



Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa

VERS UNE EXPLOITATION MINIERE PLUS SIGNIFICATIVE

**CE QUE DIT (ET NE DIT PAS) LE MAEP SUR LES
INDUSTRIES EXTRACTIVES EN AFRIQUE**

par Rod Alence



La série de documents est éditée par Grant Masterson.

ISBN: 978-1-920446-46-8

©EISA, 2015

Cet article fait partie d'une série commandée par Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) qui examine le contenu des Rapports d'évaluation des Pays qui présentent des questions liées au genre, à la propriété foncière, à la jeunesse, aux industries extractives, aux élections et à la violence, et aux réponses des gouvernements quant aux REP du MAEP.

VERS UNE EXPLOITATION MINIERE PLUS SIGNIFICATIVE

Ce que dit (et ne dit pas) le MAEP sur les industries extractives en Afrique

par Rod Alence

L'Afrique regorge d'énormes richesses minières et pétrolières dont la gestion joue un rôle crucial dans le développement du continent. Les chercheurs et instances décisionnelles à travers le monde parlent d'une 'malédiction des ressources naturelles' (Frank 2010 ; Ross 1999). Une malédiction qui condamnerait les pays africains nantis d'abondantes ressources naturelles à de terribles sorts tels que l'immobilisme économique (Sachs & Warner 2001), des régimes non-démocratiques (Ross 2001), l'absence de redevabilité et la corruption (Leite & Weidmann 1999), et à de violents conflits (Collier, Hoeffler & Rohner 2009). Cependant, les réalités africaines semblent démentir ce déterminisme : les pays riches en ressources naturelles sont parmi les plus performants, mais aussi parmi les moins performants du continent selon les divers indicateurs politiques et économiques ; on les retrouve d'ailleurs, également dans les catégories intermédiaires (Alence 2015). Les ressources naturelles en elles-mêmes, ne sont donc ni une malédiction, ni une bénédiction. L'important en ce qui les concerne est comment leur extraction est gérée.

Les organisations régionales africaines font de plus en plus des défis de développement liés aux industries extractives une priorité, surtout depuis 2008. En effet, en 2008, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) et l'Union africaine (UA) ont mis en place une équipe technique chargée de rédiger une vision commune pour l'industrie minière en Afrique. La Vision minière pour l'Afrique qui a résulté de ce processus a été adoptée par l'Union africaine en 2009, puis suivie en 2011 d'un rapport plus détaillé du groupe d'étude international sur les régimes miniers de l'Afrique (African Union 2009 ; Economic Commission for Africa 2011). Ces

documents se fondent sur deux principes essentiels: premièrement, les secteurs miniers africains sont des enclaves qui n'entretiennent aucun lien avec le développement social et économique du continent (un héritage de leurs origines coloniales renforcé par les réformes de la Banque mondiale dans les années 1990); deuxièmement, en mettant en œuvre des politiques adéquates, l'extraction des ressources peut être réorientée vers la promotion de l'industrialisation et un développement plus inclusif et durable. Tel que l'ont si bien dit les responsables de la CEA et de la Commission de l'UA, l'Afrique doit effectuer une transition de la simple extraction minière à des impératifs de développement plus élargis qui intègrent les politiques minières dans les politiques de développement' (Economic Commission for Africa 2011, pxiii).

Les organisations régionales ont elles aussi, mis un accent plus prononcé sur les défis de gouvernance liés au développement, en commençant par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), créé par l'Organisation de l'unité africaine en 2001 (African union 2001). La principale initiative régionale de promotion de la bonne gouvernance est le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) de l'UA, qui a émergé du NEPAD. Le NEPAD et le MAEP s'écartent des initiatives précédentes car ils identifient les échecs de gouvernance comme causes fondamentales de la performance décevante de l'Afrique en matière de développement (Hope 2002 ; Ikome 2007). Le MAEP fait le suivi et évalue trois domaines de gouvernances à savoir, la gouvernance politique, la gouvernance économique et d'entreprise, et le développement socioéconomique (NEPAD Secretariat 2002). Les évaluations dans le processus du MAEP, sont volontaires et sont

basées sur une auto-évaluation initiale du pays, suivie de consultations avec le gouvernement, les partis politiques et les organisations de la société civile (Masterson, Busia & Jinadu 2010). Le mandat du MAEP est de s'assurer que les politiques et pratiques des états partis sont conformes aux valeurs de gouvernance politique, économique et d'entreprise convenues dans un déclaration de l'UA à cet effet (NEPAD Secretariat 2003a, p1).

Malgré les chevauchements entre les objectifs de la Vision minière pour l'Afrique et le MAEP, ces initiatives sont fondées sur différentes conceptions des liens entre la gouvernance, la politique et les politiques. D'une part, la Vision minière pour l'Afrique se focalise essentiellement sur la promotion d'un cadre stratégique pour une industrialisation et un développement fondés sur les ressources, reléguant clairement la gouvernance au simple plan secondaire d'un des défis à relever (Economic Commission for Africa 2011, p19). Il s'agit là d'une approche d'experts techniques et stratégiques : spécifier le plan stratégique requis et traiter la gouvernance comme la volonté politique et la capacité institutionnelle de la mettre en œuvre. Le MAEP quant à lui, se focalise essentiellement sur la promotion des normes de gouvernance en vue de mettre ceux qui détiennent les reines du pouvoir, face à leurs obligations redditionnelles vis-à-vis de leur peuple, tout en évitant d'être prescriptif quant à/aux politiques à suivre. Il s'agit dans ce cas d'une approche d'expert politique : spécifier les instances décisionnelles requises pour aligner les mesures d'incitations des gouvernements à l'amélioration du bien-être de leurs populations, tout en traitant les politiques comme la matérialisation des processus qui en découlent. Le MAEP illustre l'engagement du NEPAD vis-à-vis de la gouvernance comme condition fondamentale au développement durable (African Union 2001), tandis que l'orientation technique de la Vision minière pour l'Afrique renvoie à une tradition plus ancienne de cadres stratégiques continentaux.

Ces deux approches ne sont pas nécessairement incompatibles, bien qu'il y ait des risques de tensions quant à l'approche que devraient adopter les évaluations pays du MAEP en ce qui concerne l'extraction des ressources. L'une des questions consiste par exemple à savoir quel niveau d'attention le MAEP devrait accorder à une question particulière telle que celle de l'extraction des ressources. Le questionnaire initial d'auto-évaluation du MAEP mentionne à peine les questions des industries extractives, et lorsque celles-ci y sont mentionnées, c'est dans un contexte de gouvernance d'entreprise et de viabilité environnementale (NEPAD Secretariat 2004, p59). La Vision minière pour l'Afrique a décelé ce manque de substance stratégique évident dans les premiers rapports pays du MAEP et a proposé d'ajouter un chapitre dédié aux ressources naturelles dans chaque rapport du MAEP (African Union 2009, p31). L'autre question est comment le traitement des questions relatives aux industries extractives doivent être approché du point de vue thématique. Si elle avait été mise en œuvre, la proposition de la Vision minière pour l'Afrique aurait renforcé l'accent sur les questions relatives aux industries extractives, mais l'ironie est qu'elle l'aurait fait en mettant ces questions dans une 'enclave' analytique - dans un chapitre individuel, séparé des débats généraux sur la gouvernance et le développement.

Le présent article a pour objectif de clarifier le traitement réservé aux questions relatives aux industries extractives dans les rapports pays du MAEP, et plus particulièrement le niveau d'accent mis sur ces questions et les liens qui existent entre eux et les thèmes de la gouvernance et du développement. Ma méthode est la fouille des données textuelles'. Elle consiste à extraire la fréquence des mots des rapports et à les analyser sur le plan statistique. (J'analyse les 16 rapports publiés jusque-là et disponibles en Anglais. Le rapport du Mali est le seul exclu, car il n'a pas encore été traduit en Anglais). L'analyse systématique de la fréquence des mots aide à identifier et clarifier les tendances qui seraient autrement cachées, mais j'ai également recours à l'interprétation

‘traditionnelle’ de passages spécifiques des rapports. Le résultat est une image plus claire de ce que disent les rapports du MAEP au sujet des questions relatives aux industries extractives, et ce qu’ils n’en disent pas.

La fouille des données textuelles montre que l’accent sur les questions relatives aux industries extractives et leur traitement thématique varie considérablement d’un rapport à un autre, mais conformément à des tendances identifiables. J’analyse trois principaux prédicteurs. Le premier aide à expliquer les différences de niveaux d’accent mis sur les questions relatives aux industries extractives d’un pays à un autre : le niveau d’accent est plus prononcé dans les rapports des pays qui dépendent énormément des exportations de produits miniers et pétroliers. Le deuxième prédicteur aide à expliquer les différences dans le traitement thématique des questions relatives aux industries extractives d’un chapitre à un autre : le cadre de rédaction des rapports du MAEP favorise le traitement des questions relatives aux industries extractives dans les chapitres sur la gouvernance économique et d’entreprise, plutôt que dans des chapitres sur la gouvernance politique et le développement. Le troisième prédicteur explique les changements d’accent et de traitement thématique dans le temps : l’évolution des idées a abouti à un accent plus prononcé sur les questions relatives aux industries extractives et leur traitement à travers les chapitres thématiques des récents rapports. Ces trois prédicteurs pris séparément, sont loin d’être parfaits, mais ensemble, ils expliquent la majorité des variations d’accent et de traitement des questions relatives aux industries extractives dans les rapports du MAEP.

Le reste de cet article est réparti en quatre sections. La première section identifie trois groupes de mots liés aux questions relatives aux industries extractives ; elle utilise la fouille des données textuelles pour décrire leur fréquence d’apparition dans les différents rapports et les différents chapitres de ces rapports. La deuxième section utilise la fouille des données textuelles

pour évaluer les éventuelles explications des modèles d’accents sur les industries extractives dans les rapports du MAEP. La troisième section évalue ce que les rapports du MAEP disent et ne disent pas sur les industries extractives en Afrique. La quatrième section est la conclusion. Elle contient des leçons tirées de l’analyse du processus du MAEP en rapport avec les questions relatives aux industries extractives.

LES INDUSTRIES EXTRACTIVES DANS LES RAPPORTS DU MAEP

La malédiction des ressources naturelles est une hypothèse qui soutient que les pays regorgeant d’énormes ressources minières et pétrolières en souffrent plus qu’ils n’en bénéficient. Je définis trois groupes de mots pour identifier les niveaux d’accent porté sur ces secteurs dans les rapports pays du MAEP. Le premier groupe porte sur les mines et les minéraux, le second sur le pétrole et le gaz naturel et le troisième sur l’extraction des ressources de manière plus générale. Aucune liste de mots ne peut entièrement et de manière unique, identifier chaque référence faite des industries extractives ; un certain niveau de subjectivité est donc inévitable. La liste des mots définis ici cherche à identifier autant de références que possibles des industries extractives, sans trop de ‘faux positifs’ (des mots qui pourraient faire référence aux industries extractives mais qui, en réalité, n’y font pas référence). La fréquence d’apparition des mots sur la liste est un indicateur de l’accent mis sur les questions relatives aux industries extractives dans les rapports et la distribution de ces fréquences d’apparition à travers les rapports et les chapitres des rapports indique là où les industries extractives sont les plus débattues et là où elles ne le sont pas.

Chaque évaluation pays du MAEP se culmine en un rapport de la taille d’un ouvrage, et la fouille des données textuelles réduit ces ouvrages en ‘sacs de mots’ dont la fréquence d’apparition dans le texte peut être examinée statistiquement. L’analyse est appuyée par

le fait que les rapports ont des structures similaires. Tous contiennent des chapitres thématiques principaux portant sur les thèmes clé du MAEP : 'La démocratie et la gouvernance politique', 'la gouvernance et la gestion économiques', 'la gouvernance d'entreprise', et 'le développement socio-économique'. Ces principaux chapitres sont précédés d'une discussion introductive du processus du MAEP et du contexte du pays concerné, que j'appelle 'introduction' et que je considère comme un seul chapitre. Les principaux chapitres thématiques sont suivis d'une discussion finale sur les conclusions et les recommandations, que j'appelle 'questions transversales' et que je considère comme un seul chapitre. Chaque rapport commence aussi avec un résumé analytique, que je traite comme un chapitre à part entière.

Le Tableau 1 énumère les mots de chaque groupe et indique leur fréquence d'apparition. Les mots des trois groupes sont combinés 2087 fois dans les 16 rapports. Dans mon analyse, je me focalise sur les fréquences d'apparition combinées de ces trois groupes de mots, mais le Tableau 1 fournit une illustration beaucoup plus détaillée. Les mots du groupe des mines et minéraux apparaissent 1040 fois, représentant ainsi près de la moitié (50%) du total. Les mots du groupe du pétrole et du gaz naturel apparaissent 725 fois, représentant plus d'un tiers (35%) du total. Les mots du groupe de l'extraction générale des ressources apparaissent 322 fois et représentent le reste (15%).

Les mots du groupe des mines et minéraux sont énumérés avec leurs fréquences d'apparition dans la partie supérieure du Tableau 1. Le terme 'exploitation minière' est de loin, le plus commun (462 apparitions), suivi des termes 'minéral' et 'minéraux' (176 apparitions pour les deux) et celui des 'mines' (113). Combinés, ces mots représentent presque les deux tiers d'apparitions dans ce groupe. La plupart des autres mots du groupe sont spécifiques aux minéraux qui sont importants à plusieurs pays du MAEP, notamment les diamants (69), l'or

(58) et le cuivre (52). Le groupe de mots de l'exploitation minière et des minéraux apparaît plus fréquemment dans les chapitres sur la 'gouvernance d'entreprise' (274), suivi des chapitres sur la 'gouvernance économique' (181). Il apparaît moins fréquemment dans les chapitres sur le développement (77) et ceux sur la gouvernance politique (105).

Tableau 1

Groupes des mots liés aux industries extractives

EXPLOITATION MINIERE ET MINERAUX	Fréquence	Pourcentage
Exploitation minière	462	22
Minéraux	176	8
Mines	113	5
Diamant(s)	69	3
Or	58	3
Cuivre	52	2
Mineurs	27	1
Charbon	24	1
Fer	18	1
Aluminium	16	1
Exploitation de carrière	13	1
Étain	12	1
Sous-total du groupe	1040	50
PETROLE ET GAZ NATUREL		
Pétrole	527	25
Gaz	132	6
Pétrole brut	66	3
Sous-total du groupe	725	35
RESSOURCES NATURELLES		

Ressource(s) naturelle(s)	177	8
Extractive/ extraction	59	3
ITIE	51	2
Rente	35	2
Sous-total du groupe	322	15
TOTAL	2087	100

Note : La somme des pourcentages n'est pas exactement égale au total à cause des arrondissements.

Les mots du groupe du pétrole et du gaz naturel sont énumérés dans la section du milieu du Tableau 1. Le mot 'pétrole' (527 apparitions) à lui seul, représente pratiquement les trois quarts du groupe. Les autres mots sont le 'gaz' (132) et le 'pétrole brut' (66). Bien que ces mots puissent logiquement aussi faire référence aux demandes en énergie ou aux stratégies des pays importateurs de pétrole, ils apparaissent le plus fréquemment dans les rapports des deux principaux exportateurs de pétrole que sont le Nigeria et l'Algérie. Ce groupe apparaît plus fréquemment dans les chapitres sur la 'gouvernance économique' (237), reflétant son importance pour la stabilité macroéconomique et les finances publiques des pays exportateurs de pétrole. Sa deuxième apparition la plus fréquente se trouve dans les chapitres sur la 'gouvernance d'entreprise' (111) et la moins fréquente dans les chapitres sur la 'gouvernance politique' (49). Les mots du dernier groupe identifient les références à l'extraction des ressources qui ne sont pas spécifiquement liées à l'exploitation minière ou au pétrole. Ils sont énumérés dans la section inférieure du Tableau 1. Les bigrammes (séquences de deux mots) 'ressource naturelle' et 'ressources naturelles' représentent plus de la moitié des mots du groupe (177 apparitions). (Les bigrammes identifient spécifiquement les références aux ressources naturelles, car les mots 'ressource' et 'ressources' sont souvent utilisés pour signifier des choses qui n'ont aucun

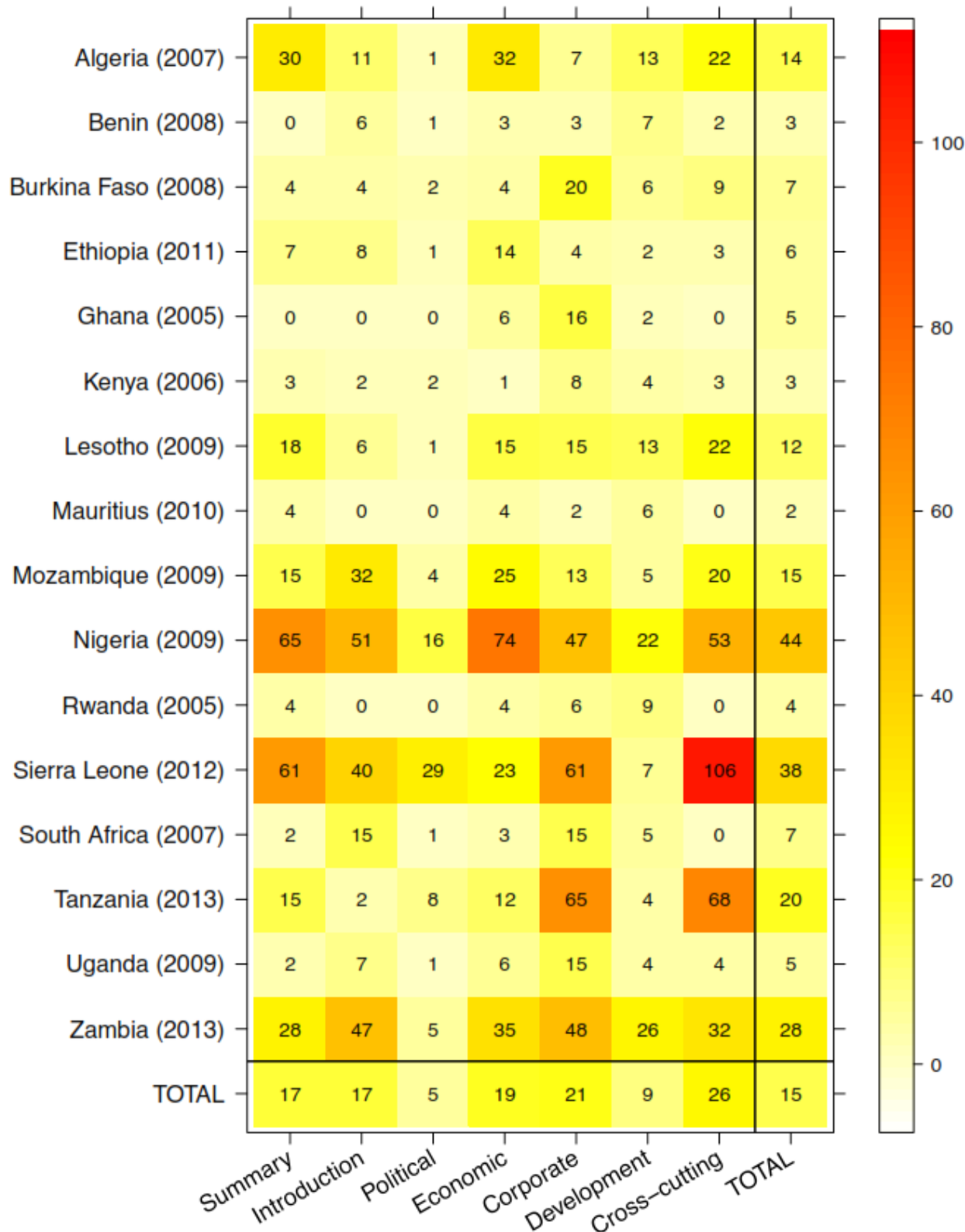
rapport avec les industries extractives). Les autres mots les plus fréquents sont 'extractive' et 'extraction' (59 apparitions au total), suivis de 'l'initiative pour la transparence dans les industries extractives' et son abréviation 'ITIE' (51). Ce groupe inclut également la 'rente', un terme souvent utilisé pour signifier les bénéfices issus de l'extraction des ressources et excédant le retour normal sur le capital (35). Ce groupe de mots apparaît le plus fréquemment dans les chapitres sur la 'gouvernance d'entreprise' (84) et dans les chapitres sur les 'questions transversales' (53). Parmi les chapitres thématiques, il apparaît le moins fréquemment dans les chapitres sur la 'gouvernance politique' (30).

Pour mieux comprendre la tendance générale de l'accent mis sur les industries extractives, la Figure 1 présente les fréquences combinées de tous les trois groupes, exprimées sous forme de nombre d'apparitions par dix mille mots de texte. Les pays se trouvent dans les rangées horizontales et les chapitres dans les colonnes verticales. (Les années de publication des rapports pays sont mentionnées entre parenthèses.) La colonne à l'extrême droite contient la fréquence moyenne dans chaque rapport pays, la rangée du bas contient la fréquence moyenne dans chaque chapitre, et la case en bas à droite contient la fréquence moyenne de tous les rapports. Les cases internes contiennent les fréquences de chaque document individuel, c'est-à-dire, des chapitres spécifiques de rapports particuliers. Toutes les fréquences sont arrondies au nombre entier le plus proche. Les cases sont colorées selon l'échelle de droite, les fréquences les plus élevées correspondant aux couleurs les plus sombres.

Les fréquences sont exprimées en nombre d'apparitions par dix mille mots afin de faciliter la comparaison d'accents entre documents de longueurs différentes. Dix mille mots équivalent à environ 30 pages de texte dactylographié à double interligne. La fréquence indique le nombre de fois que les mots sélectionnés apparaissent dans un document de cette longueur. La logique est que le taux d'apparitions des mots liés à l'industrie extractive par rap-

Figure 1

Fréquence des groupes de mots liés à l'industrie extractive par document
(Nombre d'apparitions par dix mille mots de texte)



port au nombre total de mots permet de mieux saisir l'accent placé sur les questions relatives aux industries extractives dans un document, comparé au nombre d'apparitions seulement. A supposer que les mots du groupe liés au terme 'extractive' apparaissent 10 fois dans un chapitre de 5000 mots, l'accent sur ce terme serait deux fois plus important que s'ils apparaissaient 10 fois dans un chapitre de 10 000 mots, car le nombre d'apparitions est deux fois plus dense dans un chapitre plus court.

Les mots liés aux extractives dans les trois groupes apparaissent en moyenne 15 fois sur dix mille mots à travers les 16 rapports. Cette moyenne est illustrée dans la case en bas à droite de la Figure 1. Le Tableau 1 montre que les groupes de mots liés aux industries extractives apparaissent 2087 fois au total. Le nombre total de mots dans tous les rapports est d'environ 1 400 000 mots. La moyenne de 15 apparitions indiquée dans la case en bas à droite est juste 2087 apparitions divisées par le total de 1 400 000 mots, puis arrondies au nombre entier le plus proche.

Une des façons de catégoriser le traitement des questions relatives aux industries extractives est en fonction des titres des chapitres thématiques. La rangée inférieure de la Figure 1 présente les fréquences moyennes des mots par chapitre. Il est judicieux de commencer par examiner les chapitres dédiés aux quatre piliers du MAEP à savoir, la gouvernance politique, la gouvernance économique, la gouvernance d'entreprise, et le développement socioéconomique qui, à dessein, sont aussi les plus longs. Dans ces chapitres, les mots liés aux industries extractives apparaissent plus fréquemment dans les domaines de la 'gouvernance d'entreprise' (21 apparitions par dix mille mots) et de la gouvernance économique (19). Ces chiffres sont beaucoup plus faibles dans les chapitres sur la 'gouvernance politique' (5) et le 'développement socio-économique' (9). L'accent sur les questions relatives aux industries extractives est beaucoup plus prononcé dans les chapitres sur les 'questions transversales' avec 26 apparitions par dix mille mots.

L'accent sur les questions liées aux industries extractives dans les chapitres sur les 'questions transversales' est très peu équilibré, avec une forte moyenne due à un nombre restreint de pays avec des fréquences d'apparition élevées. Une autre façon de catégoriser le traitement des questions relatives aux industries extractives est en fonction des pays. La colonne à l'extrême droite de la Figure 1 présente les fréquences moyennes des mots par pays. Le Nigeria a la fréquence la plus élevée avec 44 apparitions par dix mille mots de texte. Les mots liés aux industries extractives apparaissent tout au long du rapport du Nigeria, surtout dans le chapitre sur la gouvernance économique, ce qui illustre la dépendance du pays vis-à-vis de ses ressources pétrolières. La Sierra Léone a la deuxième fréquence la plus élevée (38). Les mots liés aux industries extractives apparaissent tout au long du rapport de la Sierra Léone, mais celui-ci se distingue par une fréquence très élevée dans les chapitres sur les 'questions transversales' et par une fréquence étrangement élevée dans le chapitre sur la 'gouvernance politique', qui traite du rôle des 'diamants de la guerre' dans la guerre civile du pays et l'importance de l'exploitation minière dans la reconstruction du pays après la guerre. La Zambie a la troisième fréquence la plus élevée (28). Avec une économie fortement dépendante de l'exploitation minière, les références aux industries extractives sont concentrées dans les chapitres 'économique' et de la 'gouvernance d'entreprise', avec un accent particulier sur les défis de la diversification économique au-delà de l'exploitation minière et sur les questions de main d'œuvre et environnementales dans le secteur des mines.

Les cases intérieures de la Figure 1 donnent une illustration plus détaillée des fréquences des mots dans des chapitres spécifiques de rapports particuliers. Les références aux industries extractives sont, de loin, plus fréquentes dans le chapitre sur les questions transversales du rapport de la Sierra Léone (106 apparitions par dix mille mots), qui contient une section supplémentaire intitulée 'la bénédiction et la malédiction de l'exploration minière et des minéraux'.

La plus grande fréquence après cela se trouve dans le chapitre sur la gouvernance économique du rapport du Nigeria (74), qui décrit le pays comme la 'parfaite illustration de la malédiction du pétrole' (Nigeria CRR 2009, p140) et discute des défis liés au développement économique, la réduction de la pauvreté et les finances publiques, découlant de la dépendance vis-à-vis du pétrole. Curieusement, en dehors de la Sierra Léone et du Nigeria, les deux chapitres ayant l'accent le plus prononcé sur les industries extractives sont contenus dans le rapport de la Tanzanie : 'Les questions transversales' (68) et 'la gouvernance d'entreprise' (65). L'évaluation de la Tanzanie a eu lieu au moment où les investissements étrangers dans les mines étaient en hausse et le débat public sur la législation minière était prévalent. L'accent très prononcé placé sur ces questions dans ces deux chapitres était, selon le rapport, motivé par les consultations avec les parties prenantes qui ont permis d'identifier les questions minières comme une préoccupation sérieuse à travers les quatre domaines thématiques. Les critiques ont souligné ce qu'elles ont décrit comme des concessions fiscales excessivement généreuses pour attirer les investissements et une faible réglementation du secteur (Tanzania CRR 2013, p225). L'accent sur les questions liées aux industries extractives diffère généralement de manière plus prononcée d'un pays à l'autre, plutôt que d'un chapitre à un autre, mais des différences notables existent dans les deux cas. La Figure 1 illustre cet état des choses. Les cases plus sombres sont concentrées horizontalement dans les rangées représentant les rapports de quelques pays, bien que des modèles verticaux soient aussi visibles - par exemple, les colonnes sur la gouvernance d'entreprise et la gouvernance économique sont plus sombres que celles sur la gouvernance politique et le développement.

EXPLICATION DES DIFFERENCES D'ACCENTS SUR LES QUESTIONS LIÉES AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES

Pourquoi l'accent sur les questions liées aux industries extractives varie-t-il d'un pays à un

autre et d'un chapitre à l'autre ? Dans cette section, j'examine trois explications potentielles. La première est axée sur les différences de pays à pays : les rapports des pays qui sont fortement dépendants de l'exploitation minière et du pétrole sont sensés placer un accent plus prononcé sur les questions relatives aux industries extractives. La deuxième se focalise sur les différences entre les chapitres : On peut en effet s'attendre à ce que le cadre conceptuel à la base des rapports du MAEP couvre les questions relatives aux industries extractives dans certains thèmes, plus que dans d'autres. La troisième est axée sur les changements dans le temps : Au vu de l'attention accrue accordée par l'Union africaine et d'autres organisations internationales sur la gouvernance des ressources naturelles, les rapports pays du MAEP les plus récents devraient mettre davantage d'accent sur les questions liées aux industries extractives.

Dépendance vis-à-vis des ressources naturelles

L'on pourrait s'attendre à ce que l'accent sur les questions liées aux industries extractives corresponde au niveau de dépendance d'un pays donné vis-à-vis de l'extraction des ressources ; plus un pays dispose d'une large industrie extractive, plus l'accent est placé sur ces questions et vice-versa. Cette explication semble persuasive de premier abord : les trois pays dont les rapports affichent les fréquences les plus élevées sont tous des économies de ressources bien établies - Le Nigeria par exemple, est bien connu pour son pétrole ; la Sierra Léone pour ses diamants et la Zambie pour son cuivre. Le pays qui affiche la plus faible fréquence est l'île Maurice, connue pour son succès économique en dépit de son manque de ressources naturelles. Cependant, à chacun de ces exemples correspond un cas contradictoire. Il est vrai que le Nigeria est un grand exportateur de pétrole, mais c'est aussi le cas de l'Algérie ; pourtant, le rapport de l'Algérie met un accent beaucoup moins prononcé sur les questions liées aux industries extractives. De même, bien que la Sierra Léone et la Zambie soient des économies minières bien établies, il en est de même pour le Ghana et l'Afrique du Sud ; cependant, les

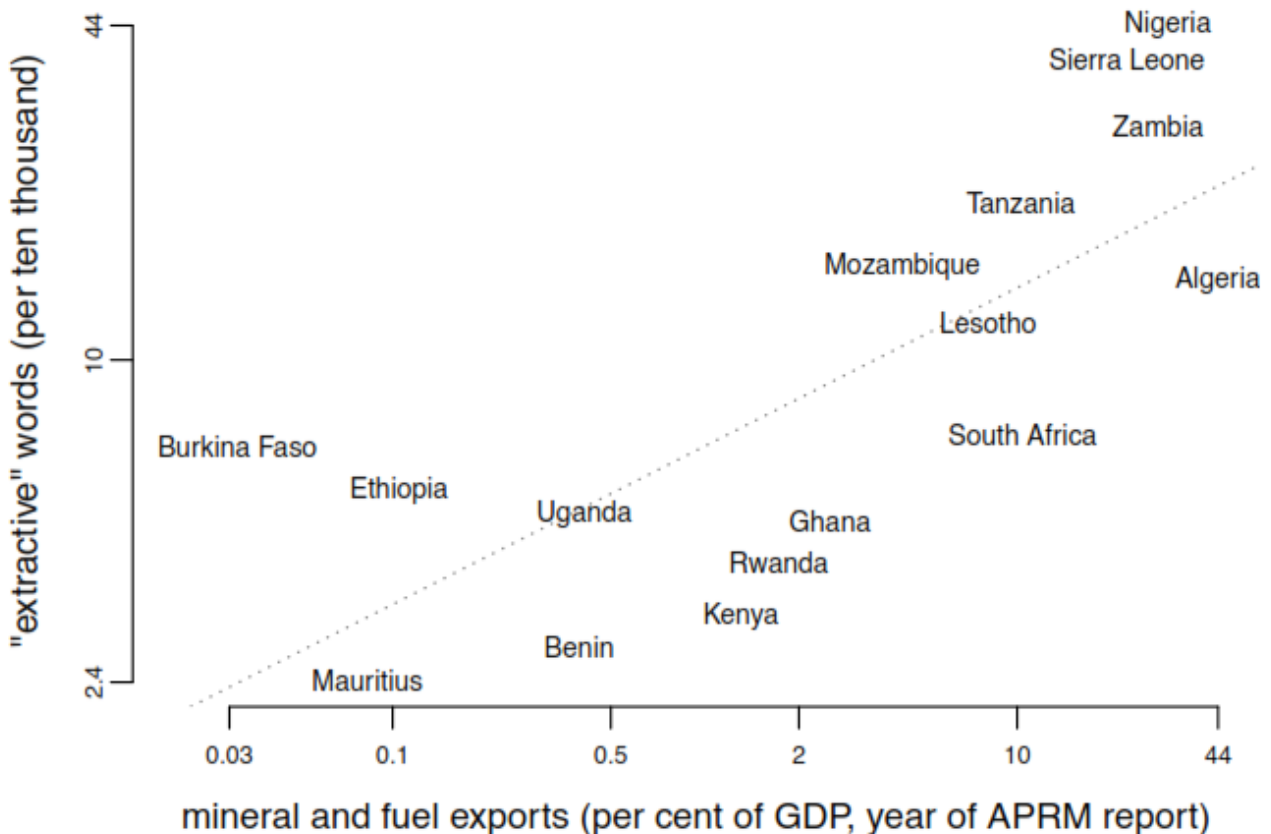
rapports de ces deux derniers mettent beaucoup moins d'accent sur les questions liées aux industries extractives. L'île Maurice tire très peu de revenus des exploitations minières et pétrolières, mais le Burkina Faso en tire encore moins ; pourtant, le rapport de ce dernier met un accent beaucoup plus prononcé sur les questions liées aux industries extractives.

Un examen plus systématique du lien entre la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles et l'accent mis sur les questions liées aux industries extractives dans les rapports du MAEP montre qu'il existe un lien positif évident, bien que celui-ci soit loin d'être parfait. L'axe horizontal de la Figure 2 exprime les exportations minières et pétrolières de chaque pays sous forme de pourcentage du produit intérieur brut (PIB) (pour l'année de publication du rapport du MAEP), et la fréquence d'apparition des mots liés aux industries extractives (par dix

mille mots de texte) sur l'axe vertical. (A ces axes s'applique une échelle logarithmique, de sorte que les écarts entre les pays sont exprimés en ratios, et non sous formes de différences 'brutes'. Les exportations représentent le total des minéraux et du pétrole de la Banque mondiale (2015) et des diamants et pierres précieuses du Processus de Kimberley (sur plusieurs années). Les pays en haut à droite sont les pays qui dépendent fortement des exportations de ressources et dont les rapports du MAEP contiennent une fréquence élevée des mots liés aux industries extractives. Les pays en bas à gauche sont les pays qui ne dépendent pas vraiment des exportations de ressources et dont les rapports du MAEP contiennent une faible fréquence des mots liés aux industries extractives. La ligne en pointillés représente le scénario idéal. Elle tend vers le haut, confirmant ainsi que plus la dépendance vis-à-vis des ressources est grande, plus la fréquence des

Figure 2

L'exportation de minéraux et du pétrole et l'accent sur les industries extractives dans le processus du MAEP



mots liés aux industries extractives est élevée. Malgré le lien positif évident entre la dépendance vis-à-vis des ressources et l'accent sur les questions liées aux industries extractives, la Figure 2 souligne certaines anomalies. Le pays qui dépend le plus des exportations des ressources naturelles est l'Algérie, mais le rapport pays de ce dernier est placé en sixième position en termes d'accent mis sur les questions liées aux industries extractives (14 apparitions par dix mille mots). Le pays qui dépend le moins des exportations de ressources est le Burkina Faso, mais le rapport de ce dernier met un accent plus prononcé sur les questions liées aux industries extractives (7) que ceux de sept autres pays ; moins que la première économie minière du continent, l'Afrique du Sud (également arrondie à 7), mais plus que le Ghana (5), une économie minière qui est récemment devenue un exportateur majeur de pétrole. L'accent inattendu et surélevé du cas spécifique du Burkina Faso reflète probablement ce que le rapport du MAEP a appelé un 'engouement enthousiaste' envers les nouvelles concessions d'or et de manganèse, ajouté à l'absence de réglementations environnementales et d'autres natures (Burkina Faso CRR 2008, p243). L'accent étonnement faible des cas particuliers de l'Algérie, l'Afrique du Sud et le Ghana reflète probablement le fait que leurs rapports ont été publiés avant que le MAEP ne deviennent conscient de l'importance des questions liées aux industries extractives. De manière générale, la fouille des données textuelles confirme que l'accent sur les questions liées aux industries extractives est généralement plus élevé dans les rapports des pays qui dépendent le plus des exportations minières et pétrolières, malgré les quelques exceptions notées.

Le cadre des rapports du maep

On pourrait s'attendre à ce que le degré de concentration des questions liées aux industries extractives dans des chapitres particuliers reflète le processus organisationnel sur la base duquel les équipes du MAEP compilent les rapports. Les rapports pays sont rédigés en trois principales étapes : D'abord, le gouvernement remplit le questionnaire d'autoévaluation

et rédige un programme d'action ; ensuite, l'équipe du MAEP visite le pays et consulte les parties prenantes, et, enfin, l'équipe rédige le rapport sur la base de l'autoévaluation du gouvernement et de la consultation avec les parties prenantes. Il s'en suit des délibérations sur le projet de rapport, au sein du MAEP, et enfin, le rapport est rendu publique (NEPAD Secretariat 2003b). Le questionnaire qui sert d'orientation à l'autoévaluation initiale du pays contient des sections pour chaque chapitre thématique des rapports et énumère les questions transversales. En principe, la structure du questionnaire devrait avoir une influence sur les différents sujets couverts dans les chapitres du rapport final.

Le questionnaire d'autoévaluation est axé sur les quatre 'principaux piliers' du NEPAD à savoir, la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprise et le développement socio-économique (NEPAD Secretariat 2004). Les questions transversales nécessitant une attention systématique à travers les différentes sections du questionnaire incluent la pauvreté, le genre, la décentralisation, les capacités institutionnelles, l'accès à l'information, la corruption, la participation et la durabilité (NEPAD Secretariat 2004, pp11-12). Chaque section du questionnaire est divisée en plusieurs objectifs, avec des questions sur les efforts entrepris par le pays pour la réalisation de ces objectifs et les indicateurs de performance y afférant. Le questionnaire a une longueur de 88 pages, dont 70 sont dédiées aux quatre axes thématiques du NEPAD. (Le MAEP a adopté une version révisée et légèrement amendée du questionnaire en 2012. La structure de base est restée la même, mais cette version n'a été utilisée dans la rédaction d'aucun des rapports publiés jusqu'en 2013).

La fouille des données textuelles montre que l'accent mis sur les questions liées aux industries extractives dans les chapitres reflète en partie la structure du questionnaire. Les seules mentions claires de l'exploitation minière ou des industries extractives dans le questionnaire sont sous les sections relatives à la gou-

vernance d'entreprise, liées à la gestion durable de l'environnement par les entreprises (NEPAD Secretariat 2004, pp69-70). Parmi les quatre chapitres thématiques, la Figure 1 confirme que les groupes de mots liés aux industries extractives apparaissent plus fréquemment sous la gouvernance d'entreprise (21 apparitions par dix mille mots). Ils apparaissent presque aussi fréquemment dans les chapitres sur la gouvernance économique (19), bien qu'il n'y ait pas de référence explicite aux industries extractives dans cette section du questionnaire. L'accent sur les industries extractives dans les chapitres sur la gouvernance économique est largement motivé par les deux grands pays exportateurs de pétrole, le Nigeria et l'Algérie, ainsi que par l'exportateur de cuivre qu'est la Zambie, dont le nombre total d'apparitions combinées représente 60% du total. Les pays exportateurs de pétrole et de cuivre sont similaires du fait qu'ils sont tous exposés aux fluctuations excessives des cours mondiaux. Ces fluctuations posent des défis à la stabilité macroéconomique et la diversification économique, qui sont des thèmes clé dans les chapitres sur la gouvernance économique des rapports de ces trois pays.

Le manque d'accent sur les industries extractives dans les chapitres sur la gouvernance politique (5) et le développement socio-économique (9) est déconcertant au vu des inquiétudes relatives aux conséquences politiques et développementales néfastes de l'exploitation des ressources naturelles, mais peut aussi être un reflet de la structure du questionnaire. Les études sur la malédiction des ressources se fondent sur l'observation du fait que les économies qui dépendent des ressources minières ont une plus faible croissance ; un facteur attribué aux dispositifs économiques tels que les taux d'échange surévalués et la faible croissance de la productivité (Frankel 2010 ; Sachs & Warner 2001). Des études plus récentes ont étendu leur attention à un ensemble de résultats développementaux plus élargi et ont souligné l'importance d'institutions politiques appuyant une gouvernance stable et redevable (Bhattacharyya & Hodler 2010 ; Collier

& Hoeffler 2009 ; Jensen & Wantchekon 2004 ; Mehlum, Moene & Torvik 2006). Cependant les chapitres sur la gouvernance politique et le développement contiennent très peu de discussions sur les questions liées aux industries extractives. Plusieurs apparitions des mots liés aux industries extractives dans les chapitres sur la gouvernance politique sont concentrées dans les rapports de la Sierra Léone (29 par dix mille mots) et du Nigeria (16), et plusieurs autres apparitions dans les chapitres sur le développement des rapports de la Zambie (26) et du Nigeria (22).

Les industries extractives ne sont pas entièrement confinées aux chapitres sur la gouvernance d'entreprise et la gouvernance économique. Les cas mentionnés ci-dessus notamment ceux du Nigeria, de la Sierra Léone et de la Zambie, illustrent bien la fréquente apparition de ces mots dans divers chapitres thématiques. Les questions relatives aux industries extractives sont non-seulement transversales, car présentes dans plusieurs chapitres, mais elles apparaissent aussi fréquemment dans le chapitre spécifiquement dédié aux questions transversales. Le rapport de la Tanzanie est lui aussi, un bon exemple de cette fréquence élevée des mots relatifs aux industries extractives dans le chapitre sur les questions transversales, bien que la majorité des apparitions sont confinées aux chapitres thématiques sur la gouvernance d'entreprise. Le chapitre sur les questions transversales du rapport de la Tanzanie contient toute une section intitulée 'gestion des ressources naturelles et croissance du développement durable et inclusif' (Tanzania CRR 2013, pp225-228). Un accent aussi prononcé dans les chapitres sur les questions transversales des rapports de certains pays ne peut être attribué directement au questionnaire d'autoévaluation, car celui-ci ne mentionne pas spécifiquement l'extraction des ressources comme une des sections nécessitant une attention systématique (NEPAD Secretariat 2004, pp11-12). Les cas où les industries extractives sont mentionnées de manière extensive sont dus au fait que le panel du MAEP a pris l'initiative de les identifier comme questions de

gouvernance et de développement cruciales dans certains pays.

En somme, la fouille des données textuelles montre que les rapports concentrent leurs discussions des questions relatives aux industries extractives dans les chapitres sur la gouvernance d'entreprise et la gouvernance économique, ce qui signifie aussi qu'ils négligent l'importance de discuter de ces questions dans les chapitres sur la gouvernance politique et le développement. Cette tendance est en phase avec le cadre de rapport du MAEP, surtout avec le questionnaire d'autoévaluation qui sert d'orientation aux évaluations. Cependant, la tendance est loin d'être universelle. Certains rapports de pays soulignent les aspects politiques et développementaux de l'extraction des ressources et d'autres traitent cette question comme une question transversale importante. Bien que le questionnaire influence la collecte des informations, la fouille des données textuelles révèle une importante flexibilité dans la façon dont les rapports sont compilés.

IDEES INNOVANTES SUR LES INDUSTRIES EXTRACTIVES ET LA GOUVERNANCE

Le niveau d'accent que les rapports pays placent sur les questions relatives aux industries extractives est sensé refléter l'évolution de la réflexion sur le lien entre les industries extractives et la gouvernance au sein du MAEP et des organisations régionales. Les premiers rapports pays du MAEP ont été publiés en 2005 et les plus récents, en 2013. Au cours de cette période, les préoccupations relatives aux ressources naturelles et au développement se sont accentuées et étendues à un plus grand éventail de questions liées à la gouvernance. Ainsi, on s'attendrait à voir ces tendances influencer le contenu des rapports, les plus récents mettant un accent plus prononcé et couvrant de manière plus extensive les industries extractives que les rapports précédents.

L'attention accordée aux industries extractives au sein des organisations internationales axées

sur l'Afrique et des organisations régionales, a certainement augmenté depuis le lancement du MAEP. L'un des moments déterminants de cette évolution est intervenu en 2008, lors de la mise en place d'une équipe technique par l'Union africaine et la CEA, chargée de rédiger la Vision minière pour l'Afrique. Le document qui en est sorti et que l'Union africaine a adopté en 2009, reconnaît clairement le MAEP comme un outil important pour la promotion de la gouvernance développementale et encourage spécifiquement le MAEP à rajouter un chapitre sur les ressources naturelles dans ses rapports pays (African Union 2009, p31). Lorsque le MAEP a procédé à la révision du questionnaire en 2012, ledit chapitre n'a pas été rajouté. Cependant, le questionnaire révisé accorde beaucoup plus d'attention aux questions relatives aux industries extractives que ne le faisait le questionnaire original. Il contient deux questions (et plusieurs indicateurs) sur le secteur des industries extractives et les mesures prises en vue de réglementer et de promouvoir la gouvernance dans ce secteur (NEPAD Secrétariat 2012, pp41-42). Il contient une question supplémentaire dans la section sur la gouvernance politique, relative au rôle du pétrole et des ressources minérales comme potentielles sources de conflit (NEPAD Secrétariat 2012, p17). Le questionnaire révisé reste encore à être utilisé dans le cadre des évaluations des pays, mais les changements montrent déjà une conscience accrue envers les questions liées aux industries extractives au sein du Secrétariat du NEPAD et du processus du MAEP.

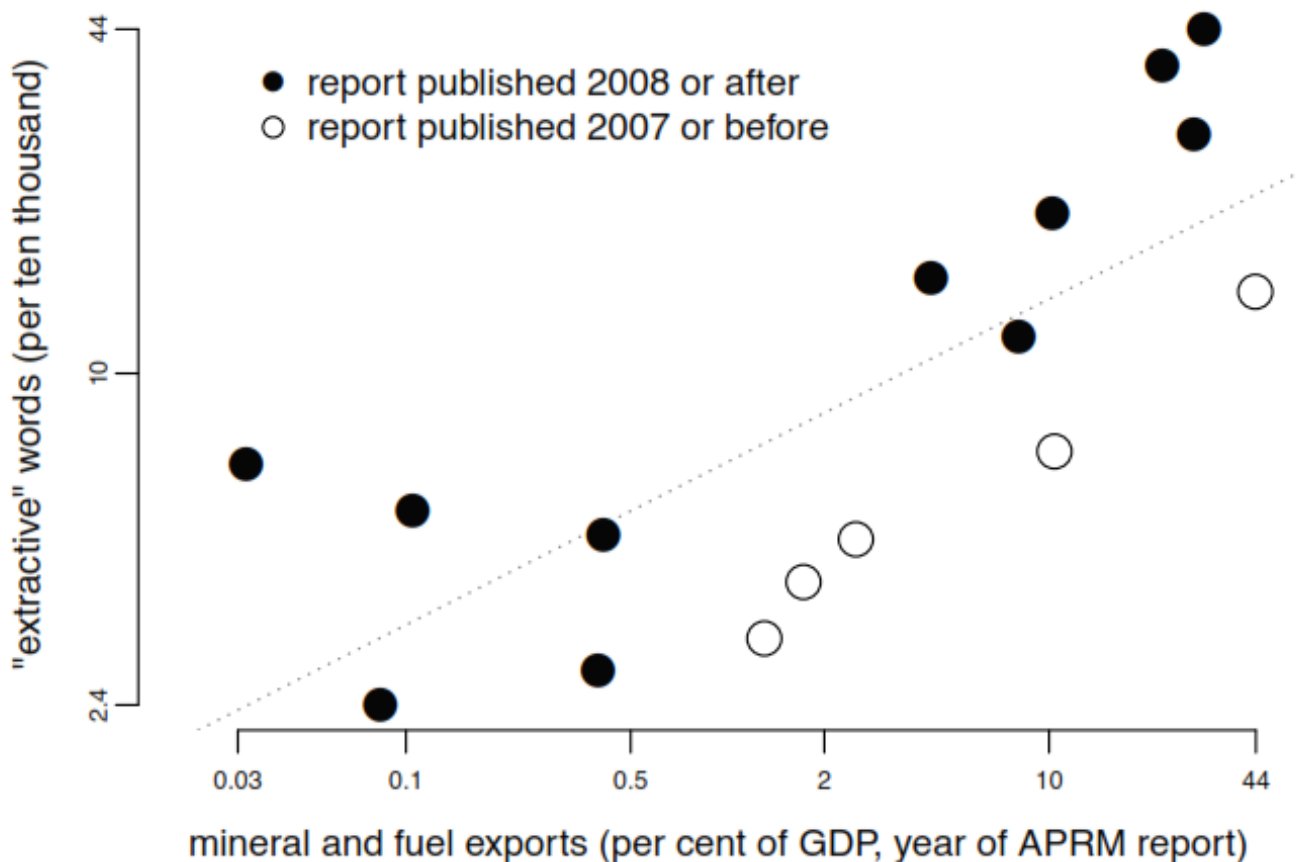
Cette conscience accrue s'illustre dans la fréquence d'apparition des termes liés aux industries extractives dans les rapports du MAEP et leur répartition générale à travers les chapitres. Le point déterminant semble en effet, avoir été 2008, avec une augmentation de la fréquence d'apparition des mots liés aux industries extractives et leur répartition plus élargie dans les rapports publiés dans les années qui ont suivi. La Figure 3 illustre cette tendance. Elle reprend le contenu de la Figure 2, à la différence qu'elle remplace les noms des pays par des points qui sont pleins ou vides selon la date

de publication des rapports : les points pleins pour les 11 rapports publiés en 2008 ou après, et les points vides pour les cinq rapports publiés en 2007 ou avant. (La Figure 1 illustre l'année de publication de chaque rapport.) La même ligne en pointillés que dans la Figure 2, marque la tendance des pays ayant des exportations minérales et pétrolières plus importantes, à uti-

liser les mots liés aux industries extractives plus fréquemment dans leurs rapports. Les pays ayant un plus grand nombre d'apparitions de ces termes qu'anticipé au vu de leurs exportations minérales et pétrolières sont au-dessus de la ligne, et ceux qui ont moins d'apparitions de ces termes que prévu, en-dessous de la ligne.

Figure 3

L'exportation de minéraux et du pétrole et l'accent sur les industries extractives dans le processus du MAEP par date de publication



La catégorisation des rapports selon leur date de publication révèle deux tendances évidentes : La première est que les points vides représentant les cinq premiers rapports, certains provenant des grandes économies de ressources telles que l'Algérie (à l'extrême droite du point vide) et l'Afrique du Sud (suivant à l'extrême droite du point vide), sont tous clairement si-

tués en-dessous de la ligne. L'attention portée sur les questions relatives aux industries extractives dans ces premiers rapports est constamment en-dessous du niveau anticipé. Les points solides représentant les rapports les plus récents se trouvent en majorité au-dessus ou près de la ligne. (Une exception mineure est celle du Bénin, un pays à faibles ressources et

dont les exportations minérales et pétrolières représentent moins de 0,5% du PIB, qui a publié son rapport proche de la date déterminante de 2008.) La deuxième tendance est que les points vides, bien qu'étant tous en-dessous de la ligne, forment une courbe ascendante similaires à celle de la ligne en pointillés. Cela signifie que bien que les premiers rapports aient mis peu d'accent sur les questions relatives aux industries extractives dans l'ensemble, les rapports des pays qui dépendent le plus des exportations minérales et pétrolières illustrent un accent important sur ces questions. Par exemple, les rapports de l'Algérie et de l'Afrique du Sud semblent curieusement mettre peu d'accent sur les questions relatives aux industries extractives, comparés à tous les autres rapports, comme le montre la Figure 2, mais leur accent sur ces questions semble élevé comparé à celui des autres 'premiers' rapports illustrés par les points vides dans la Figure 3.

La fréquence d'apparition des mots liés aux industries extractives s'est substantiellement accrue dans les récents rapports ; une croissance accompagnée d'un étalage plus élargi à travers les différents chapitres. Les mots liés aux industries extractives apparaissent à peu près deux fois et demi plus fréquemment dans les rapports publiés depuis 2008 (s'ajustant même du point de vue statistique en termes de différences d'exportations des ressources d'un pays à l'autre). Ce plus grand étalage est confirmé par la croissance de la probabilité de rencontrer deux apparitions de mots relatifs aux industries extractives dans deux chapitres différents d'un même rapport. La probabilité est forte si les mots liés aux industries extractives sont largement étalés à travers les chapitres et faible s'ils ne sont concentrés que dans quelques chapitres. La fouille des données textuelles confirme cette diversification thématique dans l'analyse des questions liées aux industries extractives par le MAEP dans le temps : la probabilité dans les cinq premiers rapports est de 65%, tandis qu'elle est de 77% dans les onze rapports les plus récents.

En somme, le traitement des questions liées aux industries extractives dans le MAEP a considérablement évolué, avec un plus grand accent mis sur ces questions dans les rapports les plus récents et une diversification de leur couverture à travers les différents chapitres thématiques.

CE QUE DIT (ET CE QUE NE DIT PAS) LE MAEP SUR LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Les abondantes ressources minières et pétrolières de l'Afrique peuvent constituer un atout dans la quête du développement durable et inclusif, mais les chercheurs et les décideurs politiques reconnaissent que la gouvernance est essentielle, pour déterminer si ces ressources constituent une bénédiction ou une malédiction. Les études de la malédiction des ressources portaient, à l'origine, sur un axe économique restreint. Mais à présent, les ressources naturelles sont beaucoup plus associées à une plus grande diversité de défis tels que la consolidation de la démocratie, la réalisation d'une gouvernance redevable et transparente et la prévention des conflits violents. Des initiatives telles que la Vision minière pour l'Afrique, montrent que les organisations régionales et les experts stratégiques accordent de plus en plus d'attention aux questions relatives aux industries extractives. Elles présentent les industries extractives en Afrique comme étant, au pire, des enclaves lucratives qui ont, dans le passé, très peu contribué à la promotion de l'industrialisation et à la réduction de la pauvreté, tout en engendrant des coûts sociaux et environnementaux énormes. Ce passé, selon elles, peut être renversé en améliorant le cadre stratégique de l'extraction des ressources.

Dans ce contexte d'attention grandissante sur l'importance et la complexité de l'extraction des ressources, à priori, le traitement des questions relatives aux industries extractives à travers les 16 rapports pays du MAEP peut sembler décevant. Avec une fréquence d'environ 15 fois sur dix mille mots de texte, soit à peu près un paragraphe sur 30 pages dactylographiées rec-

to-verso d'analyse, cette couverture est non-seulement éparsée, mais également restreinte du point de vue thématique. Les références se concentrent sur les chapitres de la gouvernance d'entreprise et la gouvernance économique, et sont visiblement absentes des chapitres sur la gouvernance politique et le développement socio-économique. Dans les rapports des grandes économies de ressources telles que l'Algérie et l'Afrique du Sud, la fréquence d'apparition des mots liés aux industries extractives est en-dessous de la moyenne de 16. Cette négligence des questions relatives aux industries extractives peut même sembler volontaire, car le questionnaire d'autoévaluation du MAEP ne mentionne presque pas l'extraction des ressources naturelles.

Une analyse plus méticuleuse des données textuelles issues des rapports du MAEP révèle des tendances plus encourageantes. Les plus importantes de ces tendances sont l'augmentation substantielle de l'accent mis sur les questions relatives aux industries extractives et l'élargissement considérable de la portée de leur couverture aux thèmes importants que sont la gouvernance et le développement. Par exemple, la fréquence d'apparition la plus élevée des mots liés aux industries extractives se trouve dans le rapport du Nigeria de 2009, qui contient une discussion extensive de la 'malédiction du pétrole' et des défis que celle-ci pose à la stabilité économique et aux finances publiques, en anticipation à la chute des cours du pétrole au début de l'année 2014. Le rapport de la Sierra Léone de 2012 se distingue de ses prédécesseurs en abordant les questions liées aux industries extractives, et plus particulièrement les 'diamants de la guerre', comme questions de gouvernance politique primordiales, tout en soulignant comment l'exploitation minière peut contribuer à la reconstruction après-conflit. Les rapports de la Zambie et de la Tanzanie de 2013 insistent également sur les questions relatives aux industries extractives. Cet accent reflète une forte contribution de la société civile à la promotion de l'importance de la réglementation du secteur minier et sa détermination à s'assurer que ce dernier sert

des objectifs de développement plus élargis. Une analyse plus approfondie des données textuelles montre que le traitement des questions relatives aux industries extractives dans le MAEP a remarquablement évolué au fil du temps, avec un plus grand accent et une sophistication analytique observés dans les rapports les plus récents.

Ces tendances prometteuses semblent avoir émergé de façon pragmatique, de la conscience grandissante au sein du processus d'évaluation du MAEP, envers les implications de l'extraction des ressources sur la gouvernance et le développement. Le questionnaire d'autoévaluation révisé du MAEP aidera à institutionnaliser une approche de questions relatives aux industries extractives plus sophistiquée dans les futures évaluations du MAEP. Il urge les gouvernements, la société civile et les panels du MAEP de saisir le lien entre les questions relatives aux industries extractives et la gouvernance et le développement, tout en maintenant assez de flexibilité pour incorporer les spécificités des différents pays. Les futurs rapports auront bien évidemment leurs défauts, mais ils vont très certainement continuer à servir de baromètre à la réflexion sur les industries extractives en Afrique.

LEÇONS APPRISSES

La fouille des données textuelles des rapports pays a contribué à identifier des tendances encourageantes dans l'approche du MAEP vis-à-vis des questions relatives aux industries extractives. Les trois points suivants mettent en exergue les leçons qui découlent de cette analyse, pour les participants et les observateurs du processus du MAEP.

La bonne gouvernance n'est pas une cible statique

La question de savoir ce qui constitue une 'bonne gouvernance' est au centre de la théorie politique au moins depuis l'époque de Platon et Aristote. Le fait qu'elle persiste à ce jour,

sans réponse définitive n'est pas une indication de la futilité de la théorie politique, mais plutôt un rappel qu'à mesure que le monde change, la pensée des personnes sur la meilleure façon de les gouverner doit également changer. Au cours de la décennie qui a suivi la publication du premier rapport du MAEP, les chercheurs et experts en politiques sont devenus beaucoup plus attentifs aux défis liés à la gouvernance et au développement, surtout en matière d'extraction de ressources naturelles. Plutôt que de s'accrocher aux modèles institutionnels préconçus, les rapports du MAEP ont évolué et offrent maintenant une approche plus complète et des analyses plus sophistiquées des questions relatives aux industries extractives. La conception de ce qu'est la bonne gouvernance de l'extraction des ressources est restée un objectif mobile. Il s'agit là d'un point fort, et non d'une faiblesse - une leçon applicable à d'autres domaines.

La bonne gouvernance est une cible contestée

Le MAEP offre un forum volontaire au sein duquel les organisations de la société civile et les autres parties prenantes peuvent dialoguer sous les auspices d'un organe régional. Ce dialogue mène quelques fois, mais pas toujours, à un plus grand consensus. Dans mon cas, la contestation en elle-même, enrichit la conception et la quête de la bonne gouvernance. Les tendances prometteuses dans l'approche du MAEP vis-à-vis des questions relatives aux industries extractives doivent beaucoup à la nature consultative du processus d'évaluation. Le MAEP est fondé sur l'idée que la gouvernance participative et respectueuse de la redevabilité est une condition essentielle au développement. La bonne gouvernance de l'extraction des ressources est demeurée un objectif contesté, et les organisations de la société civile et autres parties prenantes ont, par exemple, de temps en temps critiqué les actions (ou l'inactivité) des gouvernements. Cette contestation constitue un avantage et non une faiblesse - une autre leçon applicable à d'autres domaines.

La bonne gouvernance des industries extractives est un objectif diversifié (du point de vue thématique)

Le MAEP a progressé vers une approche plus analytique et diversifiée de la façon dont l'extraction des ressources transcende les thèmes de la gouvernance et du développement. Les premiers rapports couvraient les industries extractives surtout en termes de gouvernance d'entreprise et de gouvernance économique, avec peu de référence à la gouvernance politique et au développement. Le questionnaire d'autoévaluation révisé reflète cette approche plus diversifiée, étalant les questions relatives aux industries extractives à travers divers chapitres et rejetant l'idée de les reléguer dans l'enclave analytique d'un chapitre unique. Cependant, les questions relatives aux industries extractives attirent davantage l'attention des gouvernements, surtout les questions relatives à la redevabilité politique et à la corruption. Les panels du MAEP et la société civile peuvent contribuer à s'assurer que les futures évaluations répondent au large éventail de défis liés à l'extraction des ressources, évitant la tentation de retourner vers l'accent plus restreint sur les aspects techniques de la gouvernance d'entreprise et de la gouvernance économique.

BIBLIOGRAPHIE

- African Peer Review Mechanism. 2008. Country Review Report of Burkina Faso: APRM Country Review Report no. 9. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2009. Country Review Report of the Federal Republic of Nigeria: APRM Country Review Report no. 8. Midrand: APR Secretariat.*
- African Peer Review Mechanism. 2013. Country Review Report of the United Republic of Tanzania: Country Review Report no. 17. Midrand: APR Secretariat.*
- African Union. 2001. The New Partnership for Africa's Development, framework document. Addis Ababa: African Union.*
- African Union. 2009. Africa Mining Vision. Addis Ababa: African Union.*
- Alence, R. 2015. 'Where Did Africa's Resource Curse Go?' Resource Insight 13. Johannesburg: Southern Africa Resource Watch (in press).*
- Bhattacharyya, S and R Hodler. 2010. 'Natural Resources, Democracy and Corruption'. European Economic Review 54(4).*
- Collier, P & A Hoeffler. 2009. 'Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies'. European Economic Review 53(3).*
- Collier, P, A Hoeffler & D Rohner. 2009. 'Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War'. Oxford Economic Papers 61(1).*
- Economic Commission for Africa. 2011. Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes. Addis Ababa: Economic Commission for Africa.*
- Frankel, J A. 2010. 'The Natural Resource Curse: A Survey'. NBER Working Paper Series 15836. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.*
- Hope, K R, Sr. 2002. 'From Crisis to Renewal: Towards a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development'. African Affairs 101(404).*
- Ikome, F N. 2007. From the Lagos Plan of Action to the New Partnership for Africa's Development: The Political Economy of African Regional Initiatives. Midrand, South Africa: Institute for Global Dialogue.*
- Jensen, N & L Wantchekon. 2004. 'Resource Wealth and Political Regimes in Africa'. Comparative Political Studies 37(7).*
- Kimberley Process. Various years. Annual Global Summary: Production, Imports, Exports, and KPC Counts. Public statistics release. Available at: kimberleyprocessstatistics.org/public_statistics (accessed 8 April 2015).*
- Leite, C A & J Weidmann. 1999. 'Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth'. IMF Working Paper WP/99/85. Washington: International Monetary Fund.*
- Masterson, G, K Busia & A Jinadu (eds). 2010. Peering the Peers: Civil Society and the African Peer Review Mechanism. Johannesburg: EISA.*
- Mehlum, H, K Moene & R Torvik. 2006. 'Institutions and the Resource Curse'. Economic Journal 116(508).*
- NEPAD Secretariat. 2002. Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance. Midrand, South Africa: NEPAD Secretariat.*
- NEPAD Secretariat. 2003a. The African Peer Review Mechanism, base document. Midrand, South Africa: NEPAD Secretariat.*

NEPAD Secretariat. 2003b. *The African Peer Review Mechanism: Organisation and Processes*. Midrand, South Africa: NEPAD Secretariat.

NEPAD Secretariat. 2004. *Country Self-Assessment for the African Peer Review Mechanism, questionnaire*. Midrand, South Africa: NEPAD Secretariat.

NEPAD Secretariat. 2012. *Revised Country Self-Assessment for the African Peer Review Mechanism, questionnaire*. Midrand, South Africa: NEPAD Secretariat.

Ross, M L. 1999. 'The Political Economy of the Resource Curse'. *World Politics* 51(2).

Ross, M L. 2001. 'Does Oil Hinder Democracy'. *World Politics* 53(3).

Sachs, J D & A M Warner. 2001. 'The Curse of Natural Resources'. *European Economic Review* 45(4-6).

World Bank. 2015. *World Development Indicators*. Online database, March 2015 release. Available at: data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators (accessed 8 April 2015). Washington, DC: World Bank.

ANNEXE A

Méthode de génération de cartes thermiques à partir des rapports des recherches pays du MAEP, à l'aide de la racinisation et du groupement des mots

Grant Masterson et Rod Alence

Chaque évaluation pays du MAEP se culmine par un rapport présenté sous forme de livre. Au vu de la manière dont ces rapports sont compilés et de leur exactitude et fiabilité avérées en matière d'identification des questions de gouvernance essentielles, au sein des États membres du MAEP, ils méritent un examen plus approfondi. Cependant, la longueur et le jargon technique de ces rapports sont souvent cités comme obstacles majeurs à l'étude plus approfondie de leur contenu. Pour parer à ce manquement, l'Institut électoral pour la démocratie durable en Afrique (EISA) a mis à l'essai une méthodologie de fouille de données textuelles, visant à simplifier et à ventiler des questions spécifiques issues des rapports, d'une manière qu'il espère, les rendra plus utiles.

La fouille des données textuelles décompose les rapports en 'pochettes de mots' dont les fréquences peuvent être statistiquement analysées. La première étape de cette procédure consiste à saisir/informatiser le texte des 16 rapports afin de l'assainir - en enlevant par exemple toutes les ponctuations et les chiffres et en effaçant les entêtes et les notes de bas de page. Ensuite, le texte est résumé dans une matrice de fréquences des mots illustrant combien de fois les mots apparaissent dans chaque chapitre de chaque rapport. En se basant sur cette liste complète de mots, les auteurs des articles ont compilé une liste de mots généralement associés au sujet spécifique dudit article. Par exemple, dans l'article sur les 'industries extractives' les mots associés à l'exploitation minière, au pétrole et à l'extraction des ressources ont été répartis en groupes conceptuelles selon les trois termes généraux. Cela a permis aux auteurs de calculer les fréquences de ces concepts spécifiques dans chaque chapitre de chaque rapport. Les fréquences exprimées en nombre de mots brut ou en nombre de mots par 10 000 mots de

texte, servent d'indicateurs du niveau d'accent mis sur les concepts clé des articles.

L'analyse bénéficie du fait que les rapports pays du MAEP ont des structures similaires. Tous contiennent des chapitres thématiques de base associés aux principaux thèmes du MAEP : La démocratie et la gouvernance politique, la gouvernance et la gestion économiques, la gouvernance d'entreprise et le développement socioéconomique. Ces chapitres clé sont précédés d'un débat introductif sur le processus du MAEP et d'une présentation du contexte du pays. Dans les premiers rapports, le contenu introductif occupait un seul chapitre, mais dans les rapports les plus récents, il s'étend sur deux chapitres. Afin de faciliter la comparaison, dans les rapports ou ce contenu s'étalait sur deux chapitres, le texte a été combiné en un seul document appelé 'introduction' et traité comme un seul chapitre. Les principaux chapitres thématiques sont suivis d'une discussion conclusive sur les questions transversales, une conclusion et des recommandations. Dans les premiers rapports, les conclusions occupaient un seul chapitre, mais dans les rapports les plus récents elles s'étalent sur deux chapitres. Encore une fois, là où elles s'étalaient sur deux chapitres, ceux-ci étaient combinés en un seul document appelé 'questions transversales' et traités comme un seul chapitre. Chaque rapport commence aussi par un résumé analytique qui est traité comme un chapitre à part entière. Toutes les autres sections liminaires et annexes sont exclues de l'analyse.

A l'exception des tous premiers rapports publiés, le nombre de mots est raisonnablement constant. Les deux premiers rapports (Ghana et Rwanda) sont très courts avec une moyenne de 36 000 mots. Le troisième rapport, celui du Kenya, a 75 000 mots. La longueur moyenne des 13 autres rapports est de 99 000 mots ; neuf

d'entre eux ayant entre 90 000 et 110 000 mots et les deux rapports les plus longs étant ceux du Mozambique (17 000 mots) et le Nigeria (114 000 mots). Les quatre chapitres thématiques représentent près des deux tiers de chaque rapport, avec une moyenne de 65 000 mots. Le plus long d'entre eux est le chapitre sur la 'démocratie et la gouvernance politique' avec une moyenne de 21 000 mots; la moyenne des trois autres (gouvernance économique, gouvernance d'entreprise et développement socio-économique) est légèrement supérieure à 14 000 mots. Le nombre moyen de mots dans les chapitres restants (résumé analytique, introduction et questions transversales) est d'environ 8000 mots.

Le nombre total de mots des 16 rapports (sans les sections liminaires et les annexes) est d'environ 1 400 000 mots. Trois pages de texte dactylographiées, recto verso avec une police normale équivalent à environ mille mots. En se basant sur ce qui précède comme estimations brutes, le texte analysé équivaut à peu près à 4200 pages dactylographiées, avec double interligne.

Les cartes thermiques finales illustrent la fréquence d'apparition des mots par pays et par chapitre. Plus la fréquence d'apparition d'un mot dans un chapitre est élevée, plus sombre apparaîtra le bloc. Les chapitres des pays ayant des blocs rouge-sombre sont par conséquent ceux qui ont la fréquence d'apparition du mot la plus élevée, tandis que ceux qui ont des blocs jaune-pâle n'ont pratiquement aucune référence au mot en question. L'utilisation des cartes thermiques elle-même, permet d'avoir une perspective unique et autrement impossible à atteindre, sur le contenu des 16 rapports pays du MAEP analysés. Il est possible d'identifier les tendances dans l'apparition des mots liés aux concepts clé dans les rapports et, du fait de l'organisation thématique de ces rapports, cela donne au lecteur des perspectives supplémentaires sur le contexte dans lequel ces mots sont mentionnés.

Cependant, il faudrait faire attention à ne pas verser dans la surinterprétation des cartes thermiques elles mêmes. Les instructions données aux auteurs de la série d'articles étaient de voir les cartes thermiques comme une indication de quels rapports pays du MAEP et plus particulièrement, quels chapitres, nécessitaient un examen plus approfondi selon le thème de l'article. Les cartes thermiques sont utiles en ce sens qu'elles orientent le lecteur vers les tendances intéressantes et les anomalies inattendues (ou prévues), les cas particuliers en termes de références des mots dans les rapports. Il est impossible de déduire le contenu des rapports à partir des cartes thermiques ; elles ne font qu'illustrer quelles sections de quels rapports nécessitent des références spécifiques lors de l'examen de certaines questions telles que celles couvertes par cette série d'articles occasionnels.

A propos de EISA

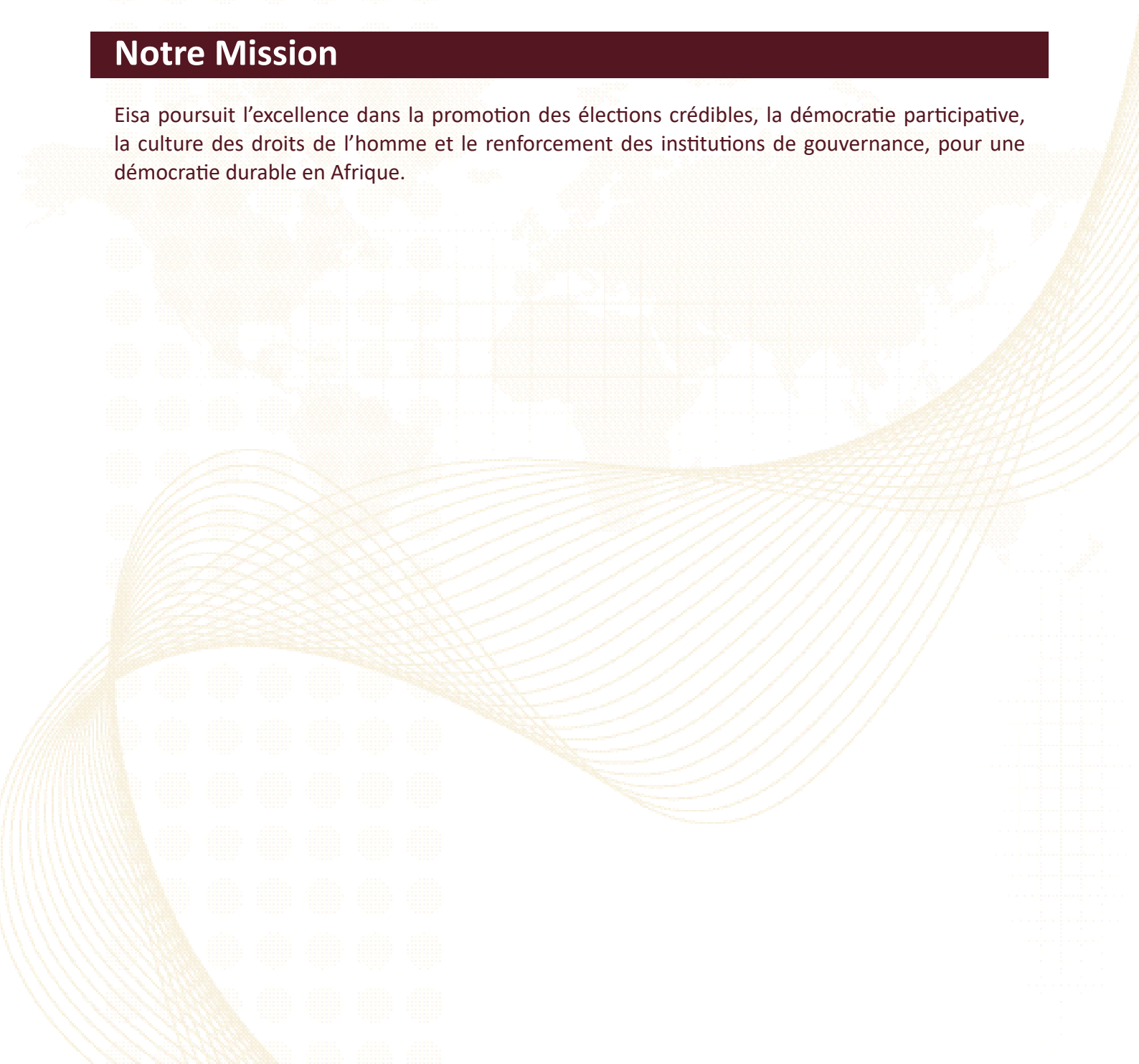
EISA est une organisation à but non lucratif fondée en 1996 à Johannesburg (Afrique du Sud) avec des bureaux pays en République Centrafricaine, en République Démocratique du Congo, au Gabon, au Kenya, à Madagascar, au Mozambique, en Somalie, en Zambie et au Zimbabwe.

Notre Vision

La gouvernance démocratique, le respect des droits de l'homme et la participation des citoyens préservés dans un climat de paix en Afrique.

Notre Mission

Eisa poursuit l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de gouvernance, pour une démocratie durable en Afrique.



EISA OCCASIONAL PAPERS

AP 1	Van Dongen, L. 2015. 'Un bien pas comme les autres':Le traitement des questions foncières au sein du Mécanisme Africain d'évaluation par les pairs
AP 2	Alence, R. 2015. Vers une exploitation minière plus significative : Ce que dit (et ne dit pas) le MAEP sur les industries extractives en Afrique



Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa

T: +27 11 381 60 00 • F: +27 11 482 61 63

14 Park Rd • Richmond • Johannesburg

PO Box 740 • Auckland Park 2006 • South Africa



Le programme de EISA sur le MAEP est financé par l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération (SDC)

ISBN: 978-1-920446-46-8

©EISA, 2015