projet. Le regard porte sur la démarche d'ensemble, les processus employés, les productions, l'implication des acteurs, et les moyens utilisés.

Le rôle de la coordination dans la diffusion et l'appropriation d'une démarche qualité

L'impulsion globale de la démarche doit être donnée par **la direction** de l'organisme ici la Coordination Générale. Son implication doit servir de modèle et les règles qualité doivent s'appliquer également, et avant tout, à la Direction. Il est également important pour la Coordination du CAPAM de comprendre les facteurs de blocages et de bâtir des stratégies de concertation, négociation et de patience pour vaincre les différentes résistances au changement.

On peut relever trois types différents de résistances aux changements auxquels la direction peut faire face.

1. **Les résistances d'intérêt** : L'introduction d'une réforme et d'une démarche qualité peut affecter les relations de pouvoirs et la hiérarchie au sein de l'organisation. Les dirigeants et cadres chercheront à connaître la nouvelle donne bien en amont afin de connaître les impacts sur leur propre situation. Ce type de résistance doit être identifié en amont et être négocié avec de la patience et de l'écoute.
2. **Les résistances de confort** : les personnels qui occupent des postes bien établis et jouissent de marges de manœuvre larges dans leur environnement professionnel voient leurs conditions changer par la mise en place d'une transparence et une redevabilité nouvelles dans le cadre des démarches de qualité. La démarche doit donc être argumentée sur la base d'informations les plus précises possibles et d'une argumentation bien pensée. Il ne faut pas minimiser la nécessité du changement, mais s'appuyer sur l'intérêt en termes d'amélioration des résultats d'ensemble, de clarification des rôles et du fonctionnement. Le bilan du changement doit s'avérer gagnant-gagnat pour ce type de résistance
3. **Les résistances d'incapacité** : les difficultés entrevues par le changement des méthodes de travail et de l'implication peuvent sembler insurmontables par certains personnels, qui provoquent des souhaits de quitter l'organisation. Ils risquent de ne jamais adhérer au processus de démarche mis en œuvre, créant des freins importants. Il est important de mettre en place des démarches d'accompagnement personnalisées permettant d'améliorer l'acceptation du changement ayant pour but de rassurer les personnes affectées.

3. Déployer des objectifs cohérents et mesurables

La notion d'objectifs qualité est déployée dans tous les grands référentiels qualité, y compris la norme ISO 9001. Cependant il existe peu de méthodes pour faciliter la définition de ces objectifs. Nous abordons ici la méthode SMART, ou ASMAC dans l'acronyme français. Dans le cas du CAPAM, comme de toute organisation structurée, la définition d'objectifs qualité devrait être issue d'une démarche telle que celle définie dans la figure 30. C'est en fonction d'une stratégie nationale, d'objectifs de l'État et de l'observation de l'évolution du secteur que la Coordination de l'Agence est capable de bâtir une stratégie opérationnelle. C'est donc dans la définition de ces objectifs que la politique qualité prend tout son sens comme outil de pilotage majeur de l'organisation.

La méthode ASMAC désigne les termes :

- **Ambitieux** : l'ambition des objectifs doit résulter d'un équilibre entre les souhaits de développement et les réalités du marché. Ils doivent provenir d'une approche raisonnable tout en posant un défi mesuré à l'organisation. Un objectif trop ambitieux tend à décourager les équipes de personnels qui doivent l'atteindre.
- **Spécifique** : on doit se poser la question de l'adéquation de l'objectif défini, s'il est

bien représentatif. On doit connaître la méthode de mesure de l'objectif.

- Exemple d'objectif spécifique : 30% des groupements miniers de la région du Sud doivent obtenir un statut légal (GIC ou coopérative ou entreprise) avant la fin 2017.
- Exemple d'objectif non spécifique : Les statuts des groupements doivent être conformes au cadre légal en vigueur pour des entités minières.
- **Mesurable** : L'objectif doit fournir des informations factuelles, non discutables et permettant de prendre des décisions.
 - Exemple d'objectif mesurable : 50% des artisans de la région Sud doivent avoir bénéficié d'une formation sur la santé et la sécurité au travail avant le 31/12/2017 ;
 - Exemple d'objectif non mesurable : la santé et la sécurité des artisans dans la région Sud sont renforcés.
- **Atteignable** : c'est le contrepoint de l'ambition et des attentes irréalistes. Il vaut mieux assigner des objectifs en deçà de ce que la structure est en mesure d'atteindre, surtout au moment des phases initiales et pour des projets dont les activités ne sont pas bien maîtrisées.
 - Exemple d'objectif réaliste : 3% des groupements de la région Sud possèdent un statut légal de groupement avant fin 2016 ;
 - Exemple d'objectif irréaliste : 75% des groupements sont légalisés la première année.
- **Compatible** : l'atteinte d'un objectif ne doit pas se faire au détriment d'un autre. Autrement dit, il doit exister une cohérence d'ensemble entre les objectifs avec les axes de la stratégie globale fixée. Par exemple, un objectif visant à fournir des services techniques d'exploitation à des entreprises semi-mécanisées peut ne pas être compatible avec l'objectif de réduction des impacts environnementaux dans le secteur. Une certaine cohérence est attendue dans la stratégie développée, basée sur une vision de développement durable. Typiquement, pour le CAPAM les objectifs devront s'inscrire dans la préservation environnementale, l'amélioration sociale, et le développement économique local.

4. Déterminer les processus de l'organisation

- a) Un processus est formé d'un ensemble d'activités qui sont habituellement menées par l'agence dans les programmes, actions et services qu'elle déploie. Sur le plan interne, ces actions génèrent des « services » et/ou des « produits », livrables au « client ». Ces processus doivent être déterminés d'un commun accord entre les Unités et Cellules actives pour un processus donné, sous la houlette de l'USSED qui coordonnera cette étape de définition (rappelons que la Coordination doit se soumettre au même processus). La gestion des activités comme des processus permet d'avoir une vision plus transversale ce qui induit :
 - Un décloisonnement des services ;
 - Une optimisation des passations, entrées et sorties de services ou produits ;
 - Une amélioration de la circulation de l'information.
- b) On s'attachera à définir les processus le plus courant dans un premier temps, ceux qui constituent le cœur des activités menées par le CAPAM, et on cherchera à identifier les Unités et Cellules impliquées. À titre d'exemple, on peut analyser le processus « *Achat de matière* » comme un ensemble d'activités qui implique plusieurs entités du CAPAM, comme montré dans la figure 31).

c) On peut définir des processus pour l'ensemble des actions majeures, telles que

- Le management,
- les opérations comptables,
- La sauvegarde des documents,
- La réalisation de prestations pour des clients externes,
- etc.

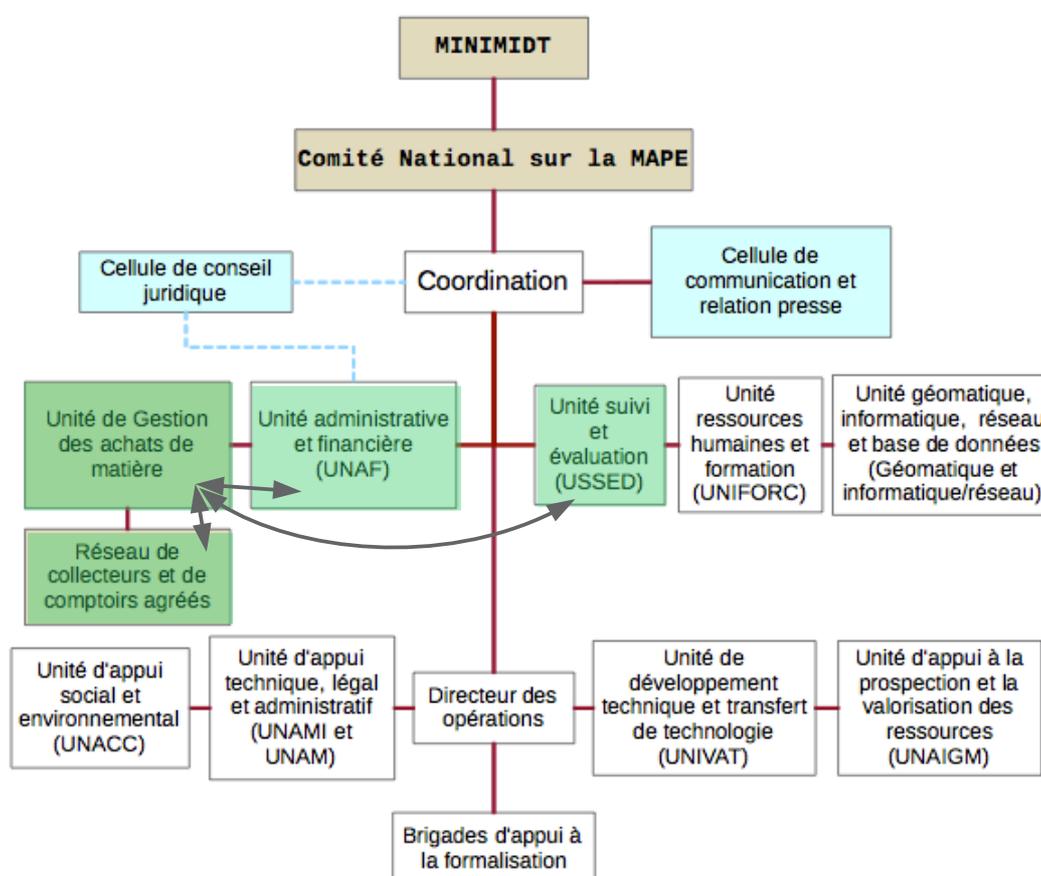


Figure 31: Processus de démarrage et de réalisation des achats de matière dans une zone donnée. Les unités impliquées sont (en vert sur l'organigramme) l'UGAM, le réseau de comptoirs et collecteurs, l'UNAF, l'USSED.

Les processus identifiés dépendent des activités stratégiques menées, et on peut mettre en évidence plusieurs processus qui sont reliés les uns aux autres. Ainsi l'activité d'achat de matière est rattachée en aval à la conduite d'un ensemble d'actions sur le terrain, l'unité chargée des achats ayant pour mission d'encadrer les différents collecteurs et comptoirs d'une région ciblée.

Dans le cas de la Figure 31, l'information doit être clairement transmise entre toutes les unités impliquées sur les montants alloués, les objectifs visés, les montants des dépenses autorisés et les rapports financiers et narratifs à restituer. Ce processus intègre volontairement un nombre limité d'unités afin de faciliter cet échange et la gestion des campagnes.

Afin de préciser le déroulement et d'optimiser l'efficacité d'un processus donné, il est utile de définir les ressources nécessaires à son pilotage, comme indiqué dans la figure 32 et les démarches permettant de contrôler les résultats et d'améliorer son fonctionnement. On visualise ainsi les liens potentiels entre démarche qualité et système de S&E. Pour reprendre l'exemple du processus « achat de matière », en l'appliquant au cas particulier de l'or, on pourra préciser :

- Les objectifs fixés en termes de quantités achetées, les impacts en termes de communautés visées, l'association potentielle avec d'autres actions stratégiques telles que l'appui à la formalisation (avec la Direction des opérations et l'UNAM et UNAMI) ;
- Les paramètres nécessaires au bon déroulement sont précisés dans une fiche descriptive de la campagne :
 - Le personnel impliqué, les comptoirs visés, les communautés ciblées, les collecteurs indépendants qui peuvent être intéressés ;
 - Les méthodes d'approche, la stratégie d'achat, les prix pratiqués, les marges de manœuvre financière, etc. ;
 - Le matériel utilisé (véhicules, outils de suivi, balances, outils de vérification du caratage, etc.), et la responsabilisation sur les outils fournis ;
 - Le montant du financement, avec les montants pour les différents postes (logistique, achat, perdiem, etc.) ;
 - La couverture géographique visée et le nombre de communautés ciblées.
- Les outils de mesure de traçabilité effective des fonds et des matières, utilisés dans le cadre du suivi, comme par exemple :
 - Les carnets de bordereaux (à numéro unique) pour remise des fonds aux comptoirs et collecteurs ;
 - Les carnets de bordereaux (à numéro unique) de remise des enveloppes contenant les achats d'or ;
 - Les enveloppes inviolables permettant de sceller les achats ;
 - Le tableau de dépenses ;
 - Les carnets de reçus pour les dépenses courantes ;
 - Le rapport financier global ;
 - La fiche d'évaluation de la campagne.

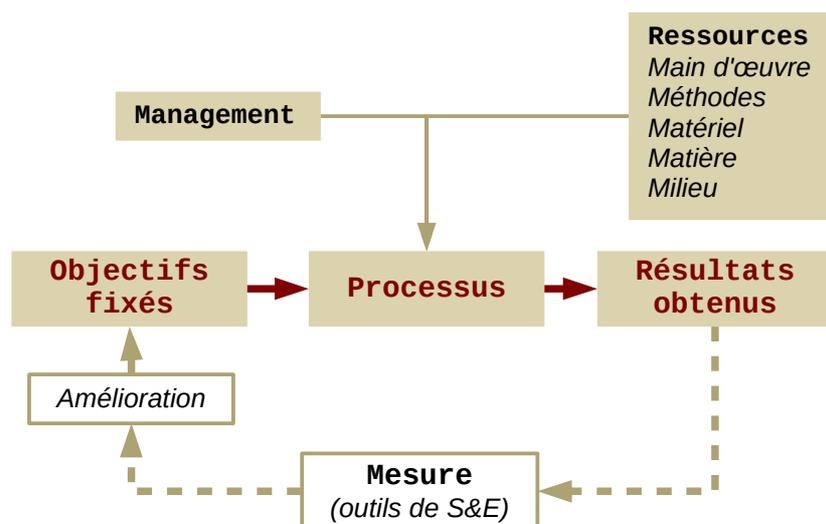


Figure 32: éléments connexes permettant d'améliorer la définition des processus.

5. Définir les activités et les séquences des processus

- a) Chaque processus est défini par un ensemble d'activités. Les activités doivent être décrites avec les opérations nécessaires pour le maintien de la qualité et en fonction du personnel qui doit les réaliser. Par exemple, la réalisation des achats de matière passe par :
- la définition des objectifs et des moyens à mettre en œuvre, effectuée par l'unité et le chargé des achats dans une zone donnée ;
 - L'acquisition des fonds auprès de l'UNAF ;
 - L'acquisition des matériels manquants et nécessaires auprès du comptable matière ;
 - La réalisation de la mission auprès des comptoirs et collecteurs ;
 - Le démarchage de nouveaux collecteurs ou l'ouverture de comptoirs ;
 - L'évaluation des comptoirs et des collecteurs ;
 - l'analyse technique et financière des produits acquis et leur post-traitement éventuel ;
 - La production des bilans de matière et financiers.
- b) Le traitement par processus introduit également la notion interne de Client (ici le MINFI) et de fournisseur (les comptoirs et collecteurs) et l'interaction des processus entre eux. On aboutit ainsi à une définition des activités par des **données d'entrées** (les objectifs de quantité/qualité/couverture géographique, les moyens logistiques et humains, les fonds financiers, etc.) et un ou plusieurs **éléments de sortie** (les achats collectés). Cette définition peut être visualisée sous la forme d'une fiche synthétique comme par exemple dans le tableau 17.

Tableau 17: Définition des principales activités pour le processus d'achat de matière.

Données d'entrée	Activités principales	Éléments de sortie
Contexte fiscal et légal (Coordination)	Définition des objectifs financiers et d'achat	Produits collectés (et post-traités le cas)
	Mission de visite des comptoirs et des	

Données d'entrée	Activités principales	Éléments de sortie
Objectifs d'achat matière (MINFI-MINIMIDT) Contexte de prix international et état de trésorerie (UNAF) Disponibilité logistique	collecteurs	échéant) (MINFI) Bilans financiers et matière (UNAF) Rapport logistique et évaluation du réseau d'achat (Chef Unité) Rapport sur la traçabilité (USSED)
	Démarchage de nouveaux collecteurs et ouverture de comptoirs	
	Évaluation des comptoirs et collecteurs existant	
	Contrôle qualité des achats et bilans financiers	
	Contrôle de la traçabilité	
Finalité	Indicateurs	
Atteindre les objectifs d'achat avec la qualité de produits attendue (satisfaction du client = MINFI) et la traçabilité interne des achats souhaité (=garantie d'origine et intégrité prix)	<ul style="list-style-type: none"> • Prix final réel des achats • Qualité de la matière collectée • Bilan financier (<2% de pertes) • Évolution des quantités collectées 	
Pilotage		
Unité des achats matière		

6. Définir la responsabilité des processus

- a) Le pilotage des processus s'effectue sous la responsabilité d'un pilote, ou personne en charge de la conduite globale et de la coordination des activités. D'autres agents peuvent être responsables d'une tâche ou d'une activité spécifique. On peut identifier des responsabilités typiques d'un processus, ici reprises dans le cadre d'un processus d'achat de matière :
- Mise à disposition des ressources → UNAF
 - Optimisation de l'usage des ressources → Agent chargé des achats
 - Surveillance et mesure → USSD
 - Traitement des dysfonctionnement → Unité chargée des achats
 - Communication des résultats et informations → Unité chargée des achats
- b) L'attribution de la responsabilité peut se faire avec l'appui du service chargé des ressources humaines, ici l'UNIFORC, pour des renforcements de compétences et des réorientations professionnelles éventuelles.

7. Définir la documentation des processus

- a) Les documents rattachés à un processus donné servent à préserver l'homogénéité des pratiques et pour pouvoir comparer des situations équivalentes. Ils sont utiles en cas d'absence ou de remplacement du personnel au sein d'un processus.
- b) Les documents doivent être conçu comme des aides pour les intervenants et non comme des contraintes supplémentaires.
- On peut définir un ensemble de documents nécessaires pour le bon fonctionnement d'un processus donné en fonction des informations et des résultats recherchés. Le tableau 18 illustre le cas d'un processus d'achat de matière.

Tableau 18: exemple d'objectifs recherchés dans la production de documents dans le cadre des processus d'achat de matière.

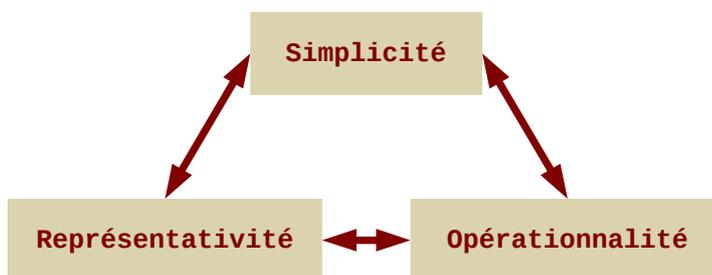
Informations recherchées par la documentation	Type de document
Identifier les points bloquants et les risques du processus	<ul style="list-style-type: none"> Fiche d'évaluation de mission
S'assurer de l'homogénéité des pratiques	<ul style="list-style-type: none"> Feuille de comptes d'achats et de dépenses Fiche logistique de mission Bordereaux de fonds Bordereaux de matière Enveloppes sécurisées matière (cas de l'or)
S'assurer de la conformité des pratiques (traçabilité et comptabilité)	<ul style="list-style-type: none"> Guide sur les bonnes pratiques d'achat Fiche d'évaluation de la mission Bordereaux d'achat et fonds
Faciliter les absences et les changements de personnel	<ul style="list-style-type: none"> Guide pour les bonnes pratiques d'achat

8. Définir les activités de surveillance et de mesure de l'efficacité des processus

- a) Qu'il s'agisse d'audits internes, de contrôles ou d'indicateurs de suivi, les activités de surveillance et de mesure doivent être effectuées pour s'assurer de l'efficacité du processus, soit leur aptitude à atteindre les objectifs fixés. Ainsi, la définition d'un indicateur de performance requiert d'être (voir détail dans l'encadré ci-dessous) :
- Compréhensible par tous les intervenants de la chaîne du processus ;
 - Objectif, représentant l'ensemble du processus, et quantifiable ;
 - Opérationnel, c'est-à-dire qu'il apporte des informations permettant de prendre des décisions à temps.
- b) Les indicateurs doivent être représentatifs d'objectifs : qui doit-on satisfaire ? Quels sont les points le plus importants à atteindre dans les activités déployées ? Comment peut-on les mesurer ? Quels objectifs en termes de valeurs cibles pour un projet défini ?

Comment définir un bon indicateur de performance ou de qualité ?

Un « bon » indicateur doit disposer de 3 qualités : simplicité, opérationnalité, représentativité.



1. Simplicité d'un indicateur

Il doit être compris par le plus grand nombre de personnes, notamment toutes celles qui sont concernée par la chaîne d'activités et d'évènements d'un processus donné. On doit donc préférer les critères évidents pour tout le monde. Ainsi par exemple, on parlera plus facilement du nombre de groupements qui vendent leur production à tel comptoir donné, plutôt que du taux de couverture de la zone locale.

2. Représentativité de l'indicateur

La validité de l'indicateur ne doit pas faire débat. Cependant, un indicateur parfaitement représentatif est difficile à déterminer, car il doit être en même temps quantifiable, exhaustif et objectif. Or l'acquisition de ces trois caractéristiques peut signifier une augmentation drastique du coût de la mesure pour l'indicateur.

Les indicateurs peuvent être plus ou moins représentatifs selon leurs caractéristiques. Ainsi si on cherche à mesurer les performances d'un comptoir donné, on peut choisir par exemple :

Indicateur	Représentativité	
Nombre d'artisans vendant leur or au comptoir par rapport au nombre total de mineurs dans la zone d'influence du comptoir	Exhaustif	→ non
	Objectif	→ oui
	Quantifiable	→ oui
Quantité d'or achetée par rapport à une production estimée d'or dans la zone d'influence	Exhaustif	→ oui
	Objectif	→ non
	Quantifiable	→ oui
Taille de la zone d'influence du comptoir	Exhaustif	→ non
	Objectif	→ oui
	Quantifiable	→ non

Pour contourner ce type de difficulté, il vaut mieux combiner deux critères pour définir une situation donnée.

3. Opérationnalité d'un indicateur

Pour pouvoir agir à temps il faut éviter de travailler avec des indicateurs « rétroviseurs », qui rendent compte d'une situation passée dans un temps qui ne permet pas de déclencher des mesures correctives.

Dans le cas du processus d'achat de matières, le rapport financier, peut s'avérer utile pour planifier et vérifier sur une période donnée, mais ne permet pas de corriger immédiatement en cas de problème sur venant sur le terrain. Il est nécessaire de mettre en place un tableau de bord quotidien dans ce cas.

- c) Les audits doivent également être précisément définis dans les informations à rassembler et les objectifs recherchés. Leur définition résulte de l'expérience ac -

quise, des dysfonctionnements éventuels sur les processus, et sur la recherche des responsabilités.

9. Mesurer et améliorer les performances

- a) Il est capital de mettre en place des activités de surveillance et de mesure pour analyser les résultats et offrir l'opportunité d'améliorer les processus. Ce processus permettra de :
- Traiter les dysfonctionnements (pour qu'ils ne se reproduisent plus) ;
 - Améliorer les performances.
- b) On pourra effectuer périodiquement des revues des processus, sur la base de données recueillies (voir figure 33) pour :
- Apporter des modifications tenant compte des constats accumulés ;
 - Réorienter les processus en fonction des changements stratégiques d'objectifs et de ligne globale d'action ;
 - Apporter des facilitations au quotidien.

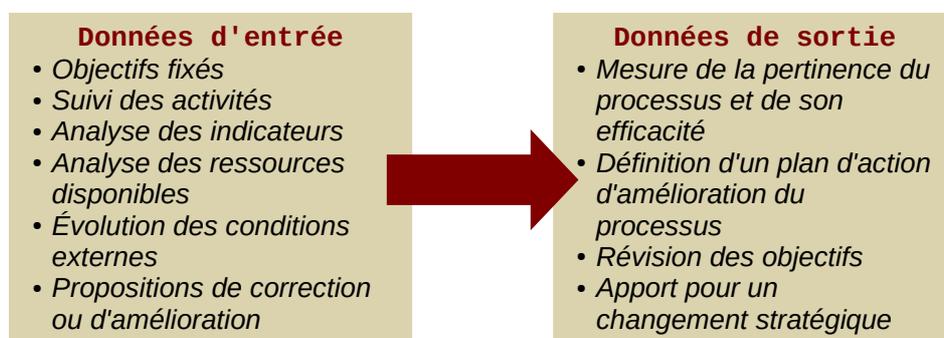


Figure 33: Données d'entrée utilisables pour les revues de processus, et données de sortie, produits de ces revues.

- c) Le rôle de l'USSED, et particulièrement du responsable qualité du CAPAM, est ici essentiel. Il supervise la cohérence globale de la qualité sur l'ensemble des processus (et dans les relations entre les différents processus), et il mène les révisions de qualité au sein des processus, avec les unités concernées. Le responsable qualité du CAPAM doit donc décider et planifier les revues de processus sur une base périodique, qui soit en adéquation avec les besoins des unités pilotes des processus.

10. Reprendre le cycle de l'amélioration des processus

À ce stade, la démarche de qualité est déjà initiée. Elle doit poursuivre un plan d'amélioration cyclique qui tend à une recherche de l'optimisation permanente, comme indiqué dans le cycle de Deming (figure 34).

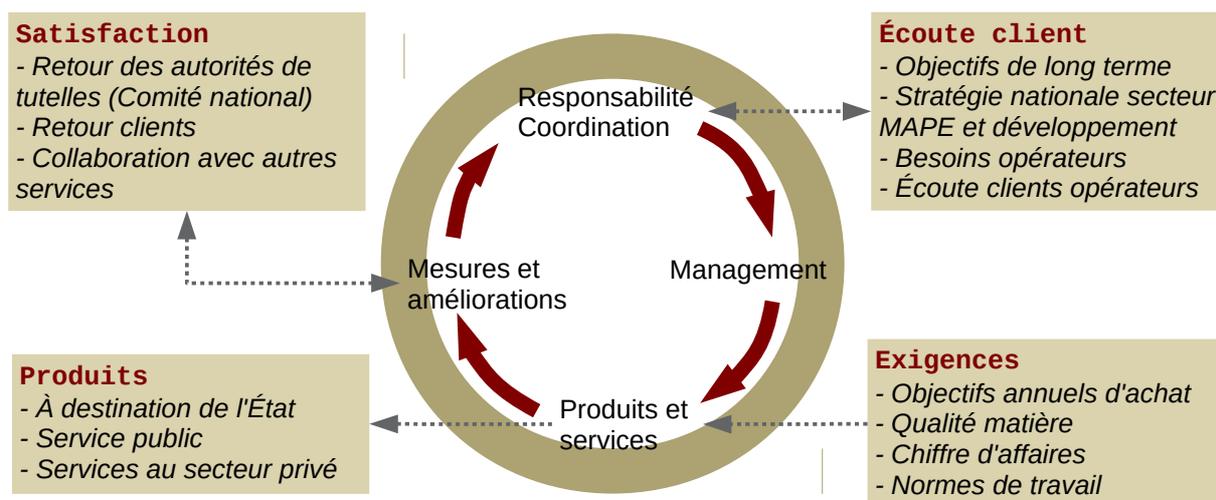


Figure 34: cycle d'amélioration continue de la qualité au sein du CAPAM.

13 Proposition de feuille de route pour le CAPAM

À moyen et long terme, l'évolution du CAPAM et des activités qu'elle mène dépendent fortement d'un ensemble de mesure de renforcement de la structure et de dotation de nouvelles compétences. Ce changement doit s'effectuer avec l'appui des partenaires techniques et financiers, ainsi qu'avec les ministères directement concernés. Un projet de réforme et renforcement du CAPAM doit être naturellement construit sur la base d'un consensus interne et externe, et sur la base d'une analyse des problématiques et des réussites de la structure, objectif principal de la présente étude.

Ainsi, sur la base de l'analyse ci-dessus et des propositions formulées au chapitre 10, la définition d'une feuille de route offre la possibilité de distinguer les activités prioritaires, celles déclinées sur le long terme.

Le tableau de l'annexe 14.7, page 161 propose un ensemble de projets répondant aux problématiques identifiées et permettant une réforme en profondeur du CAPAM et, *in fine*, une amélioration de l'encadrement et de la promotion du secteur minier artisanal. Les actions ciblent le niveau stratégique, le niveau organisationnel et le niveau de compétences et de capacités interne de la structure.

14 Annexes

14.1 Tableau d'analyse du corpus documentaire

Tableau 19 :

Nom du fichier (titre de l'enregistrement informatique) et titre du document

Source : provenance interne c'est à dire document fourni par le personnel rencontré au cours des deux missions ou provenance externe c'est à dire d'autres sources comme les sites internet des institutions camerounaises et autres sites internet.

Format : s'agissant des documents réalisés directement sur support informatique, ils sont fournis sous le format de réalisation soit en .doc, .docx, .xls, soit en .pdf.

Contenu : par mots clefs afin d'avoir un aperçu résumé du contenu du document

Notes : s'agissant notamment des documents internes, des remarques sont formulées sur le document en général et sur l'absence ou le manque de cohérence des informations par rapport aux attentes de l'audit.

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
2013 matrice USSED suivi et evaluation.pdf / USSED / Matrice du Chronogramme des activités des Unités et Cellules de la Coordination Centrale du CAPAM/ Période du 1er avril au 30 sept. 2013	Source Interne / Tableau – 2 pages – 2013	Coordination CAPAM Unités concernées: toutes les unités du CAPAM	Suivi de la mise en œuvre de la programmation, Synthèse pour toutes les entités, Évaluation de l'efficacité, Développement	Programmation des activités de SSED programmées sur un semestre. Activités non chiffrées (pas de coûts) Impossible de savoir si les actions prioritaires ont été réalisées car le tableau n'est pas accompagné des documents des indicateurs de rendement spécifiés (tableaux de bord, rapports, fiches de reporting du coaching des BM etc) Document théorique
2015 rapport canalisation et coaching.pdf / E. Momha Mbock / Rapport circonstancié sur l'optimisation de la canalisation et le coaching	Source Interne / Rapport – 2 pages - 2015 MINIMIDT – CAPAM - Réunion de coordination du 13/04/15	Coordination CAPAM Unités concernées: Coordination, Sites Managers	Canalisation dans les brigades minières constat de baisse/aux objectifs de 95% (cf feuille de route 2015), insuffisances (logistique, budget fonctionnement, ...), lenteurs administratives, manque de probité des agents, taux de l'objectif de canalisation trop important	1- État des lieux de la canalisation : <ul style="list-style-type: none"> • Taux de canalisation jugé trop élevé par certains sites managers (lesquels? Quels sites?) • On rapporte une sous-utilisation de certains personnels de canalisation par les sites managers (manque de confiance, fraudes, détournement des fonds). Ces sites managers préfèrent canaliser eux-mêmes • Insuffisance de budget pour la canalisation • Insuffisance logistique • Concurrence des clandestins 2- Recommandations pour améliorer la canalisation : <ul style="list-style-type: none"> • Baisser le taux de canalisation (de 95 à 90%)

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
				<ul style="list-style-type: none"> • Restaurer l'autorité des sites managers par le principe de respect de la hiérarchie • Augmenter la mobilité des SM, Évaluer les besoins de réparation du matériel • Améliorer les conditions de travail (logistique notamment, balances, ...) • Renforcer le suivi des activités des SM par un coaching plus actif <p>Des recommandations sont proposées, mais pas de réel tableau de bord d'activités à mettre en œuvre pour gérer les problèmes. Pas de propositions de solutions dans le coaching. On ne parle pas des difficultés du prélèvement de la quote-part de 15% (voir rapport annuel 2014).</p>
<p>2011 audit cadastre minier Cameroun.pdf / Enrique Ortega, Consultores Ortega Garcia S.L. / Audit du cadastre minier – Rapport de Diagnostic</p>	<p>Externe / Rapport – 112 pages, 2011 République du Cameroun - MINIMIDT, Projet de développement des capacités dans le secteur minier PDCSM</p>	<p>MINIMIDT</p>	<p>Le point sur géodésie et topographie, Évaluation de l'organisation : RH, matérielle, institutionnelle, des procédures Cadre légal du cadastre minier</p>	<p>Diagnostic de l'existant, plan de mise en œuvre d'un nouveau cadastre informatisé Constat : l'organisation n'est pas adéquate, les différents acteurs ne travaillent pas en synergie, nécessité d'un cadastre plus performant.</p>
<p>2011 BRGM audit_artisanat_minier_cameroon.pdf / A-S. Audion, F. Barthélémy et al./ Audit de l'artisanat minier du Cameroun</p>	<p>Interne / Rapport final - 150 pages BRGM, BRGM/RC-60233-FR,</p>	<p>MINIMIDT</p>	<p>Cameroun, audit, artisanat minier, exploitation, alluvionnaire, développement durable, communautés, or, saphir, orpailleur, diamineur Logique d'analyse filière et</p>	<p>Étude / Constats des résultats du CAPAM : absence de données quantitatives donc l'auteur développe son approche qualitative sur les seuls résultats tangibles. Défauts de la canalisation (moins d'appui, moins de fidélisation, manque de coordination des domaines réglementaire-technique-social) Proposition de Plan d'action</p>

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
	Septembre 2011		acteurs dans l'or et le saphir	Cet audit et plan d'action ont-ils fait l'objet de discussions au sein du CAPAM ? A-t-on évolué sur les différents points de blocage depuis la parution du rapport (par ex. quelles réponses ont été apportées au manque de coordination qui ressort de l'audit ?)
2013_mobilong.pdf / CED et Relufa / Monitoring de contenu local et obligations fiscales des compagnies minières au Cameroun : cas de projet du diamant de C&K Mining Inc., Mobilong, Est Cameroun.	Externe / Publication – 36 pages Centre pour l'Environnement et le Développement (CED) et Réseau de Lutte contre la Faim (Relufa). Monitoring des obligations des compagnies minières au Cameroun, 2013	Étude	Revue des normes juridiques relatives aux obligations fiscales et sociales des compagnies minières au Cameroun, + Entretien, sondages sur le respect des obligations par la Cie minière + atelier participatif de concertation. Analyse des données et Propositions- Recommandations dans le cas de la convention minière de C&K Mining Inc.	Fait le point sur les impôts, taxes, redevances dus par la Cie: Exonération de patente et autres impôts (IS, IBI, TVA, taxe sur les rémunérations payées à l'étranger etc) pendant deux ans (Arrêté du MINFI et MINMIDT), non paiement de la Redevance superficielle, titre et bail remis en question, etc. Versement d'un paiement de la taxe ad valorem à la première exportation, mais depuis, aucun transfert vers les communes concernées. Les auteurs concluent en soulignant que : <ul style="list-style-type: none"> • L'information est beaucoup trop centralisée (pas d'information au niveau local) • Pas de suivi efficace (faible traçabilité) malgré le Programme de Sécurisation des Recettes Minières, de l'Eau et de l'Energie (PSRMEE), • Beaucoup d'impayés de la part de la Cie minière, • Les populations ne sont pas indemnisées du fait du problème foncier, • Faible suivi fiscal et lenteurs administratives, • Insuffisance des capacités de suivi des différents acteurs.
Rapport sur l'artisanat minier au Cameroun vu par un acteur OSC.pdf / W.C. Foumena et J.N. Bamenjo, Relufa / Artisanat minier, un challenge pour le processus de Kimberley : cas du Département de la	Externe / Publication – 39 pages GIZ, Réseau de Lutte contre la Faim (Relufa), Janvier 2013	Étude	Etat des lieux des conditions de vie et de travail des diamineurs, dans la région Est. Travail d'interviews, visites de sites. Identification des problèmes des artisans miniers de diamant et d'or	Constat : Artisans et collecteurs : sont dans la clandestinité. Diamineurs sont aussi orpailleurs. Pour la vente du diamant, les artisans sont « captifs ». Peu d'acheteurs patentés. Dans 75% des chantiers visités, les artisans ne connaissent pas le CAPAM. Il est rapporté que le CAPAM n'a reversé qu'épisodiquement la

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
Kadey, Est Cameroun.			Défis de la mise en œuvre du processus de Kimberley Guides des entretiens artisan/collecteur/acheteur en annexe.	quote-part de la taxe ad valorem revenant à la commune. Perspectives: Déclaration de Washington en 2012 de l'intégration de la mine artisanale de diamant pour renforcer les différents objectifs du processus de Kimberley http://www.kimberleyprocess.com/fr/system/files/documents/2012%20Washington%20Declaration%20FR.pdf Du caractère informel à l'activité minière reconnue: des pistes sur la sensibilisation, l'incitation, les bénéfices d'un statut prospecteur/collecteur... des pistes pour donner aux mineurs les moyens de leur indépendance (prêt, connaissance des cours, appui technique du CAPAM, assistance sociale, souveraineté alimentaire...), recours au dispositif microcrédit + assistance sociale Une chaîne de mobilité du diamant opaque. Installation de brigades de contrôle aux frontières ? De l'intérêt de rapprocher les bureaux d'achats des artisans VS légaliser l'activité de collecteur ?
252_Artisanal gold mining_Betare-Oya_Cameroon.pdf /S. Tetsopgang, C. Nzolang et G. Kuepouo / Environmental and Socio-economic assessment of an Artisanal Gold Mine field: case of Bétaré-Oya, East-Cameroon.	Externe / Rapport interne CREPD – 12 pages Centre de Recherche et d'Éducation Pour le Développement, Yaoundé, mars 2007	Rapport interne	Étude environnementale et socioéconomique dans le site de Bétaré-Oya. Améliorer les techniques d'exploitation encore rudimentaires pour améliorer le taux de récupération de l'or et mettre en œuvre de meilleures pratiques de protection de l'environnement, par le renforcement des capacités des mineurs	On relève que contrairement à ce qui se passait dans le passé, aujourd'hui, pas d'utilisation de mercure.
arrete_ministre_CAPAM.pdf /	Interne / Arrêté	Gouverneurs de Région	Remise en ordre du secteur minier et relance des	On demande aux gouverneurs de prendre toutes les dispositions qui s'imposent pour apporter l'appui nécessaire au CAPAM.

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
2013 Remise en ordre du secteur minier et relance des activités du CAPAM	Ministériel 18 avril 2013 N°000814 Ministère des Mines, de l'Industrie et du développement technologique, M Emmanuel Bondé		activités du CAPAM, par : - le désenclavement, sécurisation, lutte contre le trafic - élaboration de textes pour la mise en place du contrat de partage dans le cadre de la mécanisation - atteinte des objectifs de canalisation dans les circuits formels de l'état,	On ne parle que de l'or Concerne : la sécurisation et lutte contre le trafic, le contrat de partage, objectifs de canalisation et prix de l'or
CAPAM-status-19-07-2010.pdf / Acte d'enregistrement devant notaire des administrateurs de la « CAPAM Holding Compagny PLC »	Interne / 19 Juillet 2010 Répertoire N° 26.809 Enregistré à Yaoundé CSIPLI (Actes Civils) Vol 06 Folio 383 26 pages	CAPAM	CAPAM Holding Company Public Limited Company, Société d'actionnaires, mène des activités minières d'exploitation, extraction, traitement et vente. Acte de désignation du représentant du CAPAM Monsieur Ntep Gweth Paul et du représentant de « UKAM industries LTD » Monsieur Kotze Jacobus Cornelius comme premiers administrateurs de la CAPAM HC, PLC pour 2 ans renouvelables.	La CAPAM Holding Company PLC n'existe plus à ce jour et l'accord n'est plus valide.
manuel-capam-part-1.pdf et part-2 / Programme « Appui au développement des	Interne / Ministère des Mines, de l'Industrie et	CAPAM	Pages 1 à 298 (partie 1) A Contexte et justification du programme B Sites miniers, populations	Suite aux deux missions d'entretiens, il s'avère que les missions détaillées dans ce document n'ont pas été réalisées et que la mission de soutien aux artisans s'est principalement portée sur la canalisation de l'or. Voir également 2011 'Document divers

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
activités minières (CAPAM) » 2011 - 2016	du développement technologique, Programme de développement intégré bâti autour de la valorisation des ressources minérales 637 pages		cibles et bénéficiaires C Objectifs et Stratégie du programme D Etude technique détaillée du programme - appui à la production - appui à la valorisation - amélioration de l'information géologique et minière - amélioration des conditions et cadre de vie des populations - renforcement des capacités des acteurs du secteur minier - consolidation du CAPAM, agence d'exécution du programme Pages 299 à 637 (partie 2) E Organisation, conduite et gestion du programme F Évaluation financière du programme G Suivi Évaluation H Résultats et Impacts I Pérennisation du programme J Risques et Contraintes K Annexes	ajustement institutionnel du CAPAM.pdf ' où il est clairement établi la canalisation comme mission principale et 2014 'compte rendu de la 10ème session du comité de pilotage du CAPAM', et la feuille de route détaillée dans ce document.
BAS FOURNEAUX POUR LA TRANSFORMATION ET	Source interne	Coordination CAPAM	Durée 25 ans _ Programmation triennale	Dans Rapport annuel 2013 : études de pré faisabilité sommaire finies, mais aucun suivi depuis lors, notamment dans le rapport annuel de

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
LA VALORISATION ARTISANAL DU FER.doc ou .pdf / Auteur ?	BAS FOURNEAU X POUR LA TRANSFORMATION ET LA VALORISATION ARTISANAL DU FER	Brigades minières ZOETELE AKOM II et AUTRES	2014 à 2016 = 500 M FCFA/an_ En cours d'exécution Mise en place de bas fourneaux pour la transformation et la valorisation artisanale du minerai de fer à Zoetele, Akom II et Autres Construire 3 unités pilotes Organiser les artisans en GIC de production Organiser l'exploitation et Canaliser	2014
PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE UNITÉ D'AFFINAGE D'OR AU CAMEROUN.pdf / Auteur ?	Source interne PROJET DE CONSTRUCTION D'UNE UNITÉ D'AFFINAGE D'OR AU CAMEROUN	Coordination CAPAM	Durée 25 ans _ Programmation triennale 2014 à 2016 = 200 M FCFA/an_ En cours d'exécution Mise en place d'1 unité d'affinage d'or en vue de renforcer les réserves d'or du Cameroun	Rapport annuel 2014: construction du local pour l'affinage à Bertoua, Procédure d'identification et sécurisation du site en cours, 10 unités de fusion livrées et payées. Aucune information complémentaire n'a pu être obtenue par rapport à ces équipements.
PROJET D'ACQUISITION DES EQUIPEMENTS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES FEDERATIONS DES UNIONS DES GICAMINES DANS L'EXPLOITATION	Source interne PROJET D'ACQUISITION DES EQUIPEMENTS POUR LE RENFORCE	Coordination CAPAM	2013-2018 Durée 5 ans et plus = 1,5M FCFA / 2 ans_ En cours d'exécution Valorisation des ressources minières Développement de la chaîne des activités minières	Voir le titre de la fiche: ...acquisition d'équipements pour le renforcement de capacités des fédérations des unions des gicamines... et ... environnement. Cela ne nécessiterait-il pas une fiche un peu plus détaillée? Cela ne nécessiterait-il pas plusieurs sites pilotes? Attention dans la fiche: Les postes de dépenses, les activités ne sont pas en adéquation avec le titre

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
MINIÈRE ARTISANALE ET DE LA PRESERVATION.pdf /	MENT DES CAPACITES DES FEDERATIONS DES UNIONS DES GICAMINES		d'amont en aval Situation désirée: 1 unité pilote dans 1 arrondissement et 1 substance valorisée	Rapport annuel 2013 p.26: Production de documents d'appui Rapport annuel 2014 p.5: Partenariat CAPAM/RCI-Canada pour un projet d'acquisition d'équipements à cette fin
PROJET DE TRANSFORMATION ET DE VALORISATION DU DISTHENE DE DIBANG.pdf /	Source interne PROJET DE TRANSFORMATION ET DE VALORISATION DU DISTHENE DE DIBANG	Coordination CAPAM Brigade de DIBANG	Durée 25 ans _ Programmation triennale 2014 à 2016 = 200 M FCFA/an_ En cours d'exécution Création d'une filière de transformation et valorisation du Disthène Constructions de fours de boulangerie à l'aide du disthène	En cours d'exécution Le projet est-il réaliste quant aux capacités du CAPAM à réaliser ces fenêtres de fours en disthène ? Quelles ressources humaines, quelles ressources matérielles pour cela ? Où va-t-on transformer le disthène ? Le projet n'est pas mentionné dans les rapports annuels.
MISE EN PLACE D'UNE UNITÉ PILOTE DE TAILLE DE SAPHIR AU CAPAM.pdf /	Source interne MISE EN PLACE D'UNE UNITÉ PILOTE DE TAILLE DE SAPHIR AU CAPAM	Coordination CAPAM Yaoundé?	Durée 25 ans _ Programmation triennale 2014 à 2016 = 200 M FCFA/an_ En cours d'exécution Transformer toute production de saphir canalisé	Le projet n'est mentionné nulle part dans les rapports et autres documents. Les budgets annoncés ne sont pas justifiés clairement.
MISE EN PLACE DE MICROUNITÉS DE TRANSFORMATION ET DE VALORISATION DE	Source interne MISE EN PLACE DE	Coordination CAPAM brigades minières AWAE,	Durée 25 ans _ Programmation triennale 2015 à 2017 = 300 M FCFA/an_ En	Projet non suivi ni mentionné dans d'autres documents

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
L'ARGILE EN PRODUITS DE POTERIE A AWAE ET MABNGA ET AUTRES.pdf /	MICROUNITÉS DE TRANSFORMATION ET DE VALOTRISATION DE L'ARGILE	MBANGA, Autres	préparation Manquent 1 250 000 000 FCFA Initier et vulgariser l'exploitation de l'argile	
Mise en place de micro unités de transformation et de valorisation du sable en produits de verrerie /	Source interne Mise en place de micro unités de transformation et de valorisation du sable en produits de verrerie	Coordination CAPAM brigades minières EBEBDA, NKONSAMBA	Durée 25 ans _ Programmation triennale 2015 à 2017 = 300 M FCFA/an_ En préparation de phase pilote	Manquent 1 250 000 000 FCFA Initier et vulgariser l'exploitation et la transformation du sable en produits de la verrerie
Mise en place de micro unités de transformation et de valorisation du sable en produits de verrerie à Ebebda et Nkonsamba	Source interne Mise en place de micro unités de transformation et de valorisation du sable en produits de verrerie à Ebebda et Nkonsamba	Coordination CAPAM brigades minières EBEBDA, NKONSAMBA	Durée ? Date de début 2013 Programmation 2014 à 2016 = 140 M FCFA/an_ En cours d'exécution Création de 2 unités artisanales de transformation du sable Organisation des artisans en GIC, Canalisation du sable	D'après le rapport annuel 2013: Projet approuvé dans le BIP MINMIDT 2014 Mais pas de suivi sur ce projet dans Rapport annuel 2014. En cours d'exécution?

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
Mise en place d'une unité pilote de transformation et de valorisation des quartzites de Pouma	Source interne Mise en place d'une unité pilote de transformation et de valorisation des quartzites de Pouma	Coordination CAPAM BM de POUMA	Durée ? Date de début 2013 Programmation 2014 à 2016 = 140 M FCFA/an_ En cours d'exécution Canaliser 25 000 m2/an, Acquisition d'équipement de taille de pierre, Commercialiser	Les objectifs de canalisation ont-ils été réalisés? Effectivement en cours d'exécution voir rapport annuel 2014 p.15 avec livraison attendue du matériel de taille des quartzites.
Mise en place d'une unité pilote de transformation et de valorisation des granites noir à Bouda et autres	Source interne Mise en place d'une unité pilote de transformation et de valorisation des granites noir à Bouda et autres	Coordination CAPAM BM de BOUDA, EYEK, AUTRES	Durée 25 ans Programmation triennale 2015 à 2017 = 1,6M FCFA/an_ En cours d'exécution Canaliser 250 000 m2/an Faciliter l'accès des substances aux artisans (administratif) Faciliter l'extraction (équipement) Améliorer le transport Mise au point d'une Unité de taille et polissage	RAS dans le rapport 2014, pas d'étude de pré-faisabilité ou autres En cours d'exécution?
Acte d'enregistrement devant notaire des souscripteurs de la « CAPAM Holding SA »	Interne / 28 Juillet 2010 Répertoire N° 26.840 Enregistré à Yaoundé CSIPLI (Actes Civils)		Acte d'enregistrement de la souscription et du versement des parts du capital de la « CAPAM Holding SA » par la Société « Ukam Industries LTD » (80%) et le CAPAM (20%).	Cette S.A. en formation n'existe plus. Document obsolète datant de la précédente coordination du CAPAM

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
	VOL 06 Folio 408 4 pages			
COMPTE RENDU DU COMITÉ DE PILOTAGE DU CAPAM DU 02 JUILLET 2013.doc / Rapport de la 3ème session du comité de pilotage du CAPAM	Interne / CAPAM – Rapporteur : le Coordonnateur du CAPAM Monsieur Essomba 02 juillet 2013 9 pages	CAPAM	<p>Détail d'un business plan pour une demande de financements supplémentaires pour la canalisation</p> <p>Stock d'or disponible à cette date (environ 33 kg = 550 millions fcfa)</p> <p>Stocks des autres substances minérales à cette date (éq. environ 30 millions fcfa)</p> <p>Solde de financement disponible à cette date pour la canalisation (197 millions fcfa)</p> <p>Allocation 2012 pour la canalisation de l'or: env 860 millions</p> <p>Taux de canalisation actuel de l'or = 5%, taux prévu dans le BP : 10%</p> <p>Échanges intéressants sur les missions du CAPAM</p> <p>Ordre du jour: s'accorder sur le BP à présenter au MINFI.</p> <p>En fin de séance, le COPIL n'a pas tranché.</p>	<p>Manquent les annexes dont il est fait référence dans le rapport</p> <p>Présence de tous les membres statutaires (Pas de liste. Qui sont-ils ?)</p> <p>Décision du dernier comité de pilotage en janvier 2013 : nécessité d'élaborer un BP pour solliciter des financements complémentaires auprès du MINFI pour la canalisation car budget prévisionnel du CAPAM dépasse le montant des ressources allouées par la loi de finances 2013. Ce Copil de juillet 2013: présentation du BP pour validation avant sa présentation au MINFI.</p> <p>Demandés 5 MM de FCFA pour canaliser l'or (4,5 MM pour la canalisation de 230 kg d'or; 28 M pour le matériel technique, 266 M pour le matériel roulant et informatique; 158 M pour les charges de mise en œuvre). D'après le BP le <u>Taux de canalisation doit passer de 5% à 10%</u></p>
compte rendu DE LA 10EME COMPTE RENDU			<u>Rapport d'activités 2013</u> présenté par le chef de	<p>Remarques issues des échanges :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problèmes de débouchés commerciaux et de moyens logistiques

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
<p>DU COMITÉ DE PILOTAGE 17 FEVRIER 2014.docx / compte rendu de la 10ème session du comité de pilotage du CAPAM</p>			<p>l'Unité SSED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'exécution des activités jugés satisfaisants • Dépassement des résultats attendus pour la canalisation de l'or et des quartzites. • Volet important de recherche de financement pour la transformation des substances minérales engagé. • Amélioration de la gouvernance poursuivie ainsi que le renforcement des capacités du personnel <p>Feuille de route pour 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectif de 30 kg d'or en poudre • Renforcement de l'encadrement et organisation des artisans • Transformation locale et valorisation • Appui aux sociétés minières • Contribution à l'amélioration du cadastre • Renforcement des 	<p>pour les substances autres que l'or (disthène, rutile..), ce pourquoi les résultats n'ont pas été atteints.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectifs de sécurisation des sites non atteints en raison du retard du financement de ces activités • Accent mis sur ces questions (notamment sur les sites d'extraction du saphir) - synergies avec d'autres ministères • Recherche de financements pour l'acquisition de matériel nécessaires pour la restauration de l'environnement • Valeur carreau mine de l'or rétrocédé au MINFI : environ 600 millions de FCFA. • Le CAPAM a acquis des unités mobiles de fusion de l'or • Recommandation relatives à la <u>certification et traçabilité</u> des produits miniers issus des activités du CAPAM. • CAPAM doit solliciter le MINFI pour l'autorisation de faire transférer l'argent de la canalisation vers des comptes ouverts dans des banques commerciales en vue de minimiser les risques liés aux transferts de fonds • - Une <u>commission de recensement physique des personnels du CAPAM</u> existe et doit finaliser ses travaux en mars 2014

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
			capacités et <u>régularisation de la situation administrative du personnel</u> <u>Budget prévisionnel 2014</u> : 2 092 104 286 cFca	
Document divers ajustement institutionnel du CAPAM.pdf / CAPAM : Évaluation et ajustement institutionnel	Interne / Ministère de l'Industrie, des Mines et du développement technologique 80 pages 2011	CAPAM	Évaluation des missions du CAPAM et perspectives Options organisationnelles possibles de mise en œuvre des activités Option retenue pour le CAPAM pour la bonne suite de mise en œuvre du programme ADAM Transformation du CAPAM en une <u>Société à Capital Public sous la forme de Holding</u>	En Annexes : un ensemble de divers documents datés de 2011, de 2007 rendant compte de la création et l'évolution du CAPAM. Dans le CR de la réunion interministérielle du 11/08/2011 on peut lire : « <i>Le Premier Ministre prend les décisions suivantes :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Le ministre des finances met immédiatement de manière illimitée des fonds à la disposition du CAPAM pour la canalisation de l'or et le renforcement des réserves d'or du Cameroun à la BEAC. Le MINIMIDT et le MINFI sont instruits de mettre en œuvre cette prescription dans les meilleurs délais.</i> • <i>Le MINIMIDT procède au recadrage des activités du CAPAM en collaboration avec toutes les administrations concernées.</i> • <i>Le MINIMIDT examine la possibilité de transformation du CAPAM en y intégrant les activités prévues pour la SONAMINE. »</i>
LISTE DES SOCIETES MINIERES FÉVRIER 2015.doc / Pas de titre du document	Interne / CAPAM Non daté, Pas d'entête	CAPAM	Liste des sociétés minières par arrondissement	Document non daté ni référencé
PIECE N°10 organigramme capam-1.doc	Source interne / 1 page Non daté		Organigramme	Organigramme actuel : devrait être daté, les personnels responsables des Unités nommés, et des détails sur les 10 Brigades minières ajoutés (leur organisation ? Nombre de sites sous leur responsabilité ? Etc.)
présentation du CAPAM lors du slan de la mine CEST I.pdf / Responsabilité sociétale	Interne / Document de présentation par M. Le	Présentation publique CIMEC 2013	Présentation sous forme de liste à points des: Attributions du CAPAM Activités sur le terrain	Présentation des nombreuses attributions du CAPAM. Missions de soutien aux artisans et mission de renforcement des réserves d'or (canalisation). Présentation très théorique : pas de chiffres montrant l'efficacité du

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
dans l'exploitation minière artisanale du Cameroun: Cas du CAPAM	Coordonnateur du CAPAM, JM Essomba, Mai 2013, 26 pages		Mise en œuvre de la RSE par le CAPAM.	<p>soutien aux artisans, et listes pas étayées d'exemples ou développement des solutions proposées.</p> <p>Ensuite présentation des activités : implantation, appuis à l'organisation, appui matériel, appui technique, canalisation, sécurisation, prospection</p> <p><u>On reste toujours dans un registre assez théorique</u> : absence de données sur le nombre de GIC, de brigades de gendarmerie, de personnes recrutées, la quantité de matériel distribué, les résultats de prospection (augmentation des surfaces connues, du nombre de sites recensés etc...)</p> <p>Enfin Mise en œuvre de la RSE : avec en premier lieu les mesures prises pour la rentabilité de la canalisation de l'or et notamment la maîtrise du taux de perte à la fusion, Liste des réalisations d'infrastructures (routes, ponts, écoles, centre de santé...), Liste des réalisations socio-économiques (sécurité sociale, épargne-crédit, sécurité alimentaire..), Liste des formations de 2005 à 2009 pour la formation à la protection de l'environnement et respect des normes, Liste des aspects liés à la gouvernance interne (Daily management meeting, promotion de l'égalité des genres, encouragement des initiatives de développement etc...).</p> <p>C'est une liste qui reprend des activités anciennes (ex. formations de 2005 à 2009), sans comparaison avec des activités plus récentes</p>
RAPPORT_ANNUEL_2012.doc / Rapport annuel des activités du programme ADAM-CAPAM. Année 2012	Source interne / MINIMDT Rapport, 22 pages Elaboré par l'USSED	CAPAM, toutes les Unités	<p>Exécution matérielle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des principales composantes du programme • Bilan de la canalisation des substances minérales • Performances de l'Agence d'exécution • Mobilisation des ressources humaines 	<p>Exécution matérielle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les ruptures de fonds de canalisation ont limité l'intervention sur le terrain • La canalisation concerne : or, saphir, disthène, quartzites, sable/gravier. • Bilan de l'appui à la production : 35 Gicamines = 12 000 artisans, 14 nouvelles BM • Sécurisation : fonds débloqués pour la gendarmerie en décembre 2012 • Appui à la transformation et valorisation : très petit budget pour des études de pré-faisabilité réalisées par les étudiants de la

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
			<ul style="list-style-type: none"> Mobilisation des ressources matérielles 	<p>faculté de Douala</p> <ul style="list-style-type: none"> Information géologique : 2 logiciels de géomatique, 15 spectromètres de fluorescence X reçus / 23 commandés. Mission de prospection, l'amélioration des conditions et cadre de vie des populations, formation et renforcement des capacités des personnels <u>non financés</u> <u>Coût pour les 4 comités de pilotage de 2012 + comité de coordination de l'opération gold = 21 millions de FCFA</u> Mise en place d'un groupe de travail chargé du recadrage du CAPAM en février Réalisation d'un audit organisationnel et financier du CAPAM juillet 2012 (pas de coût) Charges de mise en œuvre pour l'encadrement de proximité = 50,5 millions de FCFA <p>Performances de l'Agence d'exécution</p> <ul style="list-style-type: none"> Détails du nombre de personnes impliquées dans la coordination centrale (58) et dans 12 brigades minières (total 166) Récapitulatif des marchés : 156 millions de FCFA alloués aux marchés d'équipements et fournitures (passés sur bons de commande et lettres de commandes)
<p>RAPPORT ANNUEL 2013 DU CAPAM.doc / Rapport annuel des activités du CAPAM. Année 2013</p>	<p>Source interne / MINIMDT Rapport, 27 pages Élaboré par l'USSED/Rma</p>	<p>CAPAM, toutes les Unités</p>	<p>Feuille de route 2013 Mise en œuvre au 31/07/2013 Performances de l'Agence d'exécution</p> <ul style="list-style-type: none"> - mobilisation des ressources humaines - mobilisation des ressources matérielles - mobilisation des ressources informationnelles 	<p>Feuille de route : Programme valorisation des substances géol et minières, 3 activités: canalisation, sécurisation, amélioration de la transformation locales</p> <ul style="list-style-type: none"> Situation de la canalisation donnée au 31/12/13 pour chaque substance. <u>Il est noté que des coachs sont désignés pour les 31 BM afin de suivre la canalisation</u> Situation de la sécurisation : bilan optimiste, <u>aucun arrondissement supplémentaire n'a été sécurisé, mais cette activité va connaître une accélération.</u> Transformation de l'or : 1 unité de fusion mise en service, 10 unités mobiles achetées et livrées. Transformation de substances précieuses : 13 autres projets

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
				<p>sont initiés et la recherche de financements est en cours.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités : 8 nouveaux spectromètres acquis et 25 cadres formés à ces équipements. Coopération accrue avec le PRECASEM, le MINEFOP. <u>Préparation de référentiels pour le métier de prospecteur minier.</u> • Déploiement d'un important volet d'appui technique et technologique aux partenaires • <u>Difficulté majeure</u> : Retard d'exécution du budget. Les objectifs de canalisation ne sont pas atteints, et délais accrus dans les procédures de passation de marchés.
<p>RAPPORT ANNUEL 2014 DU CAPAM.doc / Rapport annuel des activités. Année 2014</p>	<p>Source interne / USSED/Rma</p>	<p>CAPAM, toutes les Unités</p>	<p>Synthèse des activités phares</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partie administrative: situation sociale, matérielle, financière - Bilan des activités: Feuille de route 2014, Plan d'action 2014 - Difficultés - Perspectives 	<p>Feuille de route = <u>Canalisation des produits de l'artisanat minier = une activité prioritaire</u> et des activités autres.</p> <p>Principales difficultés rencontrées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situation du personnel confuse • Retard dans le déblocage du budget et baisse du budget • Difficultés dues au décret N° 2014/2349/PM du 01 Août 2014 qui confie au CAPAM la mission de prélever 15% de la production brute des sociétés d'exploitation de l'Artisanat Minier peu Mécanisé au titre des parts de l'État et de l'impôt des sociétés • Situation sociale. • Situation matérielle • Situation financière • Bilan de mise en œuvre de la feuille de route <ul style="list-style-type: none"> ◦ Canalisation : 48% de taux de réalisation car période de juin à décembre) + Prélèvement du taux des 15% (à partir d'août). ◦ Autres activités : sécuriser, unités pilotes de transformation, améliorer les conditions de vie des populations, construire, renforcer les capacités, promouvoir les activités ◦ Suspension de la délivrance des autorisations et <u>priorité accordée à l'identification et la cartographie des sites d'exploitation</u>

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
				<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés <ul style="list-style-type: none"> ◦ Manque de financement pour les activités alternatives ◦ Clarification nécessaire de la situation du personnel ◦ Manque d'agents de contrôle /au nombre de sites d'exploitation identifiés ◦ Manque de coopération des sociétés minières pour le dépôt des 15% ◦ Limitation des attributions du CAPAM qui ne peut pas sanctionner, ◦ Incompatibilité dotations/missions ◦ Dotation en baisse/aux années précédentes. • Perspectives <ul style="list-style-type: none"> ◦ Sensibilisation des acteurs aux nouvelles dispositions réglementaires ◦ Poursuite de l'identification des nouveaux sites ◦ Canalisation du saphir ◦ Transformation du CAPAM en Agence, « gendarme de l'État ».
Audit CAPAM 2014 / WANSY et Associés	Source externe / Auteur: Cabinet Pierre WANSY et Associés, 2014 _ 7 Fichiers	Coordination Comité de pilotage	audit du CAPAM réalisé en 2014 86 pages, 2 photos, 0 Tableaux, 0 Annexe Table des matières WANSY.docx 86 pages, 2 photos, 0 Tableaux, 0 Annexe Table des matières 00E8resdoc 1 89 pages, 33 photos, 10	L'audit révèle : <ul style="list-style-type: none"> • L'absence d'un manuel de procédures pour les tâches à exécuter, • La réalisation limitée de cinq (05) missions sur douze (12), • Le détournement de la mission relative à la coopération avec le secteur privé, • Un taux élevé de sous-activité dans les brigades minières (77%) générant des coûts fixes de fonctionnement élevés, • La réglementation relative à la passation des marchés publics n'est pas respectée, • Comptabilité manuelle dont la tenue n'est pas « orthodoxe » ni chez l'ordonnateur, ni chez l'agent comptable ; le dernier comptable matières en place conserve les archives par devers lui ; pas de rapprochement entre le compte administratif et le

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
			<p>Tableaux, 0 Annexe</p> <p>Fichier lu</p> <p>Articulation du rapport en 3 volets:</p> <p>Diagnostic du fonctionnement du CAPAM Chap. 4 et 5;</p> <p>Audit des comptes du CAPAM (rentabilité des opérations de canalisation, chiffrage de la VA de la canalisation d'or dans l'assiette budgétaire, Chap. 5)</p> <p>Conclusions et Recommandations (Chap. 6)</p>	<p>compte de gestion,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise traçabilité du circuit de la canalisation, • Suivi des dépenses d'investissement difficile à réaliser. Il existe quand même quelques statistiques et documents supports des opérations de dépenses • Absence d'une politique de préservation de l'environnement dans les sites miniers. <p>Néanmoins, des points forts tels que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regroupement des artisans miniers en GICAMINES, • Amélioration de conditions de travail (matériel technique et formation), • Affectation de 70% des ressources obtenues à la canalisation et aux dépenses d'investissements infrastructurels et sociaux, • Progression du CAPAM sur le plan technique : par ex. cartographie + riche.
<p>Evaluation performances du capam.png / Schéma Opérationnel de l'Unité de Géomatique, Ingénierie documentaire et banque de données du CAPAM</p>	<p>Source interne / Présentation Power point, 1 page</p>	<p>CAPAM, toutes les Unités</p>	<p>Schéma Opérationnel de l'Unité</p> <p>Missions: réalisation des cartes / Récoltes des données et info / Préparation à la rédaction des rapports / Préparation de présentations / Archivage de l'information minière géologique et cartographique / Mise en place Banque de données Mines artisanale.</p> <p>Buts : soutient le processus de collecte, édition, diffusion</p>	<p>Production de l'Unité qui collecte les données</p> <p>Les rapports avec Cellule informatique, Cellule communication et autres unités pas clairement explicités</p> <p>On pourrait représenter le schéma autrement :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1/ les données (avec les données de terrain/ les numérisations de cartes, la vectorisation, les importations de données externes, ...), 2/ le traitement des données (2 cadres géomaticiens), 3/ stockage et sauvegarde, 4/ valorisation (cadastre, cartothèque, communication, vente...)

Nom du fichier / auteur / titre du document	Source / réf.	Destination	Résumé / mots clefs	Notes
			de l'information géologique, minières et des activités artisanales / Contribution à la gestion du territoire (Aires protégées, etc...).	
MATRICE CHRONOGRAMME.docx bon 5 jan 2015.docx / Matrice du chronogramme des activités des entités du CAPAM - Année 2015	Source interne / Tableau, 2 pages	CAPAM, Unité Géomatique	Présentation des 3 Principales missions 1/ Conception d'un BDD pour les activités MAPE 2/ Production des cartes thématiques 3/ Valorisation des produits Leurs objectifs / Actions prioritaires / Activités à réaliser et délais / Coûts / Unités impliquées / Résultats attendus / Indicateurs de rendement	<p>2. Principales missions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mission 1: conception d'une base de données (BDD) SIG pour suivi et contrôle des activités de la MAPE. BDD des autorisations d'exploitation artisanale région Est, région Sud (cf actions prioritaires). <ul style="list-style-type: none"> ◦ Questions : pourquoi toutes les unités sont impliquées alors qu'il s'agirait d'utiliser les autorisations d'exploitations artisanales ? Comment sont stockées les autorisations actuelles ? Qui les détient ? Relations avec Cadastre ? ◦ Activités à réaliser : en 3 mois conception et structuration de la BDD, puis réalisation pour deux régions, traitement des données • Mission 2 : Production des cartes thématiques: 4 thèmes prioritaires : carte des ressources / carte des activités MA peu mécanisées de l'Est / carte des chantiers miniers de la mécanisation de l'Est / carte des implantations des sociétés de l'activité MA peu mécanisée de l'Est <ul style="list-style-type: none"> ◦ Questions : quelle intégration avec la carte existante ? Quels moyens mis en œuvre pour améliorer les données existantes ? Pourquoi cette action prioritaire n'apparaît pas dans les activités à réaliser ? Que veut-on montrer avec ces différentes cartes ? Quelles sont les données disponibles ? Pourquoi l'Est ? Pas le Sud ? • Mission 3: Valorisation des produits <ul style="list-style-type: none"> ◦ Questions: Pourquoi que la vente ? Pourquoi n'apparaît pas la cartotheque ? <p>3. Coûts en FCFA : comment sont calculés les coûts ?</p>

14.2 Analyse du code minier

THEME	CODE2001-DECRET2002	REVIS2010-DECRETS2014	CODE PROVISoire 2015	OBSERVATIONS
DEFINITION DE LA MAPE	COD2001 : Méthodes et procédés manuels et peu mécanisés	REVIS2010 : inchangé. DECR2014 : concept d'artisanat minier peu mécanisé avec limite matérielle (un centre de lavage, une pelle chargeuse, entre 1 et 3 excavateurs)	COD2015 : 1) Artisanat minier : substances affleurantes et subaffleurantes. Profondeur = 10m max. Méthodes et procédés traditionnels. 2) Exploitation Artisanale (EA) : méthode et procédés traditionnels. 3) EA semi-mécanisée (EASM) : au plus, 1 machine de dragage, 1 machine de lavage ou de concentration, 3 excavateurs. Usage des produits chimiques dans le traitement interdit	a) Évolution dans le temps avec différenciation nouvelle EA et EASM b) Définir mieux ce qu'est l'EA = quels sont les procédés traditionnels ? c) l'EASM est-il encore fait-il encore partie de l'artisanat minier ? Si oui, problème de concordance dans les définitions. d) définition de la mine semi-mécanisée relativement limitative (seulement 1 machine de lavage?) e) profondeur de 10m pour l'artisanat minier = trop restrictif.
CARTES INDIVIDUELLES	COD2001 : Carte individuelle de prospecteur (CIP) = droit de prospection dans département de résidence. Droit ouvert seulement aux Camerounais. CIP requise pour demander, par la suite, une Autorisation d'Exploitation Artisanale (AEA). DECR2002 : CIP = Liberté de commercialisation des échantillons, interdiction de mener une activité d'exploitation. Valable 12 mois (coût : 5.000F)		COD2015 : Carte individuelle d'artisan minier (CIAM). Personne physique, camerounaise, exerçant une activité d'exploitation artisanale pour son compte. Valable 12 mois, renouvelables. CIAM requise pour demander, par la suite, une AEA. Modalités seront fixées par voie réglementaire.	a) Evolution dans le concept de carte individuelle = de la carte de prospecteur (pas de production) à la carte d'artisan minier (production individuelle) b) Système de CIP permet de contrôler les personnes présentes sur les sites : si pas un producteur détenteur d'AEA alors il s'agit d'un prospecteur c) Système de CIAM qui fait figure de droit d'entrée. Question : cette carte permet-elle d'être orpailleur indépendant (sans

THEME	CODE2001-DECRET2002	REVIS2010-DECRETS2014	CODE PROVISoire 2015	OBSERVATIONS
	renouvelables (10.000F). Processus d'obtention : certificat de domicile, copie CNI, récépissé des droits payés => soumis au délégué départemental des mines.			exclusivité), à savoir d'exploiter individuellement sans AEA ? Ne favorise pas le regroupement des mineurs en coopérative ni leur formalisation concrète.
AUTORISATIONS D'EXPLOITATION (AE)	<p>COD2001 : avoir une CIP pour postuler à une AEA, délimiter un terrain, faire une demande dans les 30 jours après constatation administrative ou traditionnelle du périmètre, paiement des droits. Autorité territoriale doit traiter la demande dans les 15 jours. Profondeur de 30m max., 2 ans renouvelables. Superficie : 1ha max. Max : 4 AEA/ pers. Si terrains contigus</p> <p>DECR2002 : pièces à fournir pour demande d'AEA : preuve de nationalité camerounaise, levé topographique avec limites périmètre, indication des ressources financières, etc. Soumise au délégué départemental qui l'envoie au délégué provincial. Renouvellement seulement si envoi annuel des rapports d'activité.</p>	DECR2014:AEA réputée accordée si aucune réponse n'a été donnée par l'autorité compétente dans les 60jours. AEA octroyée par le délégué régional après approbation du Ministère des mines et après vérification du périmètre auprès du conservateur.	<p>COD2015 :</p> <p>AEA = réservée aux personnes physiques, camerounaises, détentrices d'une CIAM. Délimiter un périmètre, et faire une demande dans les 30 jours après constatation administrative ou traditionnelle du périmètre. Superficie : 1ha max. Doit être contenu dans l'unité cadastrale définie par voie réglementaire. Max : 4AEA/ pers. si terrains contigus. Durée : 2 ans renouvelables. AEA peut être octroyée sur permis de recherche selon modalités fixées par voie réglementaire.</p> <p>AEA semi-mécanisée (AEASM) : ouverte aux personnes morales de droit camerounais (au moins 51 % d'intérêts nationaux). Superficie : 21ha max. Durée de 2 ans, renouvelables. Ministre des mines reçoit demande d'AEASM , puis</p>	<p>a) Évolution positive avec la distinction AEA / AEASM b) AEA synonyme d'initiative personnelle puisque seule une personne physique peut en faire la demande = ne favorise pas le regroupement des mineurs dans la mine traditionnelle c) Procédure d'octroi relativement compliquée puisque : 1) pour AEA cela passe par le délégué régional des mines après approbation du Ministère des mines et vérification du périmètre auprès du conservateur, 2) pour AEASM il faut l'aval du ministère chargé des domaines.</p>

THEME	CODE2001-DECRET2002	REVIS2010-DECRETS2014	CODE PROVISOIRE 2015	OBSERVATIONS
			<p>effectue demande de mise à disposition de terrains auprès du ministre chargé des domaines en décrivant superficie et finalité de l'usage. AEA peut être octroyée sur permis de recherche si accord du détenteur et selon modalités fixées par voie réglementaire.</p>	
<p>ASPECTS FINANCIERS AE</p>	<p>DECR2002 : Coût AEA = 30.000F (50.000F pour le renouvellement, 100.000F pour le transfert). Redevance superficière annuelle de 5F/m². Recouvrement des taxes, redevances, droits d'entrées, etc. par le Trésor public. Sur 100F récoltés : 25F aux compensations des populations, 25F pour le suivi technique des activités (direction des mines), 50F pour le Trésor public</p>	<p>DECR2014 : AEA sera soumise aux dispositions législatives de la mine industrielle relative à la participation de l'État, au paiement de l'impôt sur les sociétés (IS) et au paiement de la taxe ad valorem, dès lors qu'elle engage un partenariat technique ou financier avec une autre personne morale ou physique de droit camerounais. Prélèvement État + IS = effectué par le CAPAM = 15 %, sous forme d'équivalent en production totale brute sur le carreau de la mine. Sur 100gr perçus, 40gr au Ministère des finances pour réserves d'or matière, 30gr pour la canalisation CAPAM, 10gr pour fonctionnement des équipes de collecte, 10gr pour les projets destinés aux populations locales, 10gr pour la prise en charge du</p>	<p>COD2015 : Taxe ad valorem : 8 % pour les pierres précieuses, 3 % pour les métaux précieux (or...), 2,5 % pour les métaux de base et autres. Artisanat minier semi-mécanisé : prélèvement de 25 % de la production brute par l'État. Au moins 50 % de ce que prélève l'État en minerai brut devra être transformé par les structures locales.</p>	<p>a) Régime de taxe et prélèvement très changeant b) Secteur de l'EA traditionnelle qui échappait au système de taxe ad valorem => version du code 2015 qui introduit une taxation sur tous les types de minerais et d'exploitation. c) EASM = priorité de l'État en termes de taxation et prélèvement, avec un mécanisme de prélèvement par le CAPAM de 15 % de la production brute selon décret 2014. Pose le problème de la relégation de l'artisanat minier traditionnel au second plan. d) CAPAM qui se retrouve donc en position d'acteur unique et privilégié de la collecte des taxes. e) selon code 2015, part du prélèvement en minerai brut qui passerait de 15 à 25 %. f) Problème d'un CAPAM juge (taxation, prélèvement) et partie (encadrement et</p>

THEME	CODE2001-DECRET2002	REVIS2010-DECRETS2014	CODE PROVISOIRE 2015	OBSERVATIONS
		comité de suivi d'exploitation artisanale mécanisée		accompagnement de l'artisanat minier)
COMMERCE	<p>DECR2002 : Autorisation de Bureau de Commercialisation (BC) => détenteur devient commissionnaire. Ouverte à tout camerounais (pers. morale ou physique). Pièces à fournir pour autorisation BC : rapport de visite des locaux par l'agent de l'administration des mines, copie CNI, titre de patente, extrait de casier judiciaire, versement des droits (200.000F). Valable 4 ans, renouvelable. Activité : registres de transaction côtés et paraphés par le directeur chargé des mines, et rapports trimestriels au délégué départemental.</p> <p>DECR2002 : Direction des mines habilitée à acheter du minerai (doit maintenir un registre de stockage) => peut revendre ces substances via arrêté conjoint des Ministères des mines et des finances</p>		<p>COD2015 : Produits de l'AEA et de l'AEASM ne peuvent être vendus qu'aux collecteurs, aux BC ou à une autre entité agréée par l'État. Carte de collecteur = accessible aux personnes physiques camerounaises. Permet achat des substances des artisans miniers (uniquement de ceux qui détiennent une CIAM). Collecteurs ne peuvent vendre qu'aux BC ou à une autre entité agréée par l'État BC : ouverture soumise à une autorisation, réservée aux personnes physiques ou morales camerounaises. Autorisation BC valable 4 ans, renouvelable. Etat qui peut autoriser une de ses structures à commercialiser des substances minérales dans le but d'assurer l'approvisionnement local.</p>	<p>a) volonté de centraliser la commercialisation dans les canaux officiels b) ouverture de BC = processus relativement compliqué, avec notamment l'obligation d'une visite des locaux par l'administration des mines selon décret 2002. c) simplification du processus primaire d'achat pour l'or artisanal avec la carte de collecteur d) État qui peut être producteur, acheteur et revendeur selon code provisoire 2015 = semble faire référence au CAPAM et au processus de canalisation.</p>
ROLE ADMINISTRATIONS DANS ACCOMPAGNEMEN		<p>DECR2014 : CAPAM supervise et encadre la négociation des termes des</p>	<p>COD2015 : Institution d'une structure chargée du suivi, du contrôle de la production, de la</p>	<p>a) rôle des administrations essentiellement concentré dans la supervision, le contrôle, etc. plutôt que l'accompagnement =</p>

THEME	CODE2001-DECRET2002	REVIS2010-DECRETS2014	CODE PROVISOIRE 2015	OBSERVATIONS
T		<p>contrats entre nationaux et partenaires techniques et financiers. Si nationaux introuvables, leurs parts reviennent à l'État.</p> <p>Délégué régional des mines habilité à prendre un acte de fermeture d'une EA => artisans mineurs qui ont 60 jours pour libérer la zone.</p>	<p>commercialisation et de la promotion de la transformation des substances issues de l'artisanat minier traditionnel et semi-mécanisé.</p>	<p>État régalien plutôt que providence. b) les prérogatives de l'administration font essentiellement référence aux étapes de commercialisation et transformation, et pas tant à l'appui et surveillance pour les bonnes pratiques minières (respect des droits, protection des travailleurs, environnement, etc.)</p>

14.3 Résumé des interviews avec le personnel du CAPAM

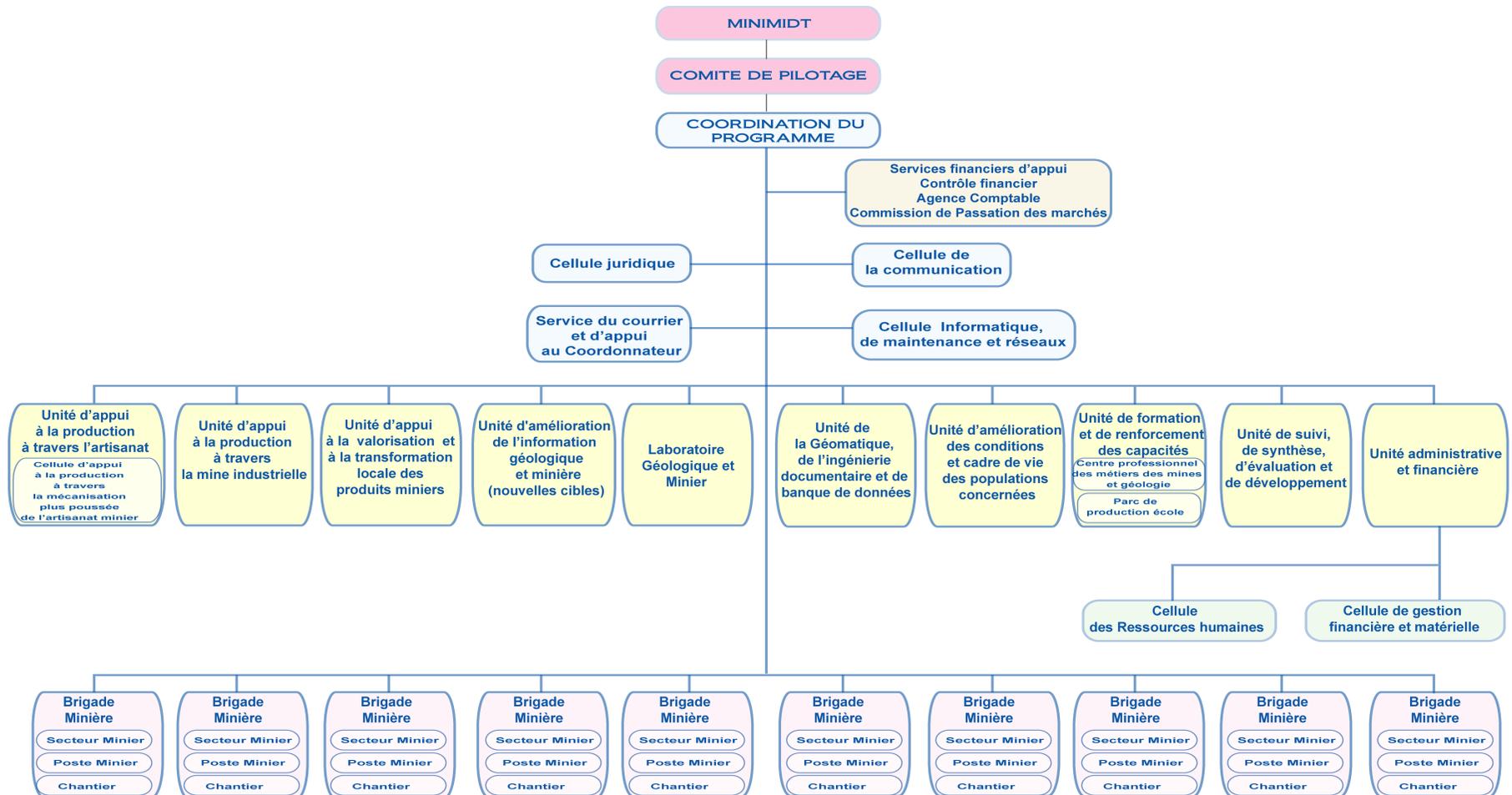
INFORMATION TIRÉE DES ENTREVUES AVEC LE PERSONNEL CAPAM	
ACTIVITÉS DÉVELOPPÉES	LIMITES CONSTATÉES
UNITÉ D'APPUI À L'ARTISANAT MINIER (UNAM)	
<ul style="list-style-type: none"> • Identification brigades • Enregistrement des mineurs • Formation des chefs de brigade, amélioration de leurs capacités • Soutien technique • Sous unité sur la mécanisation : apport de partenaires et opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Accords et décisions longs à aboutir avec partenaires technico-financiers • Seulement quelques actions de sensibilisation auprès des mineurs artisanaux : pas de réel accompagnement • Seulement 2 personnes travaillent dans l'unité • Pas de prérogatives ou missions concernant la formalisation (légalisation, structuration des groupements, etc.)
UNITÉ D'APPUI À LA PRODUCTION À TRAVERS LA MINE INDUSTRIELLE (UNAMI)	
<ul style="list-style-type: none"> • Projets à l'état de réflexion, de projection 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'outils de suivi et d'évaluation • Pas d'information sur les résultats des évaluations faites par l'USSED • Pb de profils : exclusivement des géologues, or besoin d'autres profils (animateurs, environnement, SST, RH) • Chevauchement avec d'autres unités • Manque de liberté d'action, d'initiative • Problème sur la mobilisation des fonds. Autonomie financière de fait mais pas effective
UNITÉ DE VALORISATION ET TRANSFORMATION LOCALE DES PRODUITS MINIERS	
<ul style="list-style-type: none"> • Valorisation de la transformation = idée soutenue • Objectif de 2 projets par an 	<ul style="list-style-type: none"> • Problème de la commercialisation des produits canalisés • Aucun projet pris en charge complètement jusqu'à présent • Budget variable, incertain + décision trop centralisée • Seul au sein de son unité • Personnes recrutées sur le terrain par très expérimentées
UNITÉ D'AMÉLIORATION DE L'INFORMATION GÉOLOGIQUE ET MINIÈRE	
<ul style="list-style-type: none"> • Identification des sites d'exploitation artisanale et semi-mécanisée actifs et potentiels • Collecte d'échantillons • Cartographie des sites • Activités de sous-traitance pour l'accompagnement d'investisseurs • Encadrement des contrôleurs pour déterminer correspondance entre teneurs en minerai identifiées et production • Visites fréquentes sur le terrain 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruptures dans les financements • Comités de concertation avec les populations locales ne sont pas actifs • Personnels sur le terrain en maîtrisant pas les techniques des analyses de teneur du minerai • Manque de stratégie avec indicateurs, objectifs chiffrés... • Problème du saut de hiérarchie : brigades qui rendent compte directement au coordonnateur

LABORATOIRE GEOLOGIQUE ET MINIER	
Pas de fonctionnement effectif	
UNITÉ DE LA GÉOMATIQUE, INGÉNIERIE DOCUMENTAIRE ET BANQUE DE DONNÉES	
<ul style="list-style-type: none"> • Collecte, édition et diffusion de l'information minière • Réalisation de cartes : cartographie des exploitations minières artisanales peu mécanisées • Stockage et gestion de la base de données • Appui aux partenaires : autorisations d'exploitation artisanales, évaluation, levés topographiques, zones à indice favorables • Cahier des charges pour 6 mois remis à la coordination • Participe à la définition des tâches prioritaires => compilation avec les autres unités et définition de points à suivre • Travail qui s'intègre dans un contexte plus ample = récolte des données de terrain, formation des équipes avec l'Unité d'Amélioration de l'Information Géologique • Rédaction de rapports liés à leurs missions • Formations reçues par le personnel de l'unité en SIG, télédétection, etc. • Suivi des programmes effectué par l'USSED, via un tableau avec description des activités, financements, etc. Programmes évalués 2 fois par an. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de bonne collaboration entre les services • Chevauchement des actions : entités qui veulent faire la même chose • Manque de moyens financiers et matériels • Déficience en termes de formation
UNITÉ D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS ET CADRE DE VIE DES POPULATIONS	
<ul style="list-style-type: none"> • Quelques projets avant 2009 mais depuis presque rien • Réunions ciblées = plus efficaces que les réunions quotidiennes qui avaient cours avant 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'outil de suivi • Problèmes de matériel • Pas de fonds pour faire un état des lieux socio- économique de la zone d'intervention • Personnels pas toujours affectés pour l'aire pour laquelle ils seraient le plus compétents • « <i>Tout s'est passé comme si cette activité était de seconde zone, comme si elle ne concernait pas le CAPAM</i> ». • 10 personnes dans l'unité mais aucun projet concret
UNITÉ DE FORMATION ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	
<ul style="list-style-type: none"> • Formations en gestion et techniques minières, en collecte d'information géologique • Avant : système de parrainage de la part des cadres avec expérience • Questionnaires de satisfaction après les formations • Rapports trimestriels soumis à l'USSED • Étroite collaboration avec les autres services 	<ul style="list-style-type: none"> • Artisans mobiles : système de formation inadapté • Réduction du budget alloué au service donc réduction des interventions • Pas d'équipe de formateurs fixe = mobilisation d'ingénieurs • Fonds insuffisants qui réduisent l'autonomie d'action • Actions hors-champ : exemple de la recherche de nouvelles cibles minières • Commission chargée de refaire l'organigramme qui pourrait ne pas

	<ul style="list-style-type: none"> reconduire cette unité Pas de participation à la discussion sur le budget
UNITÉ DE SUIVI, DE SYNTHÈSE, D'ÉVALUATION DE DÉVELOPPEMENT (USSED)	
<ul style="list-style-type: none"> Évaluation des activités des autres unités et des projets en cours 	<ul style="list-style-type: none"> Difficulté à intégrer des aspects de gestion comme les plans d'action, les tableaux de suivi... Problème de formation des personnels Comportements déviants = chacun poursuit son propre objectif => découragement
UNITÉ ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE (UNAF)	
<ul style="list-style-type: none"> Recherche de financements pour le CAPAM Recrutement, profilage des candidats Diffusion de la réglementation en vigueur (code du travail, budget, loi de finance, loi minière...) 2 cellules : 1 gestion matérielle et compta, 1 RH Contrôle par le Ministère des Finances et par inspection générale du Ministère des Mines de l'Industrie et du Développement Technologique Transactions numérotées, datées... enregistrées 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de participation : la hiérarchie a supprimé cette prérogative Affectations, recrutement, ordres de paiement : commandé par la coordination Pas d'utilisation d'outils spécifiques, pas de logiciel = besoin d'améliorer le suivi des performances Pas un bon archivage numérique
BRIGADES MINIERES	
<ul style="list-style-type: none"> Brigade chargée de superviser la production et d'assurer la commercialisation et transformation Brigade supervisée par un coach du CAPAM Composition : chef de brigade, président fédéral des Gicamines, cadre de gestion, technicien, électricien, intendants de chantiers Activités d'encadrement des artisans : étude de la qualité de la roche, améliorer les routes, location de matériel, amélioration des techniques minières, etc. Intendants = artisans qui appuient la mécanisation de la production sur les chantiers Registres de canalisation signés tenus par les intendants et les chefs de secteur, avec nom des artisans... Lots d'or scellés, pesés Production de rapports journaliers au coach et au coordonnateur Rapports sur les personnels et activités envoyés au coordonnateur et au coach Rapports sur la canalisation envoyés à l'USSED De la structure d'appui aux artisans à la 	<ul style="list-style-type: none"> Avant, objectifs concrets de canalisation, vente par brigade, mais plus maintenant Processus de vente et commercialisation anarchique, pas de plan stratégique pour la vente du minerai canalisé => stocks. Manque de matériel pour développer l'activité Ne connaissent pas suffisamment les besoins du marché pour entreprendre une diversification Problème de corruption des chefs de secteurs Intendants mal payés = tentation d'arrondir leur fin de mois avec des quotes-parts. Canalisation mensuelle relativement basse par rapport à ce qui est escompté dans certaines zones minières : 100-200g au lieu d'1kg Parfois manque d'enthousiasme des artisans mécanisés Moyens humains nombreux mais peu qualifiés, besoin de formation notamment sur les pierres gemmes, la législation... Problèmes de saut de hiérarchie : chefs de secteur qui rendent compte directement au coordonnateur sans passer par le chef de brigade

<p>structure de contrôle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence des réseaux clandestins qui paient l'or plus cher (asiatiques) • Difficultés pour les intendants à réunir les artisans en groupements car synonyme de taxes supplémentaires + habitués à travailler individuellement • Pas de mandat particulier pour les questions liées à la santé et sécurité au travail, environnementales... • Intermittence des fonds disponibles => besoin de faire des prêts à droite et à gauche pour préfinancer l'activité
CELLULE COMPTABILITE MATIERE	
<ul style="list-style-type: none"> • Enregistrement des entrées et sorties de matériel • Inventaire de suivi du matériel sur le terrain, une fois par an 	<ul style="list-style-type: none"> • Problème d'incompréhension avec la hiérarchie sur le besoin de suivi du matériel • Moyens matériels limités • Rémunérations insuffisantes • Concurrence, course à l'acquisition de matériel par les personnels = chacun veut avoir sa partenaires • Manque d'autonomie • Chevauchement de prérogatives avec autres unités • Comptable matière non intégré dans la gestion des minerais
CELLULE COMMUNICATION	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action annuel : rendre visible la structure • Mise en œuvre d'outils didactiques au début du projet (base fonds PPTÉ) • Volonté de développer un catalogue de documents liés à la MAPE • Volonté de recourir aux radios communautaires, sensibilisation locale, etc. • Volonté de divulguer information sur l'agence 	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les contenus sont validés par le coordonnateur • Pas de culture de la communication au sein des unités donc difficulté à obtenir de l'information à diffuser • Site internet non actualisé faute de ressources • Pas de stratégie concrète de communication établie avec alliances possibles, objectifs, moyens... • Pas de manuel de procédures internes • Manque de personnel (webmaster etc.) • Manque de ressources financières
CELLULE JURIDIQUE	
<ul style="list-style-type: none"> • Travail sur le contentieux interne et externe • Élaboration de contrats et conventions avec structures extérieures, opérateurs etc. • Étroite collaboration avec l'UNAF notamment pour recrutement personnel • Rapport d'activités périodiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'initiative propre (attendent d'être saisis) • Confrontation données avec coachs n'est pas effective • Fort contentieux avec les fournisseurs qui, parfois, ne sont pas payés (comptes saisis en 2013)

14.4 Organigramme actuel



14.5 Exemple d'application d'un système de suivi & évaluation (S&E)

Dans cette section est présenté un système de Suivi et Évaluation (S&E) appliqué à un ensemble d'activités s'intégrant dans un projet en lien avec les missions du CAPAM. Il s'agit cependant *d'un exemple d'application avec des données fictives*. Le but de cet exercice consiste à montrer l'articulation des outils méthodologiques entre eux et l'intérêt qu'ils peuvent concrètement apporter pour améliorer la gestion des activités et permettre une mesure effective des résultats recherchés.

Il ne vise pas à mettre en place un système de S&E du CAPAM à proprement parler, dans la mesure où celui-ci requiert la participation de l'ensemble des acteurs concernés, et ne peut donc pas être imposé directement depuis le haut (modèle *top-down*).

14.5.1 Conditions initiales de l'exercice de S&E

L'exemple de projet qu'il été décidé de mettre en avant est celui de l' « *Appui à la légalisation de sites miniers artisanaux dans une région donnée* ». Les activités décrites n'ont pas vocation à l'exhaustivité, et privilégient la description détaillée du suivi *d'une seule action stratégique*, ce modèle ou canevas pouvant être facilement répliqué, avec des adaptations de contexte bien entendu, à d'autres actions stratégiques. Les conditions minimales pour la réalisation d'un tel projet sont :

- Dans l'idéal : une **vision stratégique** au niveau du Ministère des Mines, qui identifie la mine artisanale comme un enjeu de développement et qui définit une série d'axes prioritaires d'intervention évoquant notamment l'idée de formalisation du secteur.
- La présence d'une **prérogative claire** – et donc de moyens humains et financiers – amenant le CAPAM à agir sur cette thématique.
- L'existence d'une **évaluation initiale** ou étude d'état des lieux (leçons des projets précédents, étude de terrain, enquêtes, approche comparative avec les autres pays, etc.) menée par le CAPAM, idéalement par un ensemble d'unités intéressées par le projet – comprenant l'USSED –, qui mène aux constats suivants :
 - 1 L'activité minière artisanale se caractérise par son illégalité ;
 - 2 Cette illégalité est un frein au développement dans la mesure où elle laisse la porte ouverte à des pratiques abusives (travail des enfants, conflits fonciers, etc.) et où elle prive les acteurs du secteur de l'accès au financement, aux formations, etc., l'illégalité est donc le premier frein à la formalisation ;
 - 3 L'illégalité est un manque à gagner pour l'État qui pourrait, si l'activité était légale, percevoir des redevances, et ainsi investir davantage dans le bien-être de ces mêmes populations.
- Le CAPAM dispose de l'information suffisante relative à l'identification des sites miniers artisanaux en activité dans la région donnée, ce qui servir d'étalon à la fixation des objectifs (on sait par exemple qu'il y a actuellement 80 sites actifs dans la région).

14.5.2 Phase initiale du système de S&E : la formulation du projet

La formulation du projet consiste en la définition de ses composantes et activités, des objectifs globaux (en accord avec la stratégie nationale), des moyens humains et budgétaires alloués, du chronogramme d'action.

Il implique également, par exemple, la création d'un groupe de travail et d'échange avec les différents acteurs engagés (unités du CAPAM mais aussi institutions et ONG partenaires, représentants des mineurs, autorités locales, société civile, etc.).

Dans le cas présent, nous partons sur l'hypothèse que le projet « *d'Appui à la légalisation de*

sites artisanaux » dans une zone géographique donnée a pour **objectif** global la légalisation des sites miniers artisanaux existants dans la région donnée dans l'optique de les intégrer dans le cycle vertueux de la formalisation, de l'accès à de nouveaux bénéfices et, à terme, à de meilleures conditions de vie.

Le **but**, serait d'avoir 40 % des sites identifiés totalement légalisés, selon la définition de la légalisation admise, en 5 ans et 30 % des sites identifiés légalisés partiellement. Nous supposons dès lors que les acteurs du projet se seraient entendus sur la définition d'un « site légal », comme étant un site où les mineurs sont organisés légalement en groupement, disposent d'une Autorisation d'exploitation en cours de validité, déclarent leur production dans des rapports annuels, et paient la taxe ad valorem⁵⁰. La notion de « légalisation partielle » s'appliquerait aux sites qui remplissent au moins un point de légalisation parmi ceux mentionnés dans la définition du « site légal ». L'objectif pluriannuel est divisé en **objectifs et buts annuels**, tout comme le **budget**.

Afin de faciliter la compréhension du modèle de S&E, le projet choisi n'a qu'une **composante** : Facilitation administrative pour la légalisation des sites miniers artisanaux⁵¹. Au sein de cette composante, on suppose l'existence de **plusieurs actions stratégiques** dont la mise en œuvre et le budget alloué sont échelonnés sur les 5 ans que durera le projet.

Les acteurs internes qui participent dans le cadre de la mise en œuvre de cette composante sont, selon le schéma proposé dans le cadre des propositions de réforme institutionnelle du CAPAM :

- les Représentants des Brigades d'appui à la formalisation de la région concernée,
- le Directeur des Opérations,
- l'UNAMI-UNAM,
- l'USSED,
- l'Unité géomatique, informatique, réseaux, et base de données,
- l'UNIFORC.

Le premier outil de S&E intervenant pendant la phase de définition est la matrice du cadre logique, qui va offrir l'opportunité d'encadrer les grandeurs, objectifs, activités, résultats attendus, du projet et permettre de vérifier l'adéquation entre ces différents aspects. Un exemple de cadre logique pour ce projet est montré ci-dessous dans le tableau 20.

⁵⁰ Par souci de simplification, seuls quatre aspects ont été mentionnés dans la définition de la « légalité », mais bien entendu, dans le cas d'un projet réel, il conviendrait d'intégrer ici tous les aspects qui font qu'un groupement agit conformément à la loi, selon les dispositions en vigueur. La notice environnementale dans certains cas est par exemple une obligation dans certains cas.

⁵¹ Un projet qui se voudrait un peu plus ambitieux pourrait intégrer une composante politiques publiques, une composante à part entière sur la production de matériel didactique sur les thématiques légales, ou encore une étude exhaustive sur les dynamiques sociales et économiques qui pousse les mineurs à rester informels.

Tableau 20: exemple de définition du projet « Appui à la légalisation de sites miniers artisanaux dans une région donnée » par la matrice du cadre logique. Le cadre logique ici présenté peut être beaucoup plus détaillée dans la réalité et présenter également une colonne de répartition globale des responsabilités (ou de chef de file) pour chaque volet d'activités.

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
Objectif global du projet	La légalisation des sites miniers existants dans la région, vu comme une première étape nécessaire pour la formalisation de l'activité et l'ouverture de nouvelles possibilités devant ouvrir la voie au développement socioéconomique et au mieux-être des populations locales. Est entendu comme « site légal », un site où les mineurs sont organisés légalement en groupement, se conforment aux activités prévues dans les statuts de l'organisation, disposent d'une autorisation d'exploitation en cours de validité, déclarent leur production dans des rapports annuels, et paient la taxe ad valorem.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le nombre de groupements miniers déclarés augmente 2. Le nombre d'autorisations d'exploitation détenues par des individus représentant des groupements augmente 3. Le nombre des rapports de production et le paiement des taxes sur la production augmentent 	Cadastre minier, registres des délégations régionales des Mines, registre de la délégation régionale de l'Agriculture Documents de suivi du CAPAM	<p>Les groupements sont potentiellement en nombre suffisants, même informels pour être représentatif du secteur minier artisanal de la région ciblée</p> <p>Les organisations sont composées en majorité de nationaux</p> <p>Il existe suffisamment de surfaces libres pour que les artisans miniers puissent obtenir des autorisations minières</p>
Objectifs spécifiques	<ol style="list-style-type: none"> A. Obtenir une idée précise de l'activité minière artisanale dans la région cible, notamment en termes de population active de mineurs, de production et de statut juridique. B. Sensibiliser la majorité de la population sur les dispositions légales, les avantages et obligations qu'elles sous-entendent. C. Mettre en place un service d'accompagnement de la légalisation qui permette aux groupements de conserver leur autonomie de décision et leur mode de gouvernance. D. Apporter une expertise basée sur l'expérience de terrain pour redéfinir la politique d'encadrement et de promotion du secteur minier artisanal. 	<ol style="list-style-type: none"> A. Tous les sites connus par les populations locales sont identifiés (>95%) B. >70% des sites sont sensibilisés sur les deux premières années et >90% au bout des 5 ans C. 30% des sites sont légalisés au bout de 2 ans et >50% en fin de projet D. Des mesures incitatives fiscales et administratives sont adoptées, leur effet se mesure et est visualisé par les indicateurs 	<ol style="list-style-type: none"> A. Résultats d'enquêtes de terrain B. Nombre de sites miniers où le programme de sensibilisation s'est déroulé, enquêtes post-sensibilisation C. Statistiques des Ministères des Mines et de l'Agriculture, statistiques propres au CAPAM D. Arrêtés nationaux pris pour les facilitations 	<p>Les contraintes logistiques sont acceptables du point de vue budgétaire</p> <p>Les barrières de langage et de formation ne permettent pas aux groupements de suivre les mécanismes de légalisation du groupement et de l'activité minière</p> <p>Les périmètres miniers sont tous occupés par des entreprises.</p>

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
		globaux du projet (cf. ci-dessus)	administratives et fiscales du secteur MAPE	
Résultats attendus	<p>A. Le nombre de mineurs, l'activité et la position des sites est mieux connue</p> <p>A.1. La production globale et le potentiel minier artisanal sont mieux évalués en fonction des substances présentes</p> <p>A.2. L'impact économique du secteur MAPE est mieux connu par rapport aux autres secteurs</p> <p>B. La majorité des sites miniers a reçu un programme de sensibilisation qui a permis de mieux mesurer les avantages et obligations liés à la légalisation</p> <p>B.1. Dans l'ensemble les représentants de groupements connaissent mieux la loi</p> <p>B.2. Les groupements maîtrisent les notions de droits exclusifs et de rapports avec les propriétaires du sol</p> <p>B.3. Ils sont en relations avec leurs autorités de tutelle, notamment Mines et Environnement</p> <p>C. Le CAPAM peut accompagner la totalité des groupements qui souhaitent se légaliser,</p> <p>C.1. La procédure est bien établie</p> <p>C.2. Elle permet aux groupements d'agir en connaissance de cause (droits et obligations)</p> <p>C.3. Elle permet aux groupements d'accéder à des autorisations d'exploitation en toute légalité</p> <p>D. La Coopération avec le Ministère en charge des Mines permet de mettre en place des mesures de facilitation de l'accès aux autorisations minières pour des groupements constitués</p> <p>D.1. Le temps et la constitution des dossiers sont moins contraignants,</p>	<p>A. La base de données des sites miniers de la région est complétée à >90%</p> <p>A.1. Les productions sont évaluées avec des erreurs >50%</p> <p>B. Nombre de sites miniers sensibilisés</p> <p>B.1. Kits de sensibilisation créés et distribués</p> <p>B.2. 100% des agents CAPAM sont formés comme formateurs</p> <p>B.3. Nombre de mineurs qui ont suivi les programmes de sensibilisation</p> <p>C. Nombre de procédures engagées pour la légalisation</p> <p>C.1. Nombre de groupements créés</p> <p>D. Temps de traitement des dossiers réduits de 50%</p> <p>D.1. Existence de formulaires facilitant la constitution des dossiers</p> <p>D.2. Nombre de dossiers suivi par la délégation</p>	<p>A. Bases de données CAPAM et statistiques de la délégation régionale des Mines</p> <p>B. Existence effective des kits miniers</p> <p>B.1. Rapports de formations de formateurs du CAPAM</p> <p>B.2. Rapports de campagnes de sensibilisation</p> <p>C. Statistiques de la Délégation régionale de l'agriculture</p> <p>D. Statistiques du projet pour le suivi des dossiers</p> <p>D.1. Existence effective de formulaires</p>	<p>A. Les outils de suivi sont en place et les informations effectivement collectées au niveau du CAPAM</p> <p>B. Absence de blocages internes pour le programme de sensibilisation et les campagnes d'identification</p> <p>C. Les groupements peuvent demander des autorisations d'exploitation artisanale</p> <p>C.1. Un mécanisme permet aux groupements de faire une demande via un de leur représentant</p> <p>C.2. La loi est modifiée pour faciliter aux groupements l'accès aux autorisations</p> <p>D. Le Ministère des Mines met en place des mesures effectives qui cadrent avec la volonté nationale de</p>

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
	<p>D.2. La relation entre opérateurs (les groupements) et les autorités minières s'améliore</p> <p>D.3. Les groupements bénéficient d'avantages matériels et fiscaux pour accéder aux autorisations minières.</p>	<p>de l'environnement</p> <p>D.3. Réductions fiscales effectives</p>	<p>agréés</p> <p>D.2. Impacts des avantages fiscaux sur les déclarations de production – statistiques du MINFI</p> <p>D.3. Statistiques de la délégation régionale de l'Environnement</p>	<p>légalisation de l'activité minière</p> <p>D.1. Facilitation de la cohabitation entre exploitation artisanale, semi-industrielle et industrielle</p> <p>D.2. Les conditions économiques d'exploitation des substances restent stables</p>
Activités à déployer	<p>A. Campagne exhaustive d'identification des sites</p> <p>A.1. Cartographie</p> <p>A.2. Enquêtes sommaires sur les zones minières</p> <p>B. Mise en place d'un matériel didactique testé et éprouvé, puis diffusé par une campagne de sensibilisation sur l'ensemble des sites identifiés en A.</p> <p>B.1. Réalisation d'un kit didactique basé sur les conditions réelles de mise en œuvre de la légalisation</p> <p>B.2. Test d'un kit sur une population échantillon</p> <p>B.3. Adaptation en fonction des résultats obtenus et des difficultés identifiées</p> <p>B.4. Coordination avec les autorités de tutelle pour les autorisations (Mines), les groupements (Agriculture), et les conditions environnementales (Environnement)</p> <p>C. Accompagnement des premiers sites les plus motivés et matures, puis réalisation d'un second volet de sensibilisation auprès des sites non formalisés.</p> <p>C.1. Accompagnement des dossiers et suivi selon</p>	<p>A. Programme d'enquête effectivement réalisé,</p> <p>A.1. Nombre de sites visités et identifiés</p> <p>A.2. Résultat d'analyse des enquêtes</p> <p>A.3. Calcul d'erreur sur les production envisagée</p> <p>B. Nombre de kits produits</p> <p>B.1. Rapport du test des kits initiaux</p> <p>B.2. Procès-verbaux et accords conclus avec les autorités de tutelle pour la coopération sur la légalisation</p> <p>C. Nombre de dossiers traités par rapport au nombre de sites identifiés</p> <p>C.1. Comptes rendus des comités de pilotage</p> <p>C.2. Nombre de dossiers</p>	<p>A. Fiches de suivi du projet,</p> <p>A.1. base de données du CAPAM et de la délégation régionale des mines</p> <p>B. Fiches de suivi du projet</p> <p>B.1. Statistiques des sessions de sensibilisation et de formation, en rapport avec l'identification initiale</p> <p>C. Registres de la délégation régionale des Mines,</p> <p>C.1. Registres de la délégation régionale de</p>	<p>A. Existence d'une activité artisanale suffisante et économiquement active</p> <p>A.1. Conditions économiques régionales favorables pour le déploiement d'une activité légalisée</p> <p>B. Les agents du CAPAM sont motivés pour la réalisation du projet</p> <p>B.1. Existence de moyens pour déployer les enquêtes</p> <p>B.2. Existence d'une politique globale favorisant la légalisation de l'activité minière artisanale</p> <p>C. Participation et collaboration effective entre les différentes autorités</p>

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources et moyens de vérification	Hypothèses
	<p>une procédure bien cadrée</p> <p>C.2. Formation d'un comité de pilotage du suivi de la légalisation</p> <p>C.3. Coordination avec les autorités de tutelle, dans le cadre d'un comité de pilotage de la légalisation régionale</p> <p>D. Réalisation d'une étude basée sur les résultats de A, B et C pour mettre au point un ensemble d'outils incitatifs et de facilitation de l'entrée dans le système légal.</p> <p>D.1. Production de l'étude</p> <p>D.2. Présentation des résultats dans le cadre du Comité de pilotage du CAPAM</p> <p>D.3. Rédaction d'un ensemble de propositions documentées sur les plans fiscal et économique pour des fiscales et administratives</p> <p>D.4. Appui pour la rédaction des textes des arrêtés</p>	<p>ayant abouti à la création de groupements, nombre d'autorisation obtenus par les groupements (par rapport aux nombre de groupements formés)</p> <p>D. Résultats de la présentation de l'étude</p> <p>D.1. Textes rédigés en collaboration avec le Ministère des Mines</p>	<p>l'Agriculture</p> <p>D. Rapport d'étude du CAPAM</p> <p>D.1. Journal officiel de la République</p> <p>D.2. CR du comité de pilotage du CAPAM</p> <p>D.3. Rapport de collaboration sur la rédaction des textes</p>	<p>D. Volonté de l'État sur la facilitation de la légalisation de l'activité MAPE</p> <p>D.1. Collaboration plus étroite et améliorée entre administration minière centrale et CAPAM</p>

14.5.3 Actions stratégiques, indicateurs de suivi et responsabilités

Il est admis que le projet inclut plusieurs actions stratégiques parmi lesquelles :

- communication auprès des populations locales sur la campagne de légalisation,
- appui à la constitution de dossiers de légalisation de groupements,
- appui à la constitution de dossiers pour l'obtention d'une autorisation d'exploitations
- appui pour la traçabilité de la production et aide au rapportage
- etc.

Dans la mesure où les trois dernières actions stratégiques sont très apparentées, la modélisation du système de S&E nous conduira à ne prendre en compte que les deux premières actions stratégiques, soit la phase de communication auprès des populations locales, et l'appui pour la légalisation des groupements.

Il convient de rappeler que les données et indicateurs qui sont présentés ici le sont à titre de démonstration et modélisation d'un système de S&E, mais ne répondent pas à une réalité de terrain. La définition d'indicateurs sur un projet concret doit passer par une phase de consultation, d'échange, afin d'aboutir à un consensus qui permettra une réelle adoption des procédés de S&E à tous les niveaux et à toutes les phases

Dans les tableaux ci-dessous sont présentés des outils pouvant servir au suivi des activités depuis le niveau stratégique jusqu'au niveau opérationnel. Ces outils sont liés les uns aux autres par un système de correspondances tant sur le plan des activités, que des buts et indicateurs appliqués. Les outils présentés ci-dessous sont :

- Tableau 22 de présentation générale des actions stratégiques sur 5 ans ;
- Tableau 23 de planification des activités an 1 ;
- Modèle Plan de suivi par activités an 1 (Tableau 24) ;
- Modèle Fiche de suivi par activités (Tableau 25) ;
- Rapport de suivi.

À noter que le « *Tableau de présentation générale des activités* » et le « *Tableau de planification des activités an 1* » ne sont pas des outils de suivi à proprement parler, mais des outils de planification ; cependant, c'est seulement à partir d'une bonne planification que peut se mettre en place un plan de S&E effectif.

Tableau 21: Outils pour la mise en œuvre d'un modèle de S&E

#	Nom outil	Caractéristiques	Périodicité	Responsable réalisation
1	Tableau de présentation des actions stratégiques à moyen terme	Document descriptif de cadrage global par composantes, qui inclut : - information sur l'objectif, le but, et l'indicateur relatifs à chaque composante - détaille, au sein de chaque composante, les différentes actions stratégiques avec les objectifs et buts annuels, et indicateurs.	Pluriannuel (exp : 5 ans)	Chef de projet (à définir parmi les cadres du CAPAM)
2	Tableau de planification	Document descriptif général, qui	Annuel	Chef d'unité

#	Nom outil	Caractéristiques	Périodicité	Responsable réalisation
	annuel des activités	donne, pour l'année en cours, le calendrier d'exécution, la description, les buts et indicateurs des différentes sous-activités qui permettront d'atteindre les objectifs annuels de l'activité stratégique à laquelle la sous-activité se rattache.		chargée du projet, et chef de projet
3	Plan de suivi annuel des activités	Document descriptif spécifique, qui détaille le procédé de suivi des activités : calendrier et périodicité de collecte de l'information, source d'information, moyen de transmission, personnes chargées de la collecte d'information pour le suivi et personne centralisant l'information collectée, et les ressources nécessaires pour la collecte de l'information de suivi.	Annuel	Chef de projet
4	Fiche de suivi par activités	Tableau de suivi actualisable sur l'avancée de chaque activité par rapport aux objectifs fixés. Chaque ligne correspond à une activité où sont détaillés ses buts, indicateur de suivi, date prévue d'exécution, état d'accomplissement, et commentaires concernant l'avancée et les mesures correctives à prendre éventuellement.	Mensuel (ou trimestriel)	Chef de projet
5	Rapport de suivi	Rapport qui inclut l'information concernant l'avancée dans l'exécution des tâches en référence au cadre stratégique (objectif, but, indicateurs, etc.), et l'implication du personnel dans l'exécution des différentes tâches	Mensuel à l'échelle des brigades et trimestriel à l'échelle des unités de suivi	Responsable de brigade pour le rapport mensuel. Chef de projet pour le rapport trimestriel

Tableau 22: Tableau de présentation générale des actions stratégiques sur 5 ans. Pour la facilité de présentation, seule la composante B du projet est ici représentée

<p>Composante : B. Facilitation administrative pour la légalisation des sites miniers artisanaux</p> <p>Objectifs : Réalisation d'un kit de légalisation adapté et testé, sensibilisation de 95% des artisans miniers de la région ciblée</p> <p>Durée : 5 ans</p> <p>Résultat visé : voir sensibilisé et soutenu plus de 95 % des groupements miniers identifiés dans leur processus de légalisation et avoir procédé à la légalisation de plus de 50% des groupements miniers identifiés</p> <p>Indicateur : (Nombre de groupements sensibilisés et/ou soutenus / Nombre de communautés minières artisanales actifs identifiés jusqu'à An 4 du Projet)</p>											
N°	Action stratégique	Objectif	Durée	But	Buts / années projet					Indicateur	
					An 1	An 2	An 3	An 4	An 5		
B.1	Mise au point de kits didactiques adaptés	Obtenir un ensemble de supports didactiques et une méthodologie éprouvée de sensibilisation ayant été testée sur un échantillon cible de groupements informels	6 mois	Les méthodes testées et les outils montrent des résultats sur 3 sites miniers ciblés pilotes	Le kit de sensibilisation est mis au point, testé lors de sessions sur 3 sites et révisé dans une forme plus aboutie						Questionnaires post-formations effectués auprès des artisans miniers des sites pilotes
B.2	Formation de formateurs interne	Former un ensemble d'équipes suffisante et capable de couvrir les zones de la région cible en 2 ans	3 mois	Les formations se déroulent sous la forme de formation de formateurs des chefs de brigades, puis par formations locales d'animateurs locaux	Les chefs de brigades reçoivent une formation globale sur le projet et sur les objectifs, puis						

N°	Action stratégique	Objectif	Durée	But	Buts / années projet					Indicateur
					An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	
					forment leurs équipes locales					
B.3	Campagne n°1 de sensibilisation sur l'ensemble des sites	Toucher le maximum de communautés minières sur la signification et l'importance de la légalisation comme processus initial pour le développement du secteur, et sur les pas à suivre pour qu'une communauté minière devienne légale.	2 ans	Avoir sensibilisé >95 % des communautés minières de la région concernée identifiées avant (étude de faisabilité) et au cours du projet (composante A), par l'intermédiaire de réunions d'information et de la distribution de feuillets explicatifs sur le thème de la légalisation, son importance et les pas à suivre.		Avoir sensibilisé >45% des communautés minières de la région concernée identifiées pendant la composante A du projet ⁵²	Avoir sensibilisé >95% des nouvelles communautés minières de la région concernée identifiées pendant l'an 2 du projet			Nb de communautés minières sensibilisées / Nb de communautés minières recensées jusqu'à An 4 du projet
B.4	Campagne n°2 de sensibilisation sur les sites non répondant	Après identification des obstacles à la légalisation, procéder à une seconde campagne de sensibilisation sur les sites	1 an	Avoir revu >80% des sites qui restent réfractaires à la légalisation en ayant identifié au préalable les facteurs de blocage par retour d'expérience de la campagne n°1 et de la composante					Avoir sensibilisé 80% des sites réfractaires avec une approche renouvelée	Nb de communautés réfractaires sensibilisées

52 Parmi les présupposés au développement du projet figure une enquête préliminaire ou aurait été trouvé qu'il y a 80 sites actifs recensés. Par ailleurs la première année comporte également une campagne exhaustive de d'identification et de cartographie logistique qui permet de cerner le secteur MAPE et d'identifier les défis logistiques de la sensibilisation (composante A).

N°	Action stratégique	Objectif	Durée	But	Buts / années projet					Indicateur
					An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	
		réfractaires		d'accompagnement (composante C)						
C.1	Appui à la constitution de dossiers de légalisation de groupements	Favoriser le dépôt de dossier pour la légalisation des communautés de mineurs en groupements miniers constitués	5 ans	A la fin de l'an 5 du projet, avoir soutenu au moins 70 % des communautés minières de la région concernée pour la constitution de dossiers de légalisation de groupement, le dépôt et le suivi de ceux-ci		Avoir soutenu 10 % des communautés minières de la région concernée connues dans la 1ère année du projet	Avoir soutenu 30 % des communautés minières de la région concernée connues dans les 2 premières années du projet	Avoir soutenu 50 % des communautés minières de la région concernée connues dans les 3 premières années du projet	Avoir soutenu 70 % des nouvelles communautés minières de la région concernée identifiées dans les 4 premières années du projet	Nb de communautés soutenues pour la légalisation du groupement / Nb de communautés minières recensées jusqu'à la 4ème année du projet
C.2	etc.									

Ce tableau de planification des activités est annuel ; ici, nous présentons un exemple de tableau pour l'an 1 du projet avec une liste d'activités pouvant être menées à bien dans le cadre des deux actions stratégiques définies. Cette liste d'activités n'est pas exhaustive, elle a seulement pour but d'illustrer la démarche de création d'un « *Tableau de planification des activités* » pour une période donnée, comme un lien nécessaire entre le « *Tableau de présentation générale des actions stratégiques* » portant sur les 5 ans du projet, et le « *Plan de suivi des activités* » décrit à la suite et qui décrit avec détail la méthode de suivi et rapportage pour chaque activité. L'adéquation entre tous les niveaux de décision et mise en œuvre est fondamentale pour assurer un suivi optimal.

Tableau 23: Tableau de planification des activités an 1

N° action	N° activité	Activité	Chronogramme (mois an 1 projet)												Description	Buts	Indicateurs		
			J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D					
B.1	B.1.1	Production d'un livret imagé sur la législation minière, les avantages de la légalisation, et les pas à suivre. Mise au point d'une méthodologie didactique et pédagogique	X	X													Le livret est produit par l'UNAMI-UNAM. Il doit être accessible pour des communautés minières, donc imagé, simple de compréhension.	D'ici février, 1 livret produit et imprimé en 4.000 exemplaires	- Livret produit - Nb exemplaires imprimés
B.1	B.1.2	Test sur 3 sites pilotes de la méthode et des outils avec des animateurs ruraux professionnels et des agents CAPAM			X	X											3 sites pilotes types sont identifiés d'après la campagne de la composante A	Test des activités pédagogiques et retour d'expérience par des interviews et questionnaires courts sur l'apprentissage effectifs apporté	- Nombre d'artisans testés, - résultats des questionnaires, - retours d'expérience des animateurs
B.1	B.1.3	Réalisation d'une version avancée de la méthode et des matériels de support, et édition à grande échelle					X	X									Sachant qu'il y a 80 sites d'identifiés, l'objectif étant de mettre 50 livrets à disposition de chaque communauté visitée, 4.000 exemplaires doivent être imprimés.	Obtention du matériel nécessaire et suffisant pour sensibiliser l'ensemble de la région	- Production de 4000 livrets didactiques et de guide pédagogiques pour les animateurs et formateurs
B.2	B.2.1	Formation des personnels des brigades chargées de						X	X								Il est important que les personnels qui vont conduire la phase de	D'ici avril, 3 personnes	- Nb de brigades d'arrondissement

																		didactique sur le processus de légalisation et ses apports. Les personnes formées à cet effet sont celles qui mènent les visites de terrain.	réunions d'information sont tenues avec au moins 25 personnes.	les visites se sont déroulées - Nb de réunions d'information tenues - Nb de personnes présentes à chaque réunion
B.3	B.3.3	Distribution des livrets imagés aux communautés							X	X	X	X	X	X	X				D'ici novembre, 4.000 livrets sont distribués, dans 80 communautés différentes, à raison de 50 par communautés visitées	- Nb total de livrets distribués - Nb de communautés atteintes lors de la distribution du livret - Nb de communautés ayant reçu les 50 livrets. - Nb d'arrondissements où les visites se sont déroulées
B.3	B.3.4	etc.																		

Tableau 24: Modèle Plan de suivi par activités an 1

N° activité	Activité	Date de démarrage programmée	But	Source pour l'information du suivi	Périodicité de collecte/ de l'information de suivi	Responsable de collecte/transmission de l'information de suivi	Moyen de transmission	Date de transmission de l'information ou périodicité	Responsable qui centralise information du suivi de l'activité	Ressources nécessaires pour le suivi
B.1	Production d'un livret imagé sur la législation minière, les avantages de la légalisation, et les pas à suivre	Janvier	D'ici février, 1 livret produit et imprimé en 4.000 exemplaires	- Version électronique du livret - Photo livrets imprimés	2 fois : 1 fois quand livret terminé 1 fois quand livret imprimé	Responsable rédaction et impression livret (UNAMI-UNAM)	- Envoi version électronique par mail quand livret terminé - Envoi photo impression par mail + Remise en main propre quand imprimé	Février	Chef d'unité UNAMI-UNAM	- Appareil photo - Accès à un ordinateur et connexion Internet
B.2	Formation des personnels des brigades chargées de la sensibilisation et distribution des livrets	Mars	D'ici avril, 3 personnes formées par brigade minière par l'UNAMI-UNAM dans chacun des 12 arrondissements de la région concernée	- Liste de présence - Photos	- A chaque nouvelle formation	Responsable organisation formation (UNAMI-UNAM)	- Scan liste de présence, chargement des photos et envoi par mail	Avril	Chef d'unité UNAMI-UNAM	- Appareil photo - Feuilles imprimées - Crayon - Accès à un ordinateur et connexion Internet
B.3.1	Définition d'un plan de visites des communautés minières artisanales	Février	D'ici mars, 1 plan de visites approuvé par le directeur des opérations et les chefs de	- Version numérique du plan de visites	1 fois, quand le plan est terminé	Responsable rédaction plan de visites	- Envoi par mail	Mars	Chef d'unité UNAMI-UNAM	- Accès à un ordinateur et connexion Internet

N° activité	Activité	Date de démarrage programmée	But	Source pour l'information du suivi	Périodicité de collecte/ de l'information de suivi	Responsable de collecte/transmission de l'information de suivi	Moyen de transmission	Date de transmission de l'information ou périodicité	Responsable qui centralise l'information du suivi de l'activité	Ressources nécessaires pour le suivi
			brigades de la région							
B.3.2	Déroulement des visites des communautés minières	Mai	D'ici novembre, les 80 communautés identifiées sont visitées ; les réunions d'information sont tenues avec au moins 25 personnes.	<ul style="list-style-type: none"> - Photos des réunions - Chronogramme de visites effectuées - Listes de présence 	- A chaque nouvelle visite	- Agents des brigades chargés des visites	- Scan listes de présence, et envoi par mail avec chronogramme et photos	A la fin de chaque mois, entre mai et novembre	Chefs des brigades	Par brigade : <ul style="list-style-type: none"> - 1 appareil photo - Feuilles imprimées - Crayon - Accès à un ordinateur et connexion Internet
B.3.3	Distribution des livrets imagés aux communautés	Mai	D'ici novembre, 4.000 livrets sont distribués, dans 80 communautés différentes, à raison de 50 par communautés visitées	<ul style="list-style-type: none"> - Photos de la distribution - Liste de distribution des livrets 	- A chaque remise de livrets	- Agents des brigades chargés des visites	- Scan listes de distribution et envoi par mail avec photos	A la fin de chaque mois, entre mai et novembre	Chefs des brigades	Par brigade : <ul style="list-style-type: none"> - 1 appareil photo - Feuilles imprimées - Crayon - Accès à un ordinateur et connexion Internet
B.3.4	etc.									

Tableau 25: Modèle Fiche de suivi par activités. Pour pouvoir donner sens à ce modèle, il convient de se placer à un moment où les activités, ont été débutées. Ici, nous nous situons au mois de juillet.

N° activité	Activité	But (description)	But (chiffre)	Type d'indicateur	Date programmée	État de l'activité (*)	Indicateurs exécutés (chiffre)	État d'accomplissement de l'indicateur (%)	Raisons de l'avancement (ou non) de l'indicateur	Mesures correctives éventuelles
B.1	Production d'un livret imagé sur la législation minière, les avantages de la légalisation, et les pas à suivre	D'ici février, 1 livret produit et imprimé en 4.000 exemplaires	1	N° production	Février	2	1	$\frac{[(1*100) / 1 + (2000*100) / 4000]}{2} = 75$	Équipe à charge responsable. Appui de plusieurs unités. Bon déroulement.	Non
			4.000	N° impressions		1	2.000		Il a été décidé d'imprimer en 2 fois, et d'attendre les premières distributions pour voir si les 2.000 autres vont être nécessaires.	Non
B.2	Formation des personnels des brigades chargées de la sensibilisation et distribution des livrets	D'ici avril, 3 personnes formées par brigade minière dans chacun des arrondissements de la région concernée (12), soit 36 personnes formées au total	36	N° personnes formées	Avril	2	29	$\frac{[(29*100) / 36 + (11*100) / 12 + (8*100) / 12]}{3} = 79,6$	Le processus de formation a été très bien perçu par les personnels des brigades	Non
			12	N° brigades représentées		2	11		La majorité des brigades ont répondu présent ce qui dénote une bonne coordination avec le terrain. Une brigade n'a pas pu arriver à la formation du fait de conditions	La formation du personnel de la brigade manquante est prévue au mois d'août par un employé de l'UNAM-UNAMI se rendant dans la

N° activité	Activité	But (description)	But (chiffre)	Type d'indicateur	Date programmée	État de l'activité (*)	Indicateurs exécutés (chiffre)	État d'accomplissement de l'indicateur (%)	Raisons de l'avancement (ou non) de l'indicateur	Mesures correctives éventuelles
			12	N° brigades où 3 ou + personnes formées		2	8		de transports difficiles. La pleine saison minière n'a pas favorisé la venue de délégations importantes, cependant la majorité est tout de même venue avec 3 représentants.	région à ce moment-là. La prochaine fois, il s'agirait d'organiser deux sessions décalées, afin que les personnels des brigades puissent se libérer tour à tour.
B.3	etc.									

(*) Valeurs : « 0 » = non commencé, « 1 » = en cours, « 2 » = réalisé

Le rapport de suivi

Le rapport est la dernière étape du suivi ; c'est elle qui en fait le bilan en quelque sorte. Le rapport émane de la ou des personnes qui centralisent l'information de suivi sur une activité en particulier ou sur un ensemble d'activités. Ainsi, les Chefs de brigade, qui concentrent l'information de suivi relative au cycle de sensibilisation des communautés minières artisanales et à la distribution des livrets, seront chargés de produire les rapports périodiques de suivi sur la réalisation de ces deux activités et sur le déploiement de leurs équipes sur le terrain. Ces rapports seront alors conjointement envoyés au Chef de l'unité leader du projet (ici l'UNAMI-UNAM) et au Directeur des Opérations, dans la mesure où c'est ce dernier qui supervise toutes les activités menées sur le terrain. Les rapports de suivi réalisés au niveau des brigades alimenteront le rapport de suivi à l'échelle nationale, dont le Chef de l'unité leader du projet aura la charge. On peut considérer que les brigades transmettent des rapports mensuels, qui alimentent des rapports trimestriels au niveau des unités leaders.

Si les indicateurs de suivi des activités représentent une information nécessaire, il est aussi utile de consigner dans les rapports de suivi des informations concernant la conduite en elle-même des activités, en incluant des aspects qualitatifs tels que la motivation et le ressenti des équipes de terrain, la coopération entre membres des équipes, la répartition des tâches, les difficultés logistiques, la capacité à mobiliser les acteurs externes ou le public-cible au cours des activités, etc.

Concernant l'information sur le suivi des activités, il est important qu'elle s'inscrive dans le schéma du projet, à savoir qu'elle se réfère aux objectifs, buts, activités et indicateurs définis, afin d'assurer une homogénéité dans toute le processus de S&E, depuis la définition des indicateurs jusqu'au traitement des données en passant par la collecte de celles-ci. L'USSED parviendra certainement d'autant plus facilement à convaincre les différents maillons de la chaîne d'utiliser les mêmes outils de mesure, si elle leur fournit à la fois les documents modèles (en l'occurrence un modèle de rapport de suivi) et organise des séances de formation sur l'utilisation des outils internes de S&E.

14.5.4 Système d'évaluation

Si le processus de suivi s'attache principalement à rendre compte de l'exécution des activités prévues, le processus d'évaluation va plus loin et s'intéresse à la manière dont les activités sont exécutées, si celles-ci, par leur exécution, atteignent les buts visés, en produisant les changements escomptés sur les comportements et conditions de vie des populations-cibles. En effet, une chose relativement facile à déterminer est l'accomplissement des buts fixés en termes de produits livrés ; une chose plus complexe à définir est de savoir si les activités ont été déployées de manière efficiente en fonction des ressources disponibles et mobilisées, et si celles-ci concourent aux objectifs de l'action publique, qui est la production de changement social.

L'évaluation porte ainsi sur toutes les étapes de la mise en œuvre de projet, et est un processus constant qui doit offrir, à certains moments clés, l'opportunité aux acteurs du projet de prendre de la distance par rapport aux actions menées, et définir si des ajustements sont nécessaires afin de mieux répondre aux besoins et contraintes, et mieux mettre en adéquation les ressources disponibles avec les objectifs visés.

En ce sens, l'évaluation est à la fois un moyen de gestion sur ce qui a été effectué, et un moyen d'apprentissage. L'évaluation ne doit pas être perçue comme une démarche contraignante s'apparentant à un jugement, mais bel et bien comme un processus facilitant la décision en vue de maximiser les résultats et impacts de l'action. L'évaluation est éclairante en ce qu'elle peut donner les raisons pour lesquelles les objectifs attachés aux activités et mesurés par le processus de suivi, ont été remplis ou non.

Le processus d'évaluation porte sur les cinq composants du projet : ressources (intrait), pro-

cessus (activités), produits (extrants), effets, impacts. On peut définir trois moments clés sur lesquelles portent les évaluations :

- **La phase précédant l'intervention**

L'intérêt de l'évaluation est ici de déterminer la viabilité de l'intervention, du point de vue économique et financier, et comme réponse apportée à une problématique donnée. En somme, l'évaluation de départ doit définir si l'on a défini des procédés et des moyens idoines au vu des besoins concrets des populations-cibles, des objectifs structureaux du plan d'action national et des ressources disponibles. Pour ce faire, une étude de base ou état des lieux sur la réalité sur laquelle on souhaite intervenir est nécessaire. C'est cette étude de base qui servira de point d'ancrage et de comparaison ensuite, lors de l'évaluation sur le déploiement du projet et ses effets et impacts réels.

- **La phase d'intervention**

Les évaluations pendant la phase d'exécution, qui peuvent être annuelles, avec une plus conséquente à mi-parcours, sont un moyen de prendre un peu de distance par rapport au suivi quotidien, et de comprendre les raisons pour lesquelles les activités ont été ou non, menées à bien avec succès, en pleine conformité ou non avec le cadre logique défini (calendrier, ressources, buts, etc.). En livrant des informations sur la qualité de la mise en œuvre du projet alors même que celui-ci est en cours, l'évaluation pendant la phase d'intervention permet de réaliser des ajustements pour les années suivantes, ce qui peut s'avérer salvateur, en particulier dans les cas où il s'agit du premier projet du genre (nouvelle approche, nouveau contexte géographique, etc.), dans la mesure où nombreux facteurs contraignants non prévus à l'origine peuvent apparaître en cours de projet et influencer la mise en œuvre, cela en dépit d'une bonne évaluation de départ.

- **La phase post-intervention**

La phase suivant la finalisation du projet est à la fois un moment opportun pour mesurer la qualité et efficacité de la mise en œuvre du projet dans sa globalité ; mais aussi et surtout, pour mesurer les impacts réels que peut créer le projet. En effet, l'action publique recherche le changement social sur le long cours. L'organisation de cycles de formation ou de sensibilisation n'ont, dans les faits, atteint leur objectif final que s'ils favorisent le changement de comportement à moyen terme du bénéficiaire. La mesure du nombre d'assistants ayant bénéficié d'une formation sert donc au suivi du projet et à la mesure de la portée de ses activités ; mais seule une évaluation portant sur les changements réels visés peut donner une idée de l'impact réel du projet. La difficulté réside alors dans l'appréhension du temps nécessaire au changement : la date de clôture du projet ne signifie pas que les effets et impacts escomptés sont déjà pleinement visibles. Il est donc recommandé de procéder à plusieurs évaluations : l'une en fin de projet portant sur le déploiement du projet (efficacité, usage adéquat des ressources, résultats, etc.), et l'autre à un an ou deux ans portant sur les impacts réels sur la population cible.

Il est important que la dynamique d'évaluation devienne systématique et soit inscrite dans le projet dès le début. En effet, l'évaluation, qu'elle soit interne ou externe, requiert des moyens matériels et humains, ainsi que des fonds conséquents, dans la mesure où il s'agit par exemple de procéder à des enquêtes de terrain, études sur l'évolution des modes de vie des populations-cibles, sondages, etc. Bien souvent, la phase de budgétisation des projets prévoit des fonds pour le suivi puisque celui-ci est pris en charge la plupart du temps par l'équipe projet elle-même, mais omet souvent d'allouer des fonds pour les phases d'évaluation, notamment celles à mi-parcours et à la fin du projet.

Dans le cadre du CAPAM, l'USSED est l'unité qui doit chapeauter le système d'évaluation. L'USSED assure ainsi le montage des outils et la planification des évaluations de chaque projet. Celles-ci doivent s'insérer parfaitement avec le système de suivi ; il s'agit en fait d'un seul et même système de suivi et évaluation. L'USSED est par ailleurs l'unité qui mène à bien directement les évaluations annuelles. Pour les évaluations à mi-parcours et finales de chaque

projet, l'intervention d'une organisation externe peut s'avérer plus indiquée.

Dans tous les cas, l'évaluation doit être considérée comme un processus permanent et s'intégrer dans une dynamique d'amélioration constante, auquel doivent pleinement participer les parties prenantes du projet et les populations-cibles. Les outils pour mener une évaluation sont des plus divers, il est donc difficile de parler de modèle de documents ou d'approche. Cependant, il est important d'aborder l'évaluation avec une combinaison de méthodes afin de garantir une approche tout autant qualitative que quantitative.

14.6 Architecture du manuel de qualité du CAPAM

De nombreuses références existent en rapport avec la démarche qualité dans les entreprises. En Afrique, la démarche qualité au sein des organisations étatiques et des administrations prend fréquemment la forme d'une méthodologie impulsée à l'ensemble des services d'un pays, voire d'une communauté régionale économique. Dans le cas de la CEMAC, il n'existe pas de procédures spécifiques sur la qualité, mais en revanche elle propose des procédures comptables et financières du droit public qui doivent faire référence au Cameroun.

Le manuel qualité se veut **autant** un ouvrage de référence qu'un guide qui doit être donné à tout personnel du CAPAM. Il permet aux nouveaux employés de mieux connaître la structure qu'ils découvrent, de mieux comprendre les démarches et procédures en vigueur et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité dans cette démarche et de son obligation de participation au processus.

Le tableau ci-dessous décrit les principales parties qui doivent être développées dans le manuel. Toutes ne seront pas complétées par le consultant car elles doivent nécessairement faire l'objet d'une démarche **participative interne** au sein de la structure.

Composante du manuel	Formulation du contenu	Démarches et responsabilité pour sa réalisation
Déclaration de politique qualité de la structure CAPAM	Contient la vision du CAPAM et les objectifs poursuivis dans la démarche de qualité des opérations	Texte à rédiger par la coordination du CAPAM. Il doit porter sur les objectifs de qualité des prestations fournies pour le compte de l'État et de tiers, mais aussi de gestion interne des deniers publics qui lui sont confiés
Description des principes fondamentaux et des responsables qualité	Quels sont les principes qui guident la démarche ? Quel service est responsable de l'animation de la démarche ? Qui est la personne référent de la démarche qualité au sein du service ? Comment doivent réagir l'ensemble des employés ?	Texte à établir après une réflexion commune sur les valeurs qui fondent la démarche qualité. Y participent principalement la coordination et le service en charge de l'animation qualité du CAPAM (USSED)
Présentation du CAPAM	La présentation générale permet de situer l'organisation dans laquelle l'employé s'intègre. Elle contient les parties suivantes : - statut et date de création - mission - activités principales - organisation - méthodes et moyens technique - localisations des activités et bureaux - principales collaborations au Cameroun (publiques et privées) et à l'étranger	À réaliser par le service en charge de la qualité avec l'appui de la Cellule de Communication
Domaines d'application de la qualité	À quels domaines s'appliquent la démarche qualité ? Sur quel référentiel reconnu s'appuie-t-on, si le cas s'applique ?	Listing des principales activités touchées. En principe toutes les démarches doivent être comprises si on veut être inclusif et viser une reconnaissance certifiée, mais si ce n'est pas le cas, on pourra dans un

Composante du manuel	Formulation du contenu	Démarches et responsabilité pour sa réalisation
		premier temps restreindre la démarche qualité à un nombre limité mais cohérent de processus au sein de la structure
Description de l'organigramme	Quelles sont les relations hiérarchiques et les responsabilités de chaque poste ? Quelles sont les délégations de pouvoir effectives ?	En fonction de la réorganisation des services, qui dépend des missions et de la restructuration, l'organigramme peut être réaménagé mais aussi détaillé au sein des différentes unités
Finalité et objectifs de la démarche qualité	Description du lien entre système qualité, missions et objectifs du CAPAM, et système de suivi & évaluation. Elle couvre les prestations, la gestion, les compétences.	Ici on doit se référer aux mandats du CAPAM, comme ceux qui sont proposés dans le présent rapport
La définition des principaux indicateurs	Quels indicateurs sont pertinents dans la poursuite des objectifs ? Quelles valeurs peuvent être atteintes selon les objectifs de l'agence ?	Les principaux indicateurs doivent refléter la stratégie d'ensemble de l'organisation, comme par exemple les objectifs d'achat d'or à long terme, les objectifs de formalisation visés à 5 ans, etc.
Définition des principaux processus qui articulent les activités	Définition des processus en fonction des programmes envisagés, et des interactions entre les processus. La présentation utilise les logigrammes, montre les flux d'informations, et montre les données de sorties principales. On montre aussi la maîtrise sur les activités sous-traitées, par la maîtrise de la qualité achat (matériel et services)	L'USSED sera plus particulièrement chargé de compléter au fil du temps la gamme des processus en fonctions des programmes déployés.
Les acteurs qualité pour piloter les processus	Qui sont les acteurs privilégiés du contrôle et de la mise en œuvre des processus qualité au sein des équipes de travail ? Quels sont les outils qu'ils doivent utiliser ? Qui réalise les audits internes périodiques ?	L'USSED encadre le processus au plan global, en tant que représentant de la coordination, mais les chefs d'unités sont eux-mêmes les responsables de la qualité dans leurs équipes. Ils peuvent désigner des assistants qualité dans certains cas. Ces définitions sont à préciser sur propositions des responsables lors de la mise en marche du processus dont on précisera la documentation à fournir et les outils à utiliser
Le management de la qualité	Description des outils pour maintenir le système qualité en adéquation avec les objectifs stratégiques, notamment les outils de sensibilisation, les comités, le système d'audits et la documentation	À définir par la coordination et l'USSED avec une participation de la cellule de communication
La réalisation	Descriptif des formulaires à remplir	Les formulaires devront évoluer

Composante du manuel	Formulation du contenu	Démarches et responsabilité pour sa réalisation
concrète des opérations de suivi de la qualité	pour effectuer le suivi de la qualité dans les opérations, les processus d'enregistrement et le phasage des actions. Ce chapitre contient aussi le descriptif en données d'entrées, activités et données de sortie des grands processus d'activités réalisés par le CAPAM	avec le temps et l'acquisition d'expérience. Il est préférable de démarrer avec relativement peu de formulaires qui répondent à des besoins réels d'information. Trop de formulaires risquent d'avoir un effet de désengagement de la part des employés

14.7 Proposition de projets pour une amélioration de l’encadrement du secteur MAPE et du CAPAM

Projet	Principales activités	Objectifs / Résultats attendus	Acteurs principaux / conditions externes	Planning
État des lieux du secteur MAPE	<ul style="list-style-type: none"> Finaliser les travaux cartographie nationale de la MAPE Effectuer un recensement statistique des mineurs artisanaux au Cameroun Réalisation d’une enquête nationale sur le secteur 	<ul style="list-style-type: none"> Établir une vue initiale du secteur la plus complète possible Définir le potentiel économique et l’impact social du secteur Identifier les risques liés à l’usage du mercure et d’autres substances dangereuses Identifier les rôles des principaux acteurs Mieux connaître le niveau d’organisation des artisans 	<ul style="list-style-type: none"> CAPAM pour la réalisation des travaux et l’analyse des résultats Ministères concernés Consultant externe pour la mise au point des enquêtes, les formations initiales et l’analyse des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> Enquêtes de terrain sur 6 mois, Analyse et résultats sur 3 mois
Définition d’une stratégie nationale	<ul style="list-style-type: none"> Planification et réalisation d’un ensemble d’ateliers nationaux de réflexion sur la stratégie nationale de la MAPE Analyse des résultats et rédaction d’une proposition de texte en accord avec le Gouvernement Ateliers de travail et de validation du texte, ainsi que d’autres processus participatifs 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre au point un texte de stratégie nationale qui reçoive l’approbation des parties en présence et du Gouvernement Initier une implication des acteurs dans la réalisation de la stratégie nationale à travers un processus réellement consultatif et ouvert, porté par le Gouvernement Aboutir à une politique consensuelle et appropriée par les équipes politiques 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère concernés, directions des mines, de l’environnement, des PME CAPAM, Consultance externe pour l’analyse des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> 3 mois pour les ateliers initiaux 3 mois pour le processus de consultation et les résultats finaux
Mise en place d’un système de gestion partagée des données	<ul style="list-style-type: none"> Ateliers internes sur l’identification des besoins sur la sauvegarde, l’échange et le contrôle des données Rédaction d’un texte de règlement sur la politique interne de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre d’une politique globale de gestion des données Capacité augmentée de tracer les activités et de valoriser les données produites Amélioration de la collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> CAPAM (services géomatique et réseau, cellule de communication) Ministère concernés Consultant et opérateurs externes pour l’installation du 	<ul style="list-style-type: none"> 3 mois pour la définition de la politique interne 6 mois pour la mise en place du réseau et

Projet	Principales activités	Objectifs / Résultats attendus	Acteurs principaux / conditions externes	Planning
	<ul style="list-style-type: none"> des données Définition d'une politique externe des données (paiement, échange, vente, conservation) Mise en place d'un système intranet et d'espace collaboratifs entre unités Formations sur la manipulation des données et l'utilisation des outils informatiques de gestion et de collaboration 	<ul style="list-style-type: none"> entre unités Amélioration de la collaboration du CAPAM avec d'autres entités administratives productrices de données (cadastre, IRGM, etc.) Mise en place d'un service d'accès aux données pour le public sur le secteur MAPE Amélioration de la communication et la diffusion de données plus sûres sur le secteur 	<ul style="list-style-type: none"> réseau, des outils collaboratifs et pour les formations de formateurs Presse et médias nationaux 	<ul style="list-style-type: none"> pour les formations
Mise en œuvre pilote d'une gestion par projet et d'un système de suivi & évaluation	<ul style="list-style-type: none"> Identifier et définir un programme d'activités spécifique Mettre en place les activités et effectuer un suivi avec une méthode de gestion par projet et axée sur les résultats Faire le bilan des actions menées et identifier une méthode généralisable à toute la structure 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place une gestion des activités par projet appuyé sur des systèmes de suivi & évaluation La modification du mode de fonctionnement du CAPAM, plus orientée vers une culture de la mesure des résultats Amélioration de la dynamique de collaboration interne et externe Amélioration de la gestion de projet 	<ul style="list-style-type: none"> CAPAM (toutes les unités, mais implication spécifique de l'unité du suivi et évaluation et la coordination) Intervenants externes pour les formations et l'accompagnement 	<ul style="list-style-type: none"> 3 mois pour la définition et mise en place du projet en interne 12 mois de réalisation du projet, suivi et évaluation
Uniformisation des procédures internes	<ul style="list-style-type: none"> Identification des besoins en procédures de suivi et de traçabilité au niveau global Élaboration concertée entre les différentes unités sur les procédures et la chaîne de transmission de responsabilités Mise en œuvre des procédures uniformisées et cycles de formations correspondantes 	<ul style="list-style-type: none"> Uniformisation de la production de données de suivi (activités, financières, etc.) et optimisation de l'efficacité des procédures internes Établissement de systèmes uniformisés d'évaluation compatibles à tous les niveaux de la structure Appropriation globale des 	<ul style="list-style-type: none"> CAPAM (toutes les unités, mais implication spécifique de l'unité du suivi et évaluation et la coordination, et aussi l'unité géomatique et gestion des données internes) Expertise externe sur mécanismes de collecte de données et de procédures administratives 	<ul style="list-style-type: none"> 3 mois pour la définition des procédures 3 mois de formations internes 3 mois pour la mise en œuvre

Projet	Principales activités	Objectifs / Résultats attendus	Acteurs principaux / conditions externes	Planning
	<ul style="list-style-type: none"> Engagement des agents sur les procédures internes et modification des contrats de salariés 	<ul style="list-style-type: none"> mécanismes et méthodes de suivi par l'ensemble du personnel CAPAM Formation des agents CAPAM sur les méthodes de suivi, évaluation et collecte de données Création d'outils communs de rapportage et de contrôle interne 		
Mise en place d'un ensemble de modules de formations internes	<ul style="list-style-type: none"> Organisation en interne, dans le cadre de la définition de projets d'activités, de besoins en formations spécifiques Définir les priorités et les modules qui peuvent être montés et délivrés en interne, ainsi que les expertises externes nécessaires Définir un plan d'action des formations et mise à niveau assorti d'un mécanisme d'évaluation Réalisation et évaluation des formations 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement global des capacités du CAPAM, et mise en place de modules de base pour tous les agents embauchés réalisation de modules internes de formation, dont certains obligatoires pour les agents Mise en place d'une politique adaptée de formations Renforcement ciblé des capacités des agents Amélioration du statut des employés et de leur accompagnement adapté 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenants externes pour les formations spécifiques CAPAM (toutes les unités) 	<ul style="list-style-type: none"> 3 mois pour la définition du programme de formations 3 mois pour la mise en place des modules 6 mois pour la réalisation du plan de formations obligatoires (les autres formations spécifiques selon les projets)
Mise en place d'un réseau pilote de comptoirs d'achat d'or	<ul style="list-style-type: none"> Identification d'une zone pilote (favorable) d'achat et définition d'un projet d'achat, et de valorisation de l'or artisanal (objectifs, moyens, activités, indicateurs, etc.) Validation du projet 	<ul style="list-style-type: none"> Test et validation d'une technique d'achat compatible avec la politique nationale et permettant d'obtenir un taux de commercialisation important Création d'un service spécifique d'achat de l'or 	<ul style="list-style-type: none"> MINFI CAPAM (service spécifique dédiés à l'achat, USSD, coordination) MINMIDT 	<ul style="list-style-type: none"> 6 mois pour le montage coordonné du projet avec les administrations concernées 12 mois de test

Projet	Principales activités	Objectifs / Résultats attendus	Acteurs principaux / conditions externes	Planning
	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation, suivi et évaluation du projet • Mise au point d'une extension du projet vers de nouvelles zones d'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise au point d'une politique nationale d'achat, accompagné de mesures fiscales adéquates • Augmentation du nombre de collecteurs déclarés • Accroissement important de l'or acheté officiellement 		d'achats suivis et évalué d'après des objectifs initiaux

14.8 Rapport du Groupe de Travail sur la révision de l'organigramme

REPUBLIQUE DU CAMEROUN
Paix - Travail - Patrie

REPUBLIC OF CAMEROON
Peace - Work - Fatherland

MINISTRE DES MINES, DE L'INDUSTRIE
ET DU DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE



MINISTRY OF MINES, INDUSTRY
AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT

CADRE D'APPUI ET DE PROMOTION DE L'ARTISANAT MINIER (CAPAM)
SMALL SCALE MINING SUPPORT AND PROMOTION FRAMEWORK UNIT

ARRETE N° 064/PM DU 25 JUILLET 2003

**GRUPE DE TRAVAIL CHARGÉ DE LA REVISION DE
L'ORGANIGRAMME**

Note de Service N°0079/2016/CAPAM/UNAF

RAPPORT DES TRAVAUX

Le Groupe de Travail, mis en place par la note de service ci-dessus rappelée, a tenu dix (10) sessions au cours de la période allant du lundi 18 janvier au vendredi 05 février 2016, sous la présidence effective de Monsieur ESSAMA Louis-Marie, Président dudit Groupe de Travail.

Suivant la méthodologie adoptée au cours de sa première session, le Groupe de Travail Ad Hoc a procédé successivement à :

- 1 la redéfinition des attributions des entités susceptibles de former la nouvelle structure du CAPAM ;
- 2 la structuration de ces différentes entités.

Les feuilles de présence à ces différentes sessions se trouvent annexées au présent rapport.

I- DE LA REDEFINITION DES ATTRIBUTIONS DES ENTITES

Le Groupe de Travail a opté pour un passage en revue des différentes entités retenues dans la proposition d'organigramme reprise dans les conclusions du Rapport d'Audit NOVA SUD, en commençant par celles proposées à la création, à l'instar de :

- de la **Direction des Opérations**, qui assurerait la coordination des entités ayant une emprise directe sur les activités de terrain ;

- « **l'Unité de Gestion des Achats de Matières** », qui deviendrait **l'Unité d'Appui à la Commercialisation des Produits de l'Artisanat Minier** ;

- « **l'Unité Géomatique, Informatique, Réseau et Base de Données** », dont naîtraient deux cellules autonomes, directement rattachées à la Coordination : la **Cellule Informatique** et la **Cellule Géomatique** ;

- 1 a **Cellule de l'Accueil, du Courrier et de Liaison**, qui intégrerait le Secrétariat du Coordonnateur, en lieu et place du Service d'Appui au Coordonnateur (SAC).

A l'exception de **l'Unité Administrative et Financière (UNAF)** et de **l'Unité de Valorisation et de Transformation (UNIVAT)**, les attributions des anciennes unités proposées à la reconduction seraient revues sensiblement. Ainsi :

- **l'Unité de Développement de l'Artisanat Minier (UDAM)** naîtrait de la fusion de **l'Unité d'Appui à l'Artisanat Minier (UNAM)** avec **l'Unité d'Appui à la Mine Industrielle (UNAMI)** ;

- **l'Unité d'Appui à l'Amélioration de l'Information Géologique et Minière (UNAIGEM)** serait délestée de la Géomatique et de l'ingénierie documentaire, ainsi que de la mission relative à la migration progressive de l'Artisanat Minier vers la mine industrielle, en passant par la petite mine et l'Artisanat Minier peu Mécanisée ;

- **l'Unité des Activités Connexes et Sociales (UNACS)**, dont les attributions seraient étendues au suivi de la mise en œuvre des solutions environnementales et à la protection des femmes et des enfants dans les zones d'exploitation minière artisanale ;

- **l'Unité de Suivi, Synthèse, d'Evaluation et de Développement (USSED)**, qui deviendrait **l'Unité de Suivi et d'Evaluation (USE)** avec des missions réduites à celles de programmation et d'autoévaluation ;

- **l'Unité de Formation et de Renforcement des Capacités (UNIFORC)**, qui disparaîtrait de la structure du CAPAM et dont les attributions seraient réparties entre l'UNAF, en ce qui concerne le personnel du CAPAM, et l'UDAM, s'agissant du renforcement des capacités des acteurs de l'Artisanat Minier.

II- DE LA STRUCTURATION DES ENTITES

La proposition de structuration des entités composant le CAPAM a été guidée par un triple souci de cohérence, d'efficacité et d'économie.

Les entités dont les attributions peuvent être aisément circonscrites seraient structurées en cellules, avec un maximum de deux (02) composantes chacune. Il s'agit de :

- l'Unité d'Appui à la Commercialisation des Produits de l'Artisanat Minier, qui comprendrait deux cellules respectivement chargées des achats et du suivi de l'Artisanat Minier peu Mécanisé ;

- l'Unité de Développement de l'Artisanat Minier, qui serait composée d'une cellule en charge de la structuration des organisations d'artisans miniers et d'une cellule chargée de l'appui technique ;

- l'Unité d'Appui à l'Amélioration de l'Information Géologique et Minière, qui s'appuierait sur deux sous-entités, la Cellule de la Prospection et la Cellule des Analyses et des Essais (Laboratoire) ;

- l'Unité des Activités Connexes et Sociales, qui serait constituée de deux (02) cellules, dont l'une en charge des activités connexes et la seconde des activités sociales ;

- l'Unité Administrative et Financière, assise sur les cellules respectivement chargées de la gestion des ressources humaines d'une part, et du budget et du matériel de l'autre.

Les autres unités seraient structurées comme des cabinets, avec des postes de Chargé d'Etudes ou d'Ingénieur d'Etudes dont les responsabilités seraient définies, en fonction des mandats à elles confiés. Il s'agit de :

- l'Unité de Suivi et d'Evaluation ;
- l'Unité de Valorisation et de Transformation.

Les brigades minières comprendraient, dépendamment de la substance minérale exploitée, les bureaux :

- de Gestion Administrative, Financière et Comptable ;
- des Achats ;
- de Suivi de l'Artisanat Minier peu Mécanisé ;
- et/ou d'Appui Technique.

Au total, la structure de la Coordination Centrale du CAPAM serait articulée autour de sept (07) unités, au lieu de neuf (09) actuellement, et dix (10) Cellules et neuf (05) postes de Chargé d'Etudes ou d'Ingénieur d'Etudes.

Yaoundé, le 04 février

2016

Hoc,

Le Président du Groupe de Travail Ad

ESSAMA Louis-Marie