



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Etudes courtes

Ghana

Réformes économiques et démocratisation

Antoine Brawand

Etudes courtes n° 2



ÉTUDES COURTES
n° 2

GHANA :
RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET
DÉMOCRATISATION

Antoine Brawand

© IUED, NOVEMBRE 2000

FS 12,-

INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT
Service des publications
Case postale 136 – CH-1211 GENÈVE 21

REMERCIEMENTS

Les analyses contenues dans la présente étude reposent sur des informations recueillies en septembre-octobre 1998 à Accra et actualisées au cours de l'été 2000.

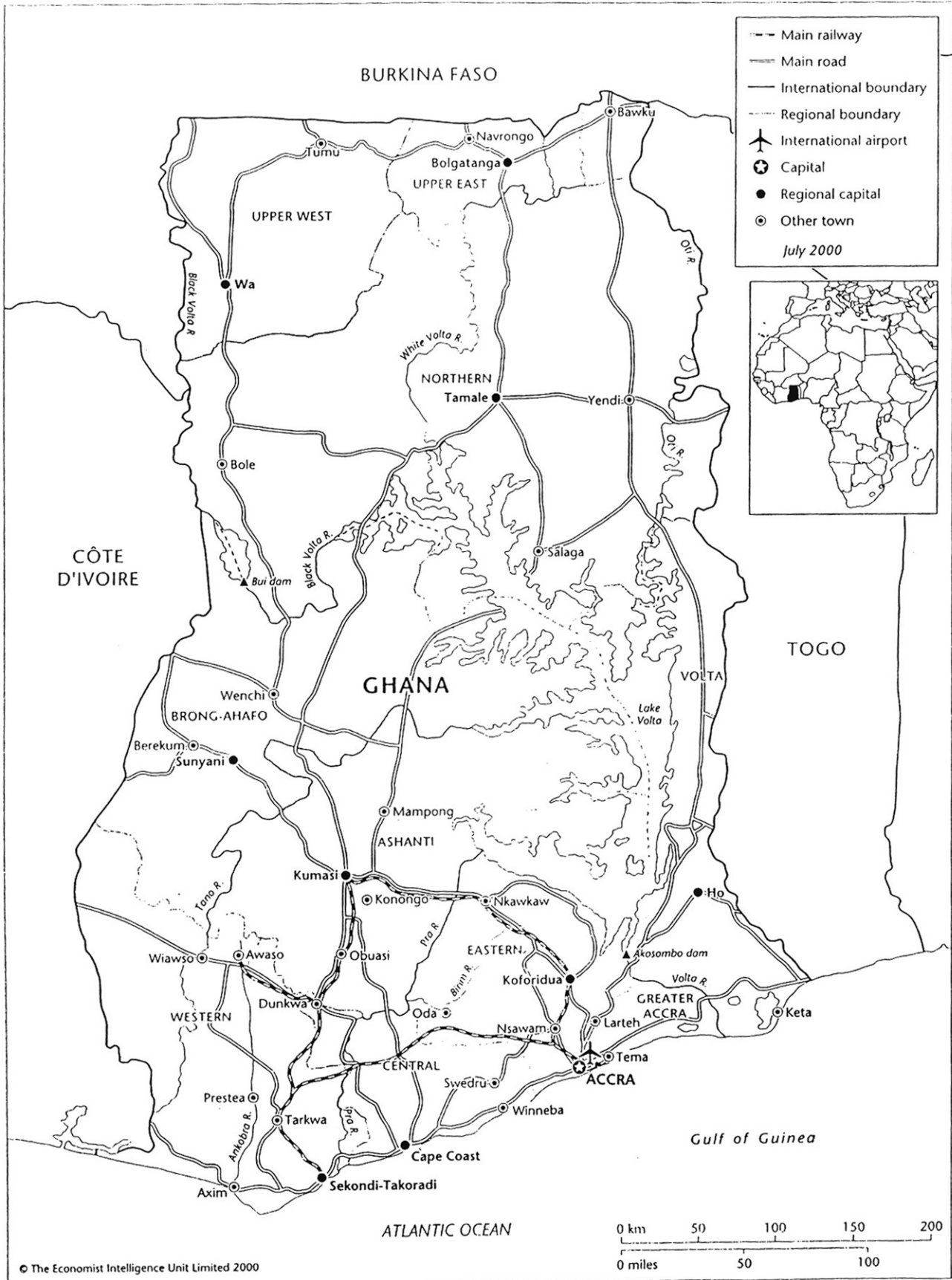
L'auteur remercie les personnes qui ont participé à sa réflexion, en particulier:

- Joseph L.S. ABBEY, Executive Director, Charles D. JEBUNI and Nii Kwaku SOWA, Core Research Fellows, Centre for Policy Analysis (CEPA);
- Charles ABUGRE, Executive Director and Richard AFARI, News Editor, Integrated Social Development Centre (ISODEC);
- George A. APENTENG, Executive Director, Charles MENSA, Director, Bartholomew K. ARMAH, Professor, Institute of Economic Affairs (IEA);
- Girma BEGASHAW, Resident Representative, International Monetary Fund (IMF);
- Cletus K. DORDUNOO, Director, Policy Analysis and Strategic Studies Division, Ghana Institute of Management and Public Administration (GIMPA), Achimota;
- Peter HARROLD, Country Director for Ghana, The World Bank;
- Josef KASPER, chargé de programme, coopération internationale, Croix-Rouge suisse, Berne;
- MIREKU Ebenezer, économiste;
- Walter RIKLIN, chargé de programme au Ghana, Croix-Rouge suisse;
- Peter SCHELLSCHMIDT, Resident Director, Friedrich Ebert Stiftung;
- Peter A. SCHWEIZER, Ambassadeur de Suisse au Ghana.

Les personnes rencontrées dans la vie de tous les jours au cours du séjour à Accra ont également stimulé la réflexion.

Comme il se doit, l'auteur assume l'entière responsabilité de la présentation des informations et de leur interprétation.

Antoine BRAWAND enseigne l'économie du développement à l'IUED. Il a vécu entre 1988 et 1991 au Ghana où il a coordonné les actions de la Coopération suisse au développement et suivi la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel.



R E P E R E S

Superficie du pays:	238'537 km ²	
Population	19,4 mio hab. (1999)	Croissance annuelle: 2,8 % (1990-98)
Economie:		
Population active	8,5 mio (1997)	
Répartition sectorielle (1990)	Agriculture 59 %	Industrie 13 % Services 28 %
Produit intérieur brut (PIB)	7,9 mia \$ (1999)	Croissance annuelle: 4,2 % (1990-98)
Répartition sectorielle (1998)	Agriculture 41 %	Industrie 15 % Services 44 %
Investissement intérieur brut	20 % du PIB (1990-98)	
Epargne intérieure brute	9 % du PIB (1990-98)	
PIB par habitant	400 \$ (1999)	Croissance annuelle: 1,4 % (1990-98)
Exportations (fob)	1'835 mio \$ (1999)	23 % du PIB
3 principaux produits (1998)	81 %, dont :	or 38 %, cacao 34 %, bois 9%
Importations (fob)	2'508 mio \$ (1999)	32 % du PIB
Aide publique au dév. (APD)	700 mio \$ (1998)	9 % du PIB
Dette extérieure	7,2 mia \$ (1999)	91 % du PIB
Service de la dette extérieure	400 mio \$ (1998)	28 % des exportations

Indicateurs sociaux:

Espérance de vie à la naissance	60 ans	
Alphabétisation des adultes	69 % (1998)	
Scolarisation primaire	75 % (1990)	Garçons 82 % Filles 62 %
Population urbaine	37 % (1997)	Croissance annuelle: 3,9 % (1989-97)
Indice de dévelop. humain	0,556 (1998)	Classement: 129 ^e sur 174 pays (catég. moyenne)

Institutions politiques:

Appelé Gold Coast sous la colonisation britannique, le Ghana a accédé à l'indépendance en 1957. Par la Constitution de 1992, la République du Ghana a institué un système présidentiel.

Le Président est élu au suffrage universel pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois. Il désigne les membres du Conseil des ministres. Leur nomination doit être approuvée par le Parlement. Celui-ci comprend 200 députés élus tous les 4 ans selon le système majoritaire à un tour. Le Président exerce aussi la fonction de Commandant en chef des forces armées.

Le Ghana comprend dix régions (régies par des ministres régionaux) et 110 districts.

Sources: Economic Intelligence Unit, *Ghana Country Profile and Country Report*.
UNDP, *Human Development Report*.
World Bank, *African Development Indicators*.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
LA RENAISSANCE DU GHANA	9
Indépendance politique et échec économique	9
La descente aux enfers	10
Une remontée spectaculaire	11
Ses causes	11
Ses limites	12
Le mirage de la croissance accélérée	14
LA DÉMOCRATISATION	17
Rétablissement ou construction de la démocratie ?	17
Première étape: nouvelle constitution et multipartisme	18
Seconde étape: les élections de 1992	18
Troisième étape: les élections de 1996	19
Quatrième étape: vers les élections de décembre 2000	21
L'information et la communication	23
Le progrès social, condition de la démocratisation	26
RÉFORMES ÉCONOMIQUES	29
L'adaptation du régime des changes	29
Rétablissement, puis rupture de l'équilibre budgétaire	32
Introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	33
LA FIN DU MIRACLE ?	37
La «crise de l'énergie»	37
Brusque détérioration de la situation économique	42
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	45

TABLEAUX

1. Élections législatives de décembre 1992 : Répartition des sièges	19
2. Élections législatives de décembre 1996 : Répartition des sièges	20
3. Évolution du taux de change	30
4. Évolution du taux de change et des prix	31

INTRODUCTION

Au cours des années 80 et au début des années 90, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont subi un recul du revenu moyen par habitant. Avec le renversement de cette tendance, de nouveaux espoirs ont vu le jour.

Les dirigeants africains et leurs partenaires du Nord ont évoqué à ce propos la «renaissance de l'Afrique».¹ Ils affirment qu'une nouvelle génération de leaders qui sont attachés aux principes de la démocratie et du libéralisme économique s'efforcent de mieux insérer l'Afrique dans la communauté mondiale.²

De ce point de vue, le Ghana fait figure de précurseur. Pour remédier à une longue crise économique et politique, un groupe de jeunes officiers progressistes menés par le lieutenant d'aviation Jerry John Rawlings et appuyés par une grande partie de la population prit le pouvoir fin 1981. Les premiers temps de la «révolution» furent marqués par d'intenses débats et des conflits concernant la stratégie de transformation du pays. Face à l'aggravation rapide de la situation économique et aux conditions posées par les institutions financières internationales, les nouveaux dirigeants ghanéens entreprirent un programme de redressement vigoureux.

Alors que le revenu moyen des Ghanéens avait baissé d'un tiers entre 1974 et 1983 (- 4,4% par an), le rétablissement de la stabilité politique, les réformes économiques et l'appui massif accordé par la communauté internationale ont entraîné une hausse de 1,5% par an depuis. Par contraste avec les résultats désastreux de nombreux pays africains, le Ghana est apparu comme un exemple de réussite, malgré les limites de son succès. Aux yeux des bailleurs de fonds, celui-ci montrait l'intérêt d'une politique d'ajustement structurel poursuivie avec persévérance. L'adhésion d'un pays africain à leurs valeurs, les confortait dans leur conviction du caractère universel de celles-ci.

La décision du Président Clinton de démarrer au Ghana sa tournée africaine de mars 1998 et ses paroles flatteuses sont révélatrices: «Today Ghana lights the way for Africa. Democracy is spreading, business is growing, trade and investment are rising».³

Le Président Rawlings n'a pas manqué de rappeler ces paroles aux nombreux investisseurs venus l'écouter en juin 1998 au Forum de Crans Montana. Il leur a dit que le Ghana cherchait à atteindre un taux de croissance de 8% par an et allait devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici à l'horizon 2020.⁴

1 Par exemple, dans le cadre de l'«Initiative pour l'Afrique» du Forum de Crans Montana (25-28 juin 1998), une réunion informelle des représentants d'une quinzaine de pays d'Afrique subsaharienne (dont de plusieurs chefs d'État), sous la présidence de Flavio Cotti, a adopté le texte *African Renaissance: The Declaration of Crans Montana*, 5 p.

2 On trouve une pluralité d'approches dans *Afriques en renaissance*. Paris, Ed. du Monde diplomatique, Coll. Manière de voir, n° 51, mai-juin 2000.

3 *Euromoney*, April 1998, p. 212.

4 «Ghana: The Major Reforms' Era», Forum de Crans Montana, 26 juin 1998.

Ces objectifs sont actuellement soutenus, avec des nuances, par les deux principales formations politiques qui disputent les élections présidentielle et parlementaire de décembre 2000: le *National Democratic Congress*, actuellement au pouvoir, et le *New Patriotic Party*, le plus grand parti d'opposition.

Cette étude met en évidence le redressement économique et politique du Ghana, analyse le processus de démocratisation et montre les liens entre celui-ci et les réformes économiques. Elle se termine par une remise en cause des objectifs très ambitieux du Gouvernement, compte tenu des difficultés récentes.

LA RENAISSANCE DU GHANA

Pour comprendre la vaste acceptation par les Ghanéens des sacrifices qui leur ont été imposés dans le cadre de l'ajustement structurel, il faut considérer le long déclin qui a conduit le pays au bord du gouffre au début des années 80.⁵ Après la prise du pouvoir fin 1981 par un groupe de jeunes officiers menés par le lieutenant d'aviation Jerry John Rawlings, le Ghana a connu, une fois de plus, un régime autoritaire. Ultérieurement, celui-ci a néanmoins organisé la transition vers le système démocratique instauré en janvier 1993. Dans ce premier chapitre, l'analyse du redressement économique se limite à cette période.

INDÉPENDANCE POLITIQUE ET ÉCHEC ÉCONOMIQUE

En 1957, le Ghana proclamait son indépendance et devenait un des leaders de la décolonisation. Il comptait alors 6 millions d'habitants avec un revenu moyen relativement élevé, proche du niveau atteint par la Côte d'Ivoire et double de celui du Nigeria. La structure économique du pays restait toutefois typiquement coloniale. Le Ghana exportait essentiellement des produits primaires agricoles (cacao), forestiers et miniers (or). Il importait la plupart des produits manufacturés qu'il utilisait.

Arrivé au pouvoir après une longue lutte pour l'indépendance, le Président Kwame Nkrumah chercha à transformer radicalement cette structure. Grâce au cours favorable du cacao (alors le 1er produit d'exportation du pays) et à une situation financière solide, il put entreprendre un programme ambitieux :

- la nationalisation des secteurs clés de l'économie et la ghanéisation des cadres ;
- de vastes investissements publics en infrastructure (le barrage d'Akosombo sur le fleuve Volta est la réalisation la plus connue) ;
- le lancement d'activités de substitution aux importations (agricoles et industrielles) ;
- l'expansion des services de santé et d'éducation, en particulier dans les régions défavorisées, afin de réduire le clivage entre le Nord et le Sud du pays ;
- la diversification géographique du commerce extérieur et la promotion des échanges avec les pays socialistes.

Ce programme devait procurer une base économique et sociale à l'indépendance politique, mais il ne tenait pas assez compte des structures traditionnelles de la société africaine. Il a introduit des technologies souvent inadaptées et avait un caractère démesuré.

Pour financer ce programme, le Gouvernement stimula la croissance des exportations

5 JEFFRIES R., «Urban Popular Attitudes towards the Economic Recovery Programme and the PNDC Government in Ghana», *African Affairs*, April 1992, pp. 207-266.

de cacao malgré la saturation des marchés et recourut massivement à l'emprunt. Entre 1958 et 1965, la part du Ghana dans la production mondiale de cacao passa d'un quart à plus d'un tiers. Suite à la baisse des cours et au manque de financements à long terme, le Ghana dut, pour poursuivre ses investissements, s'endetter auprès de ses fournisseurs et restreindre les importations courantes. Des pénuries firent leur apparition, déclenchant une vague de spéculations et une forte inflation. Simultanément les rivalités politiques s'aggravèrent et le régime devint de plus en plus autoritaire. En 1965, le cours du cacao s'effondra et les négociations avec le FMI échouèrent. Un an plus tard, l'armée renversa Nkrumah.

LA DESCENTE AUX ENFERS

L'application d'un plan de stabilisation conforme aux exigences du FMI entraîna l'arrêt de nombreux investissements, la liquidation d'une partie du secteur public et des milliers de licenciements. Le Gouvernement civil du Président K.K. Busia poursuivit la libéralisation de l'économie. Pour tenter d'ajuster celle-ci à la baisse du cours du cacao, il dévalua la monnaie nationale et décréta de nouvelles mesures d'austérité. En 1972, l'armée reprit le pouvoir et mit fin à la collaboration avec les institutions de Bretton Woods.

Jusqu'en 1980, différents gouvernements militaires se succédèrent. Avec l'instabilité politique et sociale croissante, l'économie formelle se désagrégea et les exportations chutèrent. Les pénuries s'aggravèrent et la corruption s'étendit. En 1979-81, le Gouvernement civil de H. Limann tenta de collaborer avec les institutions de Bretton Woods, mais il échoua à cause de ses hésitations et des résistances des milieux syndicaux et nationalistes.

Fin décembre 1981, le *Provisional National Defence Council (PNDC)* dirigé par Jerry John Rawlings s'empara du pouvoir. Suspendant la Constitution, il dissout le Parlement et abolit les partis politiques. Le Flight-Lieutenant Rawlings déclara que la révolution transformerait les rapports économiques et sociaux. Il créa des Comités de défense dans les districts et dans les entreprises, et lança une campagne contre la corruption.

Pour sortir le pays de la crise économique, des délégations du Gouvernement recherchèrent des fonds auprès des pays de l'Est, de certains pays non-alignés, de pays de l'OCDE, de banques internationales et du FMI. Dans les deux premiers groupes de pays, le Gouvernement ghanéen ne récolta que des contributions symboliques. Les institutions occidentales lui demandèrent de s'adresser d'abord au FMI.

Une catastrophe naturelle et des chocs extérieurs réduisirent encore la marge de manœuvre du PNDC en 1982/83. Une terrible sécheresse provoqua la famine dans tout le pays, les termes de l'échange se dégradèrent fortement et le Nigeria expulsa plus d'un million de Ghanéens.

Dans ce contexte, les partisans d'une acceptation des conditions posées par les institutions de Bretton Woods l'emportèrent. En avril 1983, le Gouvernement adopta le Programme de redressement économique (PRE) qui avait été négocié avec le FMI et la Banque mondiale. Il affirma toutefois que les objectifs de la révolution restaient valables.

UNE REMONTÉE SPECTACULAIRE

Le programme des trois premières années (1984 à 1986) avait pour but d'enrayer le long déclin de l'économie et de la relancer grâce à une gestion rigoureuse, à la libéralisation et à la mobilisation de ressources financières. Les subventions devaient être réduites et les prix payés aux producteurs augmentés, en particulier dans le secteur du cacao. Les infrastructures nécessitaient une réhabilitation. Il fallait aussi retrouver la confiance des détenteurs de capitaux privés.

En 1987, le PRE entra dans une nouvelle phase de trois ans qui consista à promouvoir la croissance, l'épargne et l'investissement. Parmi ses objectifs essentiels se trouvaient la réduction de l'inflation, la libéralisation des échanges et l'unification des taux de change officiel et parallèle. Y figuraient aussi la reconstitution des réserves de devises, la restructuration du secteur financier, une meilleure gestion du secteur public et des privatisations.

Ces buts figuraient aussi dans les programmes adoptés au début des années 90. Le Gouvernement insista sur l'encouragement de l'épargne privée, l'amélioration de la gestion des entreprises publiques, l'accélération des privatisations et l'atténuation de la pauvreté.

Dès la mise en œuvre du PRE, l'économie ghanéenne connut une vive reprise. Le PIB crût de 5% par an entre 1984 et 1989. Compte tenu d'une croissance démographique d'environ 3%, le revenu par habitant augmenta de 2% par an au cours de cette période. Le rythme de la croissance ralentit ensuite: entre 1989 et 1992, le PIB progressa de 4% et le revenu par habitant de 1%.

Ces résultats contrastaient avec le recul observé pendant ce temps dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.⁶

D'autre part, la politique de stabilisation permit de réduire d'importants déséquilibres: le déficit budgétaire, celui de la balance des paiements, l'expansion excessive de la masse monétaire et l'inflation galopante. La dette extérieure ne dut pas être réévaluée. Des réserves de devises furent reconstituées.

SES CAUSES

En 1983, l'économie formelle du Ghana était paralysée après vingt années d'instabilité politique, d'étatisme excessif, de mauvaise gestion et de corruption. Deux années consécutives de sécheresse venaient de détruire les récoltes et de provoquer la famine. Les importations de biens de production et de consommation étaient bloquées. Cependant, le pays avait retrouvé une certaine stabilité politique. Assez rapidement, le Gouvernement accepta, faute d'alternative, les conditions des institutions prêtes à financer la reprise. Il appliqua les mesures convenues avec beaucoup de courage et de persévérance.

⁶ GUILLAUMONT P. (a.o.), *Economic Policy Reform and Growth Prospects in Emerging African Economies*. Paris, OECD, Development Centre Technical Papers, No 145, March 1999, p. 19.

Avec la fin de la sécheresse et la disponibilité croissante d'intrants (engrais, fuel, pièces détachées, ...) les populations purent reprendre leurs activités. Les prix se stabilisèrent. La réintégration étonnamment rapide du million de Ghanéens chassés du Nigeria, dont beaucoup étaient des travailleurs débrouillards et expérimentés, favorisa aussi l'augmentation de la production. L'infrastructure mise en place sous le Président Nkrumah permit de limiter les nouveaux investissements (dans le domaine énergétique notamment). Le taux d'utilisation des capacités de production, qui était tombé très bas, remonta. L'amélioration temporaire des termes de l'échange (jusqu'en 1986) permit au Gouvernement d'augmenter la rémunération réelle des producteurs ruraux, de cacao en particulier, ainsi que les recettes de l'Etat.⁷

C'est ainsi que, contrairement à d'autres pays qui ont aussi dû se plier aux conditions du FMI et de la Banque mondiale, le Ghana a pu faire cohabiter *l'ajustement et la croissance*.⁸ Grâce à un niveau d'endettement extérieur relativement bas et aux financements accordés par le FMI, et ensuite par les institutions de coopération au développement, les importations ont pu augmenter bien plus vite que les exportations. Alors que les pays sous ajustement doivent souvent réduire leurs budgets sociaux, le Ghana a pu accroître ses dépenses de santé et d'éducation qui étaient tombées à un niveau très bas. Il a pu poursuivre cette politique de croissance lorsque les termes de l'échange sont retombés (à partir de 1987), au prix d'un déficit de balance commerciale important. Les bailleurs de fonds ont contribué à combler celui-ci non seulement pour soutenir un pays qui le méritait, mais pour sauver la renommée du modèle d'ajustement.

SES LIMITES

Entre 1983 et 1992, le Ghana a reçu 1,6 milliards de dollars de dons dans le cadre de la coopération au développement.⁹ D'autre part, son *endettement extérieur* est passé de 1,7 milliards de dollars fin 1983 à 4,5 milliards fin 1992 (avances du FMI comprises), soit une augmentation atteignant 2,8 milliards de dollars.¹⁰ Ces montants sont impressionnants, mais il convient de préciser qu'à partir de 1988, les pertes causées par la détérioration des termes de l'échange n'ont cessé de croître. En 1990-91, l'aide extérieure a encore compensé ces pertes, mais son montant n'a pas suffi en 1992.¹¹ Malgré l'importance des crédits de longue durée et à taux d'intérêts réduits, le ratio du *service de la dette extérieure* est passé de 22% des exportations de biens et de services en 1984 à 28% en 1992.¹²

7 Selon A. ROE et H. SCHNEIDER, le PRE bénéficia d'un «heureux concours de circonstances». Cf. *Ajustement et équité au Ghana*, Paris, OCDE, Etudes du Centre de développement, 1992, p. 148.

8 C. BOUDY, B. LEENHARDT et M.-F. L'HÉRITTEAU ont utilisé à ce propos l'expression d'«ajustement keynésien». Cf. *Ajustement structurel et secteur financier au Ghana*, Paris, Caisse française de développement, sept. 1993, p. 9.

9 Il s'agit du montant des transferts unilatéraux officiels indiqués dans la balance des paiements. Selon les indications des donateurs, le montant des dons aurait été plus élevé.

10 LEITH J.C. and SÖDERLING L., *Ghana: Long Term Growth, Atrophy, and Recovery*. A report for the Emerging Africa project. Paris, OECD, Development Centre, June 2000, Table 1 «Debt statistics since launch of ERP», p. 59.

11 LEECHOR C., «Ghana: frontrunner in adjustment», dans: HUSAIN I. et FARUQEE R. (ed.), *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*. Washington, The World Bank, 1994, pp. 155 et 173.

12 En 1987-89, les crédits accordés par le FMI au cours des premières années du PRE sont venus à échéance. Le ser-

La *dévaluation de la monnaie nationale* (le cedi) fut spectaculaire. Entre 1978 et 1983, les autorités ghanéennes avaient maintenu un taux fixe de 2,75 cedis pour un dollar malgré la très forte inflation (estimée officiellement à 60% par an pendant la période 1979-82). Les dévaluations de 1983 qui ont amené le cours du dollar à 30 cedis étaient inévitables. Elles ont favorisé la correction des disparités de prix et contribué au rétablissement des recettes de l'État grâce à la diminution de la fraude et des exportations clandestines de cacao.

Cependant, l'écart entre le taux de change officiel et celui du marché parallèle restait important, et la Banque du Ghana ne parvenait pas à faire face à l'augmentation de la demande de devises, que la libéralisation de l'économie avait stimulée. Le cours du dollar est passé à 90 cedis en 1986, 270 en 1989 et 440 en 1992. La chute du cedi, à la fois résultat et cause de l'inflation, a particulièrement nui à l'industrie domestique tributaire de fournitures étrangères. Des entreprises qui avaient dû contracter des emprunts en devises ont fait faillite.

Le Gouvernement a donné la priorité aux *activités d'exportation*. Dans les années 80, les exportations de cacao, de bois et surtout d'or ont beaucoup progressé. Ces trois produits ont rapporté presque 80% des recettes d'exportation. Comme les cours sont déterminés au niveau mondial, et qu'ils varient fortement, ces recettes sont instables. Les produits non-traditionnels, que le Gouvernement cherchait à promouvoir, représentaient seulement 6% des exportations.

L'*agriculture ghanéenne* a stagné. D'après les comptes nationaux, la production n'a augmenté que de 1,7% par an entre 1984 et 1992. La Banque mondiale a reconnu que l'ajustement de ce secteur tardait et que les objectifs avaient manqué d'envergure.¹³ L'agriculture vivrière a été négligée. Les régions particulièrement exposées à la sécheresse (au Nord surtout) ont connu des périodes de disette.

L'*industrie manufacturière* travaillait essentiellement pour le marché intérieur. Elle produisait environ 9% du PIB en 1990. Elle avait connu une forte reprise au début du PRE, grâce au redémarrage général de l'économie et à la réouverture des sources d'approvisionnement. En utilisant surtout les installations existantes, les entreprises ont augmenté leur production de 13% par an entre 1983 et 1988. Toutefois, la suppression des licences d'importation et du contrôle des changes les ont fortement exposées à la concurrence étrangère, à celle des nouveaux pays industrialisés d'Asie en particulier. Entre 1988 et 1992, la production a seulement cru de 2,5% par an et le taux d'utilisation de la capacité de production n'a pas dépassé les 40%.

Le *taux d'investissement brut* est remonté, selon les estimations du Gouvernement, de 7% du PIB en 1984 à 16% en 1991-92. Quant à l'*épargne intérieure*, elle a augmenté de 4% à 8% du PIB au cours de la même période. La moitié des investissements ont donc bénéficié de financements extérieurs, pour la plupart publics et à des conditions de faveur. Cette dépendance-là était nouvelle. En 1970, par exemple, année où le cours du cacao avait pourtant été particulièrement bas, l'épargne intérieure avait atteint 11% du PIB et le taux d'investissement brut 14%. L'aide étrangère jouait alors un moins grand rôle.

vice de la dette a momentanément dépassé 50% des exportations de biens et de services. Le Ghana a pu assumer ses obligations grâce à l'obtention de nouveaux financements.

13 LEECHOR C., «Ghana: frontrunner in adjustment», *op. cit.*, pp. 167 et 169-172.

D'autre part, les *investissements privés*, nationaux ou étrangers, sont restés faibles, à l'exception du secteur minier. De même, les *banques* ont négligé les petites et moyennes entreprises, malgré les moyens considérables consentis dans le cadre du PRE pour la restructuration du secteur financier.

Grâce à la croissance, les *effets sociaux de l'ajustement* ne semblent pas avoir été aussi graves que dans d'autres pays. Les agriculteurs qui commercialisaient une partie importante de leur récolte (notamment les petits producteurs de cacao) bénéficièrent généralement du redressement de l'économie. Par contre, ceux qui vivaient essentiellement en autarcie furent pénalisés, à cause de la suppression des subsides sur les intrants et du fait que les services publics étaient souvent devenus payants (éducation, santé).¹⁴

En ce qui concerne les salariés, les rémunérations réelles augmentèrent, mais elles restèrent très éloignées des niveaux atteints dans les années 60 et 70. Le minimum journalier garanti en 1993 représentait à peu près 1 dollar. L'administration, les corporations publiques et les entreprises privées réduisirent leur personnel.

En 1988, le Gouvernement lança un programme d'atténuation des coûts sociaux de l'ajustement (PAMSCAD) avec l'appui des bailleurs de fonds. Ce programme s'inspirait de la réflexion menée par l'UNICEF sur «l'ajustement à visage humain». ¹⁵ Il avait pour but de protéger les groupes vulnérables et de les intégrer au processus de redressement de l'économie. À cause de la multiplicité des objectifs, de la disparité des moyens et des conditions contraignantes posées par chaque donateur, ce programme mal intégré dans le PRE n'a pas eu l'impact attendu. La leçon tirée de cet échec fut qu'il fallait intégrer les dimensions sociales dans les programmes ordinaires de dépenses publiques.¹⁶

LE MIRAGE DE LA CROISSANCE ACCÉLÉRÉE

Dans le contexte du recul observé dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne au cours des années 80 et 90, le Ghana est apparu comme un exemple de réussite. Les bailleurs de fonds n'ont pas manqué de le relever dans la justification de leurs politiques de développement. En 1993, on pouvait par exemple lire dans *Banque Mondiale Actualités* : « Voilà des années que le Ghana joue le rôle de phare pour l'Afrique. Avec ses 15 millions d'habitants, il a été le premier pays à avoir conquis son indépendance, le premier à avoir adopté des politiques économiques dirigistes et le premier à avoir changé de cap en procédant à des ajustements structurels. Certains spécialistes du développement se demandent même si le Ghana ne va pas entraîner toute l'Afrique sur le chemin de la croissance économique rapide et maîtrisée». ¹⁷

14 ROE A. et SCHNEIDER H., *Ajustement et équité au Ghana*. Paris, OCDE, Etudes du Centre de développement, 1992, chap. 5 et 6.

15 La Banque mondiale a ensuite défini le concept des «dimensions sociales de l'ajustement». Le Centre de développement de l'OCDE a contribué à la réflexion en publiant la série d'ouvrages *Ajustement et équité dans les pays en développement* dirigée par C. Morisson.

16 Government of Ghana, *Enhancing the Human Impact of the Adjustment Programme*. Report prepared for the 6th Meeting of the Consultative Group for Ghana. Accra, April 1991.

17 *Banque Mondiale Actualités*, vol. XII, n° 4, 28-1-93, p. 1.

Cet article annonçait la sortie du rapport *Ghana 2000 et au-delà*.¹⁸ Celui-ci montrait qu'une nouvelle série de réformes et l'expansion du secteur privé permettraient au Ghana d'améliorer considérablement ses performances et d'emboîter le pas aux pays émergents d'Asie. Dans le cadre d'un scénario similaire, les autorités ghanéennes indiquèrent à leurs bailleurs de fonds que le taux de croissance annuel du PIB pourrait atteindre 8% en l'an 2000.¹⁹ L'industrie manufacturière, devenue exportatrice, rejoindrait les secteurs les plus dynamiques (exploitation minière, construction et commerce) dont la croissance s'élèverait même à 12%. Ce scénario reposait sur l'hypothèse d'une augmentation rapide des investissements privés étrangers. Dans la presse ghanéenne, cette perspective suscita des propos triomphants: «Ghana has reached the threshold of massive industrialisation which could put her at par with countries of the Far East».²⁰

Le rapport de la Banque mondiale *Ghana 2000 et au-delà* contenait cependant de sérieuses réserves: sans accélération de la croissance, l'amélioration du niveau de vie serait très lente. En extrapolant la progression du revenu par habitant observée depuis la mise en œuvre du PRE (près de 2% par an), les auteurs du rapport prévoyaient que les Ghanéens ne retrouveraient le niveau atteint au début des années soixante-dix qu'autour de l'an 2007.

Ecartant ce scénario pessimiste, les autorités ghanéennes continuèrent à publier des projections audacieuses. Le rapport présidentiel *Vision 2020* fixait l'objectif d'une croissance de 8% par an pour la période 1996-2000.²¹ Dans ce but, le Ghana poursuivrait la mise en valeur de ses ressources humaines, réaliserait des politiques macro-économiques libérales, diversifierait la production, renforcerait le système financier et favoriserait l'expansion du secteur privé. Simultanément, grâce à une légère réduction du taux de croissance démographique (de 3 à 2,75%), le revenu par habitant progresserait de plus de 5% annuellement. À l'horizon 2020, le Ghana accéderait ainsi au statut de pays à revenu intermédiaire.

18 *Ghana 2000 and Beyond: Setting the Stage for Accelerated Growth and Poverty Reduction*. Washington, The World Bank, February 1993.

19 Government of Ghana, *From Economic Recovery to Accelerated Growth*. Report prepared for the 7th Meeting of the Consultative Group for Ghana. Accra, June 1993, chiffre 50 et tableau 2. Dans ses propres projections, la Banque mondiale a retenu un taux de 6,2%.

20 *The People's Daily Graphic*, 5-4-1993.

21 Government of Ghana, *Ghana-Vision 2020 (The First Step: 1996-2000)*. Presidential Report to Parliament on Co-ordinated Programme of Economic and Social Development Policies. Accra, 6 January 1995.

LA DÉMOCRATISATION

RÉTABLISSEMENT OU CONSTRUCTION DE LA DÉMOCRATIE ?

Beaucoup d'auteurs évoquent le rétablissement de la démocratie au Ghana. À vrai dire, la démocratie est un concept importé que le Ghana n'a appliqué que pendant de brèves périodes, avant l'adoption en 1992 de la présente Constitution :²²

- au cours des premières années de la présidence de Kwame Nkrumah, de 1957 jusqu'à la proclamation du parti unique en 1964 ;
- sous Kofi Busia, élu en août 1969 mais renversé par l'armée en janvier 1972 ;
- sous Hilla Limann, élu en juillet 1979 sous la surveillance du *Armed Forces Revolutionary Council* dirigé par J.J. Rawlings; ce dernier renversa Limann le 31 décembre 1981.

Entre 1957 et 1981, les Ghanéens ont subi neuf changements de gouvernement, dont quatre coups d'État. Ayant vécu des périodes de musellement de l'opposition et de censure, beaucoup de Ghanéens continuent à s'exprimer avec prudence. Ce sont les séquelles de ce qu'ils ont pris l'habitude d'appeler la «culture du silence».²³ Au début des années 90, les langues s'étaient passablement déliées, mais pas sur les questions de fond. L'information concernant les tractations avec les bailleurs de fonds restait généralement inaccessible, et ce même pour la plupart des acteurs économiques, des journalistes et des intellectuels locaux.

Dans ces conditions, il est sans doute préférable d'utiliser le terme «démocratisation».

On peut distinguer quatre étapes :

- L'adoption d'une nouvelle constitution et la levée de l'interdiction frappant les partis politiques ;
- les élections de 1992 remportées par J.J. Rawlings, mais dont l'opposition contesta la régularité du scrutin ;
- les élections de 1996, que Rawlings remporta également, mais qui permirent à l'opposition d'entrer au Parlement avec une forte représentation ;
- les élections de décembre 2000, auxquelles Rawlings n'est pas candidat (son mandat n'est pas renouvelable) et qui présentent la possibilité d'une alternance.

Les médias ont joué et jouent aujourd'hui un rôle considérable dans le processus de démocratisation. Nous examinerons la libéralisation de ce secteur, ainsi que l'apport de l'information et de la communication.

22 Joseph L.S. ABBEY, Ministre des finances et de la planification économique en 1979, Ambassadeur du Ghana à Londres, puis à Washington (1984-1994), actuellement Directeur exécutif du CEPA, a bien voulu attirer mon attention sur ce point au cours d'un entretien en octobre 1998.

23 Plusieurs auteurs ont analysé la répression politique, en particulier :

- LOXLEYJ., *Ghana, The long road to recovery 1983-90*, Ottawa, The North-South Institute, 1991, pp.50-52.
- MIREKU E., *Which Way Ghana? Restoring Hope and Confidence in the Ghanaian*, Accra, Asuo Peabo, 1991, pp.7-15.

PREMIÈRE ÉTAPE: NOUVELLE CONSTITUTION ET MULTIPARTISME

Le *Provisional National Defence Council* (PNDC) avait interdit les partis politiques qu'il tenait pour responsables dans une très large mesure du déclin des années 70. Il envisageait bien un retour graduel au multipartisme, mais seulement après la reconstruction de l'économie et sur la base de structures participatives décentralisées (une *grass-root democracy* au niveau des villages, des quartiers, des associations professionnelles, des groupes de femmes, etc.). Des élections de district furent organisées en 1988/89.

Le besoin de doter le Ghana d'un système politique pleinement reconnu sur les plans interne et externe amena cependant le PNDC à mettre sur pied en 1991 une Assemblée consultative chargée de rédiger un projet de Constitution. Celui-ci fut approuvé par référendum en avril 1992. Le Gouvernement leva ensuite l'interdiction des partis politiques. La procédure d'enregistrement des partis fut assez longue. Il n'eurent par conséquent pas assez de temps pour s'organiser efficacement et faire connaître leurs programmes, notamment dans les régions rurales.

Pour les auteurs qui analysent aujourd'hui ces changements rapides, une question de fond reste ouverte: les pressions que les bailleurs de fonds exercèrent sur le PNDC en faveur de la démocratie ont-elles joué un rôle décisif?²⁴ Les conditions posées à la poursuite de l'aide financière dont le Ghana ne pouvait pas se passer pouvaient théoriquement obliger le Gouvernement à céder. Cependant, celui-ci savait très bien que les bailleurs de fonds s'étaient engagés à un tel point dans la libéralisation économique du pays qu'ils ne pouvaient pas prendre le risque de la faire échouer pour des raisons politiques. D'autre part, il ne faut pas sous-estimer l'impact des revendications exprimées par la société civile. Mentionnons notamment les exigences du *Movement for Freedom and Justice*, créé en 1990, qui exigea la révocation des lois d'exception, la libération des prisonniers politiques, l'abolition de la censure et le rétablissement immédiat de la démocratie. Ces exigences obtinrent le soutien de leaders syndicaux et étudiants.

On peut en conclure que c'est un ensemble de pressions, externes et internes, qui obligèrent le PNDC à entreprendre la transition vers la démocratie parlementaire et le multipartisme.²⁵

SECONDE ÉTAPE: LES ÉLECTIONS DE 1992

À l'élection présidentielle de novembre 1992, 48% seulement des électeurs inscrits participèrent au vote. Jerry John Rawlings remporta le 1er tour avec 58 % des voix contre un peu plus de 30 % au Professeur Albert Adu Boahen. Selon l'opposition, le vote avait été truqué. Il y eut des manifestations parfois violentes, notamment à Kumasi (capitale de la région Ashanti). L'opposition boycotta les élections parlementaires de décembre 1992. La coalition gouvernementale remporta par conséquent presque tous les sièges.

24 BOAFO-ARTHUR K., «The International Community and Ghana's Transition to Democracy», in: NINSIN K.A. (ed), *Ghana: Transition to Democracy*. Accra, Freedom Publications; Dakar, CODESRIA; 1998, pp.146-163.

25 SOWA N.K., *Economic Reforms in Ghana: Policies, Problems, and Issues*. Accra, Centre for Policy Analysis, Seminar Series, Vol 2, April 1998, p. 21.

Tableau n° 1 :
ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE DÉCEMBRE 1992 :
RÉPARTITION DES SIÈGES

Partis	Coalition	Sièges
National Democratic Congress (NDC)	Majorité	189
National Convention Party (NCP)	Majorité*	8
Every Ghanaian Living Everywhere (EGLE)	Majorité	1
Candidats indépendants		2
Total		200

* Le NCP quitta la coalition gouvernementale en 1995.
Source: EIU, *Ghana Country Profile 2000*, p. 6.

De l'avis des observateurs internationaux et de la plupart des diplomates en exercice à Accra, les élections furent dans l'ensemble régulières. Un avis largement partagé était que l'opposition avait eu tort de boycotter les élections législatives, car elle aurait pu remporter un nombre appréciable de sièges, en particulier dans la région Ashanti où A. A. Boahen avait obtenu 61 % des voix. Les opposants estimaient de leur côté qu'ils auraient apporté au régime la légitimité qu'il recherchait sans offrir de véritable contrepartie. Ils estimaient qu'une opposition extraparlamentaire serait plus efficace. Malgré ces contradictions, les bailleurs de fonds ont admis que le Ghana avait progressé sur la voie de la démocratie.

TROISIÈME ÉTAPE : LES ÉLECTIONS DE 1996

Ces élections offraient, en apparence du moins, la possibilité d'une alternance politique. La popularité du Gouvernement de Rawlings avait en effet baissé à cause des lenteurs de la démocratisation et des difficultés économiques. Le Parlement était généralement considéré comme une chambre d'enregistrement. Contestant l'hégémonie du NDC, le National Convention Party se retira du Gouvernement en 1995. La même année, l'introduction mal préparée de la TVA relança l'inflation et provoqua des manifestations violentes. Le Gouvernement dut abandonner provisoirement cette réforme (cf. chap. 3). Peu après, Kwesi Botchwey, Ministre des finances et architecte du programme d'ajustement structurel, démissionna en raison des désaccords concernant la politique économique.

En 1996, les deux principaux partis de l'opposition, le NPP et le PCP formèrent la *Great Alliance* et nommèrent un candidat unique à la présidence, le juriste John Kuffuor. Ils désignèrent aussi des candidats uniques dans chacune des 200 circonscriptions électorales. Ils menèrent une campagne très active. Ils demandèrent par exemple aux électeurs de s'interroger sur l'évolution de leurs conditions d'existence et de voter en conséquence!

Quant au NDC, il forma la *Progressive Alliance* avec le EGLE Party qui était resté dans la coalition gouvernementale. Avec son charisme habituel, Rawlings alla à la rencontre des électeurs jusque dans les villages les plus retirés et rappela ce que le Gouvernement avait fait pour eux, en matière d'infrastructures notamment (voir chap. 3 concernant les dépassements budgétaires).

Les élections présidentielles et parlementaires se déroulèrent simultanément, le 7 décembre 1996, avec une bonne participation (77%). J.J Rawlings répéta son score de 1992, avec 57% des voix au 1er tout. Son challenger, J. Kuffuor, obtint cependant un bon résultat avec près de 40% des voix, soit 10% de plus que A.A. Boahen aux élections précédentes.

Les partis d'opposition (essentiellement le NPP) remportèrent un tiers des sièges du Parlement. Ce résultat leur conféra des avantages non négligeables: la participation aux commissions parlementaires, un meilleur accès à l'information et le droit de présenter des rapports de minorité. Cependant, implanté principalement dans la région Ashanti, ainsi que dans les régions de l'Est et du Grand Accra, le NPP avait encore de la peine à se donner une stature nationale, contrairement au NDC.

Tableau n° 2 :
ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE DÉCEMBRE 1996 :
RÉPARTITION DES SIÈGES

Partis	Coalition	Sièges
National Democratic Congress (NDC)	Majorité	133
New Patriotic Party (NPP)	Opposition	61
People's Convention Party (PCP)	Opposition	5
People's National Convention (PNC)	Opposition	1
Total		200

Source: EIU, *Ghana Country Profile 2000*, p. 6.

Comme en 1992, les observateurs internationaux déclarèrent que les élections avaient été libres et équitables. Les partis d'opposition signalèrent des irrégularités, firent des réserves, mais ne contestèrent pas le résultat global. Dans un style très anglo-saxon, Kuffuor reconnut sa défaite et félicita le Président Rawlings de sa réélection.

Les réserves des opposants signifiaient en réalité qu'à leur avis, les élections avaient été libres, mais pas vraiment équitables.²⁶ Ils affirmèrent que la victoire du NDC s'expliquait dans une large mesure par la disparité des moyens dont disposaient les partis politiques (financement, véhicules, information). Ils assimilèrent les inaugurations d'équipements collectifs par le Président et par des membres éminents du Gouvernement à du clientélisme. Ils accusèrent les médias publics d'avoir soutenu la campagne de Rawlings hors des temps d'antenne prévus ou de l'espace rédactionnel attribué aux élections.

26 JEFFRIES R., «The Ghanaian Elections of 1996: Towards the Consolidation of Democracy?» *African Affairs*, April 1998, pp. 200-201.

R. Jeffries, chargé de cours à la *School of Oriental and African Studies* de l'Université de Londres, reconnaît que ces arguments sont fondés, mais ils n'auraient pas joué un rôle déterminant. Un spécialiste en communication aurait certainement conseillé au NPP d'adopter un style plus populiste, un leadership plus dynamique et une organisation plus efficace dans les régions rurales.²⁷

La communauté internationale a mobilisé des moyens considérables pour assurer que le scrutin soit correct sur le plan technique. Les donateurs ont dépensé quelque 23 millions de dollars en matériel (papier, urnes, équipement informatique), en envois d'observateurs et en appuis à la Commission électorale et à la Commission nationale d'éducation civique.²⁸

QUATRIÈME ÉTAPE : VERS LES ÉLECTIONS DE DÉCEMBRE 2000²⁹

L'enjeu principal des élections du 7 décembre 2000 est la succession de Rawlings, au pouvoir depuis 19 ans. Les candidats étant tous des civils, son remplacement devrait affirmer le caractère démocratique du régime.

Les électeurs devront aussi désigner ce jour-là leurs députés au Parlement: l'enjeu est un changement éventuel de majorité. L'opposition étant divisée, il pourrait aussi ne plus y avoir de majorité. Le scrutin uninominal à un tour, qui favorise les grandes formations, réduit toutefois ce risque.

Comme nous l'avons constaté plus haut, le *National Democratic Congress* (NDC) détient la majorité depuis 1992. Il défend la politique de réformes poursuivie par le Gouvernement. Cependant, il tient à favoriser le développement des régions rurales qui lui apportent, exception faite de la Ashanti Region, un soutien électoral décisif.

Le *New Patriotic Party* (NPP) est de loin le principal parti de l'opposition. Il soutient les réformes et la libéralisation économiques, mais prétend faire mieux dans le même genre³⁰. Il est majoritaire dans la région Ashanti, ainsi que dans les quartiers aisés d'Accra et dans plusieurs circonscriptions urbaines du Sud. Les milieux d'affaires qui se souviennent de la ligne socialisante que le PNDC avait suivie au cours des premières années de la «révolution» soutiennent souvent le NPP.

Les programmes des deux partis se ressemblent fortement. Le NDC a intitulé son manifeste «Spreading the Benefits of Development» tandis que le NPP l'appelait «Agenda for Positive Change».³¹ La similarité des programmes réjouit les bailleurs de

27 *Idem*, p. 206.

28 *Idem*, p. 190.

29 Voir notamment :

- EIU, *Ghana Country Report*, July 2000
- Country Brief, *Financial Times Survey*, 4.11.99
- *The Times*, Special Report, 18.4.00
- *West Africa*
- *Ghana Review International*

30 Sur ce point, le NPP reprend les thèmes de sa campagne de 1996. «It emphasized that it had the country's best economic brains in its own ranks and that it possessed greater expertise in how to help private businesses and attract foreign investment». JEFFRIES R., «The Ghanaian Elections of 1996: Towards the Consolidation of Democracy?» *African Affairs*, April 1998, pp. 193-194.

31 *West Africa*, 18.9.00, p. 9.

fonds du Ghana car elle garantit à leurs yeux la poursuite des réformes, quel que soit le résultat des élections.³²

Le choix des candidats à la présidence agite la classe politique depuis plus de deux ans. Autrement dit, pendant plus de la moitié de la législature 1997-2000, les politiciens se sont beaucoup occupés des élections à venir.

Le candidat du NDC est le professeur John Evans Atta Mills, actuellement vice-président. C'est Rawlings qui proposa subitement cette candidature à l'occasion d'une commémoration du NDC en juin 1998. Fanti originaire de la région du Centre (à l'ouest d'Accra), Mills a 55 ans. Professeur de droit, il a dirigé l'administration fiscale pendant une dizaine d'années. Entré tard en politique, il n'a pas entretenu de liens avec le PNDC. Il pourrait obtenir des voix dans les milieux plutôt favorables à l'opposition, mais des membres du NDC l'ont perçu comme un nouveau venu qui va récolter ce qu'il n'a pas semé !

Le candidat du NPP est le juriste John Kuffuor, qui s'était déjà présenté aux élections de 1996 et qui avait obtenu un score très honorable. Au niveau de son parti, le renouvellement de sa candidature avait été assez peu contesté et les critiques qui lui trouvaient peu de charisme semblent l'avoir sous-estimé. Originaire de la région Ashanti, âgé de 61 ans, Kuffuor est un vétéran de la politique. Il a exercé la fonction de vice-ministre des affaires étrangères dans le cabinet de Kofi Busia (1969-72). Du temps de Hilla Limann, il était un des leaders de l'opposition. Cela a sans doute amené Rawlings à lui confier la charge de Secrétaire d'État pour les affaires locales en 1982, mais il démissionna au bout de quelques mois et retourna dans le secteur privé.

Comme pour les programmes, il y a une grande similarité entre les deux candidats. Tous deux juristes, démocrates et de bon niveau, ils diffèrent essentiellement par leur style et par les appuis dont ils bénéficient.³³

Le choix des colistiers était par conséquent crucial. Le NDC a choisi Martin Amidu, adjoint du Procureur général, originaire de la région du Upper East. Lors de la présentation de son colistier, Mills a déclaré non sans humour: «Given my newness in Ghanaian politics, I looked for somebody with sufficient political experience and exposure, who will be a bridge between the past PNDC and the NDC, to give expression to my concern for continuity in change».³⁴ Quant au NPP, il a choisi Aliu Mahama, ingénieur civil et entrepreneur prospère, originaire de la région du Nord. Ce choix marque la volonté du parti d'établir un partenariat entre le secteur privé et l'administration publique.

Les deux partis ont donc su faire un dosage subtil tenant compte de leur passé, des relations entre les secteurs public et privé, ainsi que des équilibres ethniques et régionaux.

Cinq autres partis présentent des candidats à la présidence.³⁵ Leurs chances de remporter l'élection paraissent nulles, mais ils pourraient obliger Kuffuor et Mills à se départager au cours d'un second tour. Les petits partis cherchent à faire connaître leur ligne politique, à obtenir quelques sièges au Parlement et à influencer le processus de décision.

32 Les représentants de la Banque mondiale et du FMI m'ont confirmé ce point de vue en septembre/octobre 1998.

33 À ce sujet Kuffuor a par exemple déclaré au cours d'une interview: «There is little difference between the parties on policy. The difference is the credibility of the candidates and I think leadership will be the major issue». Propos rapportés par M. Knipe, «The Favourites: The men waiting in the wings», *The Times*, Special Report, 18.4.00.

34 *West Africa*, 18.9.00, p. 12.

35 «Campaign kicks off», *West Africa*, 25.9.00, p. 18-19.

L'un d'entre eux se réfère à la pensée de Kwame Nkrumah. Il est assez bien implanté dans les milieux syndicaux et académiques. Un autre représente une dissidence du NDC et reflète dans une certaine mesure les aspirations révolutionnaires du début des années quatre-vingt.

Jusqu'à présent, la plupart des observateurs prédisaient la victoire de John Atta Mills, mais elle ne serait pas aussi spectaculaire que celles de Rawlings en 1992 et 1996. La majorité parlementaire du NDC se réduirait sensiblement.³⁶ Cependant, l'aggravation récente de la situation économique (cf. chap. 4) entraîne aussi des incertitudes au niveau politique.

L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION

Pendant la période de démocratisation, le Ghana a connu de nombreuses avancées en matière d'information et de communication tant au niveau du contexte légal que du point de vue de la technologie et des infrastructures. Les changements dans ces deux derniers domaines ont un caractère moins politique, mais contribuent eux aussi au développement de la société civile et à la situation d'ouverture actuelle qui contraste fortement avec le passé.

Avant les élections de 1992 et durant ses 35 ans d'histoire post coloniale, le Ghana n'a connu que 10 ans de presse libre. Le dernier épisode dans cette longue histoire de censure a été la *Newspaper Licensing Law* de 1985 (PNDCL 211).³⁷

Celle-ci exigeait que quiconque souhaitant publier un journal ou magazine obtienne une licence du Secrétaire à l'Information. Ce dernier avait le pouvoir de retirer la licence ou de suspendre la publication d'un journal pour une période indéfinie. La pression exercée par cette loi entraîna le développement d'une presse privée de bas niveau consacrée à des sujets apolitiques: sports, loterie, semi-pornographie ou mysticisme. La presse officielle avait un monopole de fait en matière d'information «sensible» à caractère politique ou économique.³⁸

L'abrogation de cette loi en mai 1992, eut pour conséquence l'apparition de nouveaux journaux privés et rétablit une certaine liberté d'expression. Il faut cependant relativiser la qualité des nouvelles publications à caractère politique, elles se comportent davantage en presse d'opposition et de protestation qu'en presse alternative fournissant une information plus objective.³⁹

Rappelons que la presse écrite joue un rôle moins important au Ghana que dans les pays développés: sa diffusion est limitée en raison du bas pouvoir d'achat de la population, du manque de réseaux de distribution, des langues locales et de l'analphabétisme. D'autre part, le tirage des journaux est faible. Les deux seuls quotidiens, contrôlés par le Gouvernement, sont le *Daily Graphic* (100.000 ex.) et le *Ghanaian Times* (40.000 ex.). Le *Ghanaian Chronicle*, édité à Kumasi et contrôlé par l'opposition, tire à 60.000 ex.

36 «Political forecast», EIU, *Ghana Country Report*, July 2000, pp. 7-8.

37 KARIKARI K., «The Press and the Transition to Democracy», in: NINSIN K.A. (ed), *Ghana: Transition to Democracy*. Accra, Freedom Publications; Dakar, CODESRIA; 1998, p. 164.

38 *Idem*, p. 171.

39 *Idem*, pp. 173 et 179.

trois fois par semaine.⁴⁰ Quelques journaux hebdomadaires ont des tirages plus importants mais ont peu de contenu politique.

On trouve l'ensemble des journaux en début de matinée au centre d'Accra, peu à la périphérie. Le matin, les principaux titres se vendent sur les grands axes routiers mais ils ont très peu de diffusion dans les régions rurales. Tous ces journaux sont en anglais. Or les langues locales jouent un plus grand rôle que l'anglais dans la vie de la plupart des Ghanéens. L'anglais a essentiellement un rôle instrumental, il est le langage du pouvoir. De plus, dans le système éducatif le taux d'abandon est élevé entraînant un analphabétisme important. «Le résultat est une majorité silencieuse, non informée et sans pouvoir.»⁴¹

Dans ces conditions, le développement d'une véritable société civile prendra du temps. Le bouillonnement d'idées dans la presse libéralisée a passablement impressionné les observateurs de la démocratie mais il s'agit essentiellement d'un débat entre deux élites aux conceptions ou aux appartenances opposées.

Signe encourageant pour le futur, le développement de *Graphic Corporation* qui a racheté *West Africa* (Londres) en mai 1999. C'est une étape vers l'intégration régionale qui crée des liens à la fois avec un pays anglophone comme le Nigeria et avec des pays d'Afrique francophone (le rédacteur en chef Adama Gaye est Sénégalais).⁴²

Par la suite, la libéralisation toucha aussi la radio et la télévision. Le monopole de la *Ghana Broadcasting Corporation*, vieux de 60 ans, disparut avec l'attribution de fréquences aux privés désireux de créer des radios commerciales et des stations de TV.⁴³

De plus, la nouvelle constitution de 1992 contient des mesures tendant à limiter l'emprise du Gouvernement sur les médias d'État.⁴⁴ Par exemple, selon l'article 163, ils doivent permettre à des points de vue divergents et contradictoires de s'exprimer. L'État doit offrir à tous les partis politiques l'opportunité de présenter leurs programmes au public en leur assurant un accès égal aux médias officiels. Ces mesures ont déjà commencé à s'appliquer. Le parti d'opposition NPP, qui s'était plaint de discrimination lors de la présentation du budget à la télévision, a vu la Cour suprême lui donner raison.⁴⁵

Cependant, malgré ces dispositions constitutionnelles, le public reste persuadé que le gouvernement maintient un contrôle important sur les médias d'État. En théorie, les médias du secteur public devraient être autonomes par rapport au gouvernement mais dans la pratique, ce dernier choisit les directeurs de ces organismes et peut faire pression par le biais des subventions qui sont indispensables à leur survie.⁴⁶

Avec la libéralisation économique, le débat s'est déplacé, il ne s'agit plus seulement de discuter du contrôle politique direct, ou de celui qui s'exerce à travers les subventions, mais de justifier l'existence même de ces subventions qui pèsent lourd dans un budget déjà déficitaire. Pour Audrey Gadzekpo, la nécessité de revoir le fonctionnement des

40 «Ghana», *Africa South of the Sahara 1999*, p. 527.

41 AGBEDOR P. K., «Educational Language Planning for Development in Ghana: Problems and Prospects», *Legon Journal of the Humanities*, vol. IX, 1996, p. 53.

42 DAVIES D., «West Africa through the years», *West Africa*, 29.11.99, pp. 10-11.

43 GADZEKPO A., *Is There a Place for the State Media in a Constitutional Democracy?* Accra, Institute of Economic Affairs, Occasional Papers, N° 17, 1998, p. 6-7.

44 «Freedom and Independence of the Media», *Constitution of the Republic of Ghana*. Accra, 1992 (amended on 16.12.96), chap. 12, art. 162-173.

45 GADZEKPO A., *op. cit.*, p. 8.

46 *Idem*, pp. 9-10.

médias publics aux niveaux financier, administratif et éthique est évidente; cependant, il faut garder à l'esprit les missions que peuvent remplir les médias d'État en matière d'éducation, de développement et tout simplement d'information.⁴⁷

Le débat ghanéen ne diffère pas fondamentalement de celui qui existe dans certains pays européens sur le rôle du service public et le biais politique dans l'information, mais dans le contexte social d'un pays en voie de développement, l'impact d'un retrait de l'État risque d'être plus significatif.

Dans le secteur des services, ce sont les télécommunications et l'informatique qui ont connu la progression la plus remarquable au Ghana dans les années 1990.

Deux facteurs majeurs expliquent ce développement rapide :

- la reconstruction de la station satellite de Kuntunse, remise en service en 1989,
- la politique de réforme du gouvernement à partir de 1996, ayant pour but d'introduire privatisation, libéralisation et concurrence dans l'industrie des télécommunications.

À titre d'exemple, selon la *National Communication Authority*, on dénombrait en décembre 1999 trois compagnies de téléphonie mobile, trois opérateurs de réseaux de téléphonie fixe, trois *providers* d'internet et 25 radios privées.⁴⁸

Audrey Gadzekpo insiste sur l'importance de la radio dans les pays en développement car celle-ci franchit les distances et les obstacles liés à l'analphabétisme ou à la pluralité linguistique. Au Ghana, la culture traditionnelle accorde confiance et respect à la communication orale.⁴⁹

Il y a aussi 2 chaînes privées de télévision en activité et 3 de plus sont prévues.⁵⁰

*Ghana Telecom*⁵¹ continue d'installer des cabines téléphoniques publiques à travers tout le pays, leur nombre a augmenté de 30% entre 1998 et 1999 et leur fréquentation est très forte.

En tenant compte à la fois des lignes fixes et des téléphones mobiles, le nombre d'abonnés aurait atteint environ 260 000 en 1999, soit plus du double du chiffre de 1992.⁵²

The Times cite John Mahama, Ministre des communications, déclarant que Voltacom, filiale de la *Volta River Authority*, est en train d'équiper son réseau électrique de câbles en fibre optique. Avec ce réseau qui dessert les 110 districts du pays, le Ghana disposera d'une épine dorsale pour internet à l'échelle de la nation.⁵³

Selon l'*Institute of Statistical, Social and Economic Research* (ISSER) de l'Université du Ghana, le développement des télécommunications est un bon présage pour le processus démocratique et pourrait contribuer à assurer des élections 2000 plus libres, plus équitables et plus transparentes.⁵⁴

47 *Idem*, p. 13.

48 *The State of The Ghanaian Economy in 1999*, pp. 146 et 147.

49 GADZEKPO A., *op. cit.*, p. 19.

50 «Well connected», *The Times*, Special Report, 18.4.00.

51 En 1996, l'État a vendu une part de 30% du capital à un consortium conduit par *Telekom Malaysia*.

52 *The State of The Ghanaian Economy in 1999*, p. 148. Les chiffres proviennent de la *National Communication Authority*. Ils sont relativement élevés, mais l'évolution rapide du secteur les rend pertinents.

53 «Well connected», *The Times*, Special Report, 18.4.00.

54 *The State of The Ghanaian Economy in 1999*, pp. 149.

En matière d'information et de communication, il y a des goulets d'étranglement, liés aux difficultés de transport et à l'insuffisance du réseau téléphonique classique, qui empêchent les nouvelles de circuler. Ces obstacles seront peut-être en bonne partie contournés grâce à l'évolution de la technologie et à l'amélioration qualitative des infrastructures. Une meilleure pénétration de l'information à l'intérieur du pays, de même qu'une meilleure diffusion au sein des communautés urbaines (à Accra notamment) devrait favoriser l'éducation civique et la participation politique. Les innovations telles que le téléphone mobile, les ordinateurs et internet sont coûteuses et s'adressent à une élite, tout comme la presse écrite de langue anglaise, mais elles permettent un désenclavement géographique.

Il est très possible que l'arrivée du téléphone et d'internet dans les régions périphériques, ou l'accroissement du nombre des stations radios, augmentent significativement le degré d'information des populations. De plus, l'évolution ne se limite pas à une amélioration des liaisons avec la capitale Accra, elle permet une ouverture sur les pays voisins et le reste du monde.

LE PROGRÈS SOCIAL, CONDITION DE LA DÉMOCRATISATION

Aucun pays du monde ne peut prétendre qu'il possède un système démocratique achevé et qui représenterait un modèle universel. La démocratie se construit chaque jour, en fonction des conditions locales. Il en va de même au Ghana.

L'analyse qui précède montre que depuis l'adoption d'une nouvelle Constitution, en 1992, le Ghana a progressé sur la voie de la démocratie. Les observateurs internationaux ont reconnu la régularité des élections de 1992 et de 1996. Cependant, l'opposition n'a fait son entrée au Parlement qu'en janvier 1997. D'autre part, la disparité des moyens représentait un biais important. Elle tend à diminuer, semble-t-il, mais on ne peut pas en faire abstraction. Rappelons que ce problème se pose dans toutes les démocraties, à des degrés divers. En Europe, des partis bénéficient de l'appui des entreprises tandis que d'autres comptent essentiellement sur les contributions des membres.

Après les élections de décembre 2000, le Ghana aura franchi une étape de plus sur la voie de la démocratisation. Sur le plan formel, la transition démocratique paraît accomplie. Dans la réalité vécue, elle reste inachevée, à cause de la persistance des disparités économiques et sociales :

- La hiérarchie sociale reste très forte. Beaucoup d'électeurs votent selon les consignes ou les opinions des détenteurs du pouvoir traditionnel ou économique.
- Les pauvres n'ont pas accès aux biens et services essentiels et ils sont exclus des débats concernant les réformes économiques.
- Le secteur public et parapublic occupe la plupart des salariés. La coalition gouvernementale est avantagée.
- La gestion publique se caractérise encore par le manque de transparence et la confidentialité.⁵⁵ Dans ces conditions, «la connaissance représente un pouvoir».⁵⁶

⁵⁵ Voir études parues dans les collections *Governance* et *Legislative Alert*. Accra, Institute of Economic Affairs.

⁵⁶ Expression employée par J. L.S. ABBEY, Directeur exécutif du CEPA, au cours d'un entretien en octobre 1998.

- Les moyens d'expression de la société civile sont encore faibles. Les ONG sont certes toujours plus nombreuses, mais beaucoup dépendent de financements extérieurs.⁵⁷

L'expansion rapide des systèmes d'information et de communication favorisera la démocratisation. Cependant son approfondissement dépendra surtout des progrès que le Ghana accomplira sur les plans économique et social.

⁵⁷ HEARN J., *Foreign Aid, Democratisation and Civil Society in Africa: A Study of South Africa, Ghana and Uganda*. Brighton, Institute of Development Studies, Discussion Paper N° 368, March 1999, 31 p.

RÉFORMES ÉCONOMIQUES

Les réformes entreprises par le Ghana, d'entente avec les institutions financières internationales, ont pour but d'accélérer la croissance dans le cadre de l'économie mondiale. Selon le Gouvernement, le Ghana devrait accéder au statut de pays à revenu intermédiaire vers 2020.

La libéralisation des échanges et celle du processus de formation des prix modifie l'allocation des ressources au bénéfice des producteurs de biens commercialisables, en particulier sur le marché mondial. Dans ce but, le Ghana a supprimé les contrôles des importations et des exportations de biens et services, ainsi que des flux financiers courants.

Simultanément, le Gouvernement s'est efforcé de respecter la discipline budgétaire et de modérer l'émission monétaire. Le rétablissement de la stabilité économique et des conditions favorables à l'expansion du secteur privé doivent stimuler l'épargne et l'investissement. L'amélioration des infrastructures économiques et sociales, ainsi que la stabilité politique, sont en outre censés attirer les investissements étrangers. Ceux-ci devraient contribuer à la mise en valeur des ressources minières (des gisements d'or notamment) et à l'expansion des exportations de produits transformés.

Pour atténuer les coûts sociaux de l'ajustement structurel, des mesures d'accompagnement ont été réalisées dès la fin des années quatre-vingt. Leurs résultats décevants ont conduit les autorités à tenter d'intégrer les mesures sociales dans la gestion économique.

Cette politique repose sur la collaboration avec les bailleurs de fonds publics et privés. Elle s'inscrit aussi dans le contexte du processus de démocratisation analysé plus haut.

Les réformes abordées dans ce chapitre permettent de constater l'interaction de la politique économique et du processus de démocratisation. Trois réformes sont analysées dans cette perspective: l'adaptation du régime des changes, la gestion budgétaire et l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'ADAPTATION DU RÉGIME DES CHANGES

La libéralisation du régime des changes était une pièce maîtresse du PRE. Au moment de la prise du pouvoir par le PNDC, le taux de change était fixé au taux de 2,75 cedis par dollar. Les gouvernements l'avaient maintenu à ce niveau depuis 1978, malgré l'inflation galopante, à l'aide d'un système public d'encaissement et d'allocation des devises extrêmement rigide. Ces contraintes avaient provoqué la formation d'un vaste marché parallèle. En 1982, le dollar s'échangeait souvent à près de 60 cedis, soit à plus de vingt fois le

cours officiel.⁵⁸ Cette situation entraînait des pénuries bénéficiant aux spéculateurs et ne permettait pas de combattre efficacement l'inflation. Le PNDC dut donc se résigner à dévaluer massivement le cedi (voir tableau n° 3) et à transformer le régime de change.

Dès 1983, le Gouvernement effectua une série de dévaluations qui portèrent progressivement le cours du dollar à 90 cedis. L'écart avec le marché parallèle s'effondra, réduisant ainsi les gains des spéculateurs. Ceux-ci adaptèrent cependant leur comportement : chaque dévaluation fut accompagnée d'une valse des étiquettes.

En 1986, la Banque du Ghana introduisit un système de ventes aux enchères de devises et en 1988 elle autorisa l'ouverture de bureaux de change privés. En 1992, elle remplaça le système de ventes aux enchères par un marché interbancaire. Pour accompagner ces changements, le Gouvernement supprima progressivement les licences d'importation, réduisit et simplifia les tarifs douaniers, libéralisa les transactions financières internationales et autorisa l'ouverture de comptes en monnaies étrangères. En 1994, le Ghana s'engagea à appliquer désormais intégralement les règles du FMI concernant le régime des changes.⁵⁹

Tableau n° 3 :
ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE

Années	Cedis par dollar
1982	2,75 (jusqu'à 60 cedis sur le marché parallèle)
1986	106
1989	270
1992	437
1995	1200
1998	2314
1999	2647

Sources: - ARYEETAY E., HARRIGAN J. and NISSANKE J. (eds), *op. cit.*, p. 14.
- EIU, *Ghana Country Profile 2000*, Reference tables, N° 20.

Au cours de ces dernières années, la Banque du Ghana est intervenue de temps en temps pour atténuer certaines fluctuations (notamment saisonnières), voire pour soutenir le cedi. Elle l'a notamment fait en 1995, année marquée par le retour d'une très forte inflation (plus de 70%). Elle disposait de réserves accumulées grâce à l'afflux de capitaux destinés à soutenir la politique d'ajustement structurel.⁶⁰

58 LEITH J.C. and SÖDERLING L., *Ghana: Long Term Growth, Atrophy, and Recovery*. A report for the Emerging Africa project. Paris, OECD, Development Centre, June 2000, Figure 15 «Forex Black Market Premium», p. 49.

59 «Evolution of the Exchange Rate System», *Ghana: Selected Issues*, IMF Staff Country Report N° 99/3, January 1999, pp. 47-50.

60 ARYEETAY E., HARRIGAN J. and NISSANKE J. (eds), *Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage*. Oxford, James Currey ; Accra, Woeli Publishing Services, Trenton (NJ, USA), Africa World Press, 2000, p. 12.

Lorsqu'on considère toute la période d'ajustement structurel, on constate deux tendances opposées :⁶¹

- de 1983 à 1994, le cedi s'est fortement déprécié par rapport au dollar, pas seulement nominalement, mais aussi en termes réels. Cette dépréciation correspondait aux objectifs du PRE, qui consistaient à corriger les rapports entre les prix externes et internes afin de stimuler les exportations (matières premières et produits transformés) et de freiner les importations de produits de consommation.

- de 1995 à 1998, la baisse du cedi sur le marché interbancaire a ralenti et, compte tenu de l'inflation, il s'est apprécié en termes réels. Le tableau n° 4 met en évidence une brusque hausse du taux de change réel en 1995, suivie d'une légère élévation en 1998. Comme mentionné plus haut, cette évolution s'explique en partie par les interventions de la Banque du Ghana.

Cette nouvelle politique méritait-elle les critiques que les bailleurs de fonds n'ont pas manqué de faire? Selon Nii Kwaku Sowa, chercheur au *Centre for Policy Analysis* (CEPA) à Accra, le Gouvernement a cherché à préserver le pouvoir d'achat des consommateurs (particulièrement ceux des villes et appartenant à la classe moyenne). Les producteurs de biens d'exportation, notamment les planteurs de cacao, ont fait les frais de cette politique qui a, par ailleurs, nui à la crédibilité du programme d'ajustement structurel dans son ensemble.⁶² On pourrait objecter à cet argument que la dépréciation en termes réels du cedi observée jusqu'en 1994 fut excessive et qu'elle a ainsi contribué à l'aggravation de la pauvreté. Cette situation obligeait un gouvernement à la recherche d'une légitimité démocratique à réviser sa politique.

Tableau n° 4 :
ÉVOLUTION DU TAUX DE CHANGE ET DES PRIX

Années		1995	1996	1997	1998	1999
Taux de change du dollar	Cedis	1200	1637	2050	2314	2647
Appréciation par rapport à l'année précédente	%	25.5	36.4	25.2	12.9	14.4
Hausse de l'indice des prix à la consommation	%	74.3	34.0	27.9	19.4	12.5

Source: EIU, *Ghana Country Profile 2000*, Reference tables, N° 9 et 20.

La transformation politique du Ghana a en effet beaucoup influencé celle du régime des changes. C'est sous l'autorité du PNDC que le Gouvernement décida de dévaluer le cedi. Les économistes ghanéens rappellent volontiers que les dévaluations ont presque toutes été faites par des gouvernements militaires. Lorsque le gouvernement civil de K.A. Busia dévalua le cedi en décembre 1971, il se heurta à de vives oppositions.

61 LEITH J.C. and SÖDERLING L., *op. cit.*, figure 9, p. 17 et tableau A.5, p. 122.

62 SOWA N.K., *Adjustment in Africa: Lessons from Ghana*. London, Overseas Development Institute, Briefing Paper, July 1996, p. 3. *Accounting for Success and Failure of Stabilization in Ghana*. Accra, Centre for Policy Analysis, Working Paper, N° 5, November 1997, p. 8.

L'armée le renversa un mois plus tard. De même, l'ouverture de bureaux de change privés qui ont en quelque sorte légalisé le marché parallèle, ainsi que l'instauration de ventes aux enchères de devises étaient des décisions controversées qui nécessitaient une autorité forte.

Actuellement, la détermination du taux de change par le marché interbancaire paraît largement acceptée. Le cedi se déprécie face aux devises étrangères en l'absence de décisions politiques formelles. Cependant, la Banque du Ghana intervient souvent de façon discrète. La politique du taux de change mériterait certainement d'être mieux connue et davantage débattue.

RÉTABLISSEMENT, PUIS RUPTURE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Les réformes budgétaires entreprises dans le cadre du PRE avaient pour but de réduire les déficits des finances publiques et de combattre l'inflation. Les autorités voulaient aussi éviter que le besoin de financement de l'État n'évince le secteur privé. Sous le régime autoritaire du PNDC, l'État est effectivement parvenu à diminuer les déficits publics, mais après le rétablissement de la démocratie, il a échoué.

Si le PRE est apparu comme un succès dans les années quatre-vingt, c'est parce que le Gouvernement a notamment réussi à augmenter les recettes au lieu de couper les dépenses. Il est vrai que celles-ci étaient tombées à un niveau tellement bas que la réalisation d'économies ne s'est pas imposée comme un objectif principal.⁶³ Les dévaluations ont permis de prélever des droits de douane (calculés sur le montant en cedis) correspondant à la valeur effective des produits importés. Les classes sociales moyenne et supérieure ont ainsi dû contribuer davantage au budget de l'État. Les PME et les travailleurs individuels ont aussi dû participer plus. Par exemple, les conducteurs de taxis versent une redevance journalière par l'intermédiaire de leur association. La police contrôle fréquemment si le paiement a été fait. L'assiette fiscale a ainsi été élargie.

Ces mesures ont permis à l'État de réaliser un excédent budgétaire (dépenses financées par l'étranger et par les institutions internationales non comprises) de 1986 à 1991.⁶⁴

Le régime démocratique n'a pas réussi à renouveler cette performance. Des déficits importants sont apparus avant les élections de 1992 et de 1996. Plusieurs auteurs, en particulier Charles D. Jebuni et Abena D. Oduro,⁶⁵ ainsi que Nii Kwaku Sowa⁶⁶ mentionnent d'importants dépassements budgétaires. Ces dérapages étaient dus aux hausses de salaires consentis pour la fonction publique, ainsi qu'aux dépenses supplémentaires d'infrastructure (routes, bâtiments, réseau électrique, eau potable, latrines publiques) et d'équipement (véhicules, transmetteurs de télévision).⁶⁷

63 JEBUNI Ch.D. and ODURO A.D., «Structural Adjustment Programme and the Transition to Democracy», in: NINSIN K.A. (ed), *Ghana: Transition to Democracy*. Accra, Freedom Publications; Dakar, CODESRIA; 1998, p. 28.

64 ARYEETAY E., HARRIGAN J. and NISSANKE J. (eds), *Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage*. Oxford, James Currey ; Accra, Woeli Publishing Services, Trenton (NJ, USA), Africa World Press, 2000, table 1.2, p. 14.

65 «Structural Adjustment Programme and the Transition to Democracy», *op. cit.*, pp. 38-40.

66 *Economic Reform in Ghana: Policies, Problems and Issues*. Accra, Centre for Policy Analysis, Seminar Series, Vol. 2, April 1998, pp. 17-19.

67 Voir aussi JEFFRIES R., «The Ghanaian Elections of 1996 : Towards the Consolidation of Democracy ?» *African Affairs*, April 1998, pp. 195, 205-206.

Selon ces auteurs, une partie des dépenses supplémentaires n'étaient pas inscrites au budget et certaines n'apparaissent pas non plus dans les comptes. Le Gouvernement cherchait à influencer l'électorat afin de gagner des votes, notamment dans les régions rurales. Cependant, d'autres causes des dépassements budgétaires méritent également d'être relevées :

- La démocratisation a permis aux groupes sociaux de mieux s'organiser, de s'opposer à des mesures restrictives et d'exiger certaines améliorations de leur sort. Les manifestations et les grèves se sont multipliées. Dans ces conditions, le Gouvernement a dû céder, notamment en période électorale, aux revendications des travailleurs (dont les salaires restaient malgré tout très bas) et renoncer à des hausses de tarifs.

- Parmi les dépenses d'infrastructures, les travaux routiers (particulièrement la liaison entre l'aéroport de Kotoka et le centre de la capitale) furent très onéreux. Ces coûts résultaient de la concentration urbaine très rapide (dans la région d'Accra surtout), du sous-développement des transports publics, ainsi que des pressions exercées par les entreprises de construction étrangères et locales sur des autorités tentées par la recherche du prestige. Ce type de dépenses a davantage pesé sur les budgets publics que les équipements mis à la disposition des populations rurales.

Pour faire face à l'augmentation des dépenses, le Gouvernement chercha à augmenter ses recettes, mais le résultat fut moins rapide que dans les années quatre-vingt. La libéralisation des échanges extérieurs empêchait d'augmenter les droits de douane. Il fallut donc accroître le produit des impôts.

INTRODUCTION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA)

Une réforme particulièrement significative, non seulement sur le plan de la fiscalité, mais aussi de la gestion économique et du processus de démocratisation fut l'introduction de la TVA. Celle-ci a remplacé l'impôt sur le chiffre d'affaires (IChA) qui avait été institué en 1965 et dont l'assiette était relativement restreinte. La réforme échoua en 1995, mais réussit en 1999.

L'échec de l'institution d'une TVA de 17,5% en 1995 provenait d'une réalisation hâtive et d'un manque de consensus politique. L'introduction de la TVA avait été décidée à la quasi-unanimité du Parlement, mais l'opposition n'y était presque pas représentée. Des commerçants mal informés ou peu scrupuleux ajoutèrent non seulement 17,5% de taxe à leurs prix, mais ils comptèrent aussi la TVA (pourtant récupérable) payée à leurs fournisseurs !

Leur comportement provoqua une réaction en chaîne. Ce phénomène explique dans une large mesure la hausse brutale (à plus de 70%) du taux d'inflation en 1995.⁶⁸ L'opposition, les syndicats et différents mouvements sociaux organisèrent des manifestations qui dégénérent. Sur la recommandation du Gouvernement, le Parlement décida de réduire la taxe, puis confronté à de nouvelles manifestations, il la supprima et revint à l'ancien système. Des observateurs ont noté qu'à une année et demie des élections pré-

68 ASHONG S.N., *The Value Added Tax as an Instrument for Domestic Resource Mobilisation: Prospects and Issues*. Accra, Centre for Policy Analysis, Discussion Paper, N° 25, July 1998, p. 11.

sidentielles et législatives de 1996, cette renonciation obéissait aussi à des motifs électoraux.⁶⁹

Le succès de 1999 s'explique au contraire par une préparation soignée et une large consultation des milieux concernés. Le projet de loi fut longuement débattu au Parlement, compte tenu des prises de positions des acteurs sociaux (dont l'*Association of Ghana Industries et le Trades Union Congress*) et de discussions tenues lors d'un *National Economic Forum* en septembre 1997. Une commission parlementaire examina aussi le projet, puis les rapporteurs de la majorité et de la minorité donnèrent leur point de vue. Venu avec une proposition de taxe de 15%, le Gouvernement accepta une réduction à 10%. Ce compromis avait déjà été discuté au *National Economic Forum* quelques mois plus tôt.⁷⁰ S'inspirant de l'exemple nigérian, la minorité proposa un taux de 5% et une campagne d'information plus intense. Le Parlement (qui compte 200 membres) adopta la loi début 1998 par 107 voix pour et 55 contre.⁷¹ La loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1999, après avoir été signée par le Président J.J. Rawlings.

La décision du Parlement et l'entrée en vigueur de la TVA furent accompagnées de débats formels et informels dans des émissions de radio, de télévision, dans les journaux, dans des associations, sur les marchés, etc. pendant toute la durée du processus.⁷²

La TVA est prélevée sur l'ensemble des biens et des services commercialisés au Ghana, sauf:⁷³

- produits alimentaires non transformés par l'industrie: manioc, igname, millet, riz, bananes, poisson, viande, etc.
- médicaments essentiels
- intrants agricoles: engrais, nourriture pour animaux, médicaments, etc.
- livres, magazines et journaux ghanéens
- électricité à usage domestique (en quantité limitée)
- frais de déplacement
- services postaux et financiers
- pétrole, kérosène (à usage domestique), gaz: ces biens sont déjà soumis à des taxes.

Cette liste montre que le législateur a voulu éviter la taxation des biens et des services essentiels dont dépendent les catégories sociales défavorisées. Le Ministre des finances, Kwame Peprah, a toutefois indiqué lors de la présentation du budget pour l'an 2000 au Parlement que le Gouvernement avait l'intention de proposer la réduction du nombre d'exemptions et d'élargir l'assiette de la TVA afin d'accroître les recettes.⁷⁴

Seules les entreprises atteignant un certain chiffre d'affaires sont assujetties à la TVA. En 1995, le seuil était de 25 millions de cedis par an (environ 20'000 dollars); en 1998, le Gouvernement l'a élevé à 200 millions de cedis (environ 90'000 dollars) pour tenir

69 DORDUNOO C.K., «Ghana: The Value Added Tax - Why it Failed in 1995 and the Lessons for its Re-introduction», *Ghana Economic Outlook*, Vol.3, N° 1, 1998, pp. 8-11.

70 *Achieving a National Consensus on Policy Measures for Accelerated Economic Growth within the Framework of Ghana-Vision 2020*. Report of the National Economic Forum held on 2-3 September 1997). Accra, National Development Planning Commission, October 1997, pp. 9-10, 39-40, 88.

71 «Parliament Approves VAT», *Ghana Official News Bulletin*, February 1998, p. 5.

72 L'Ambassadeur de Suisse, Peter A. SCHWEIZER, donna le 7 juillet 1998 une conférence intitulée *Swiss Experiences with the Value Added Tax* (11 p.) au Centre for Policy Analysis, à Accra. Il rappela que le peuple suisse rejetta trois fois un projet d'institution de la TVA avant de l'accepter en 1994.

73 «Ghana introduces VAT», *Ghana Review International*, January 1999, p. 26.

74 «Peprah Presents Budget 2000», *Ghana Official News Bulletin*, March/April 2000, p. 17.

compte des difficultés de gestion rencontrées en 1995. Environ 8'000 entreprises étaient enregistrées début 1999, mais les autorités attendaient encore des inscriptions tardives. Début 2000, l'enregistrement n'était pas terminé, notamment dans le secteur de la distribution.⁷⁵ Précisons que les agriculteurs et les artisans ne sont généralement pas assujettis. Ils contribuent toutefois (comme tous les résidents) lorsqu'ils font des achats à des entreprises soumises à la TVA.

Les observations concernant la première année d'application de la TVA permettent d'admettre que cette réforme a réussi :⁷⁶

- En 1999, la TVA a rapporté plus que l'ICHA en 1998. Le taux de la nouvelle taxe était plus bas (10% au lieu de 15 %), mais son assiette était plus grande. Le nouvel impôt est donc mieux réparti et il rapporte plus.

- Contrairement à l'année 1995, son introduction n'a pas provoqué une hausse de l'inflation. Celle-ci était en baisse et elle a continué à diminuer. Au second trimestre 1999, elle est tombée à 10,3% par rapport à l'année précédente, selon le Service des statistiques du Ghana.⁷⁷ Le taux est remonté depuis pour des raisons non liées à la perception de la TVA (à cause de la dépréciation du cedi notamment).

- Enfin, l'institution de la TVA devrait exercer une influence favorable sur la perception de l'impôt sur le revenu, grâce à une meilleure information de l'autorité fiscale sur la situation des contribuables.⁷⁸

Cependant, comme il l'avait annoncé au début de l'année,⁷⁹ le Gouvernement a augmenté le taux de la TVA de 10 à 12,5% à partir du 1er juin 2000. Les rentrées supplémentaires serviraient à financer un fonds spécial pour l'éducation. Intervenant dans un contexte général de hausses de prix (produits pétroliers notamment), cette décision a provoqué une série de manifestations et de grèves.⁸⁰

75 *Idem.*

76 Les auteurs des trois rapports suivants partagent ce point de vue :

- CEPA, *Ghana Macroeconomic Review and Outlook 2000*,

- IEA, *Mid-Year 1999 Economic Review and Outlook*,

- ISSER, *The State of the Ghanaian Economy in 1999*.

77 Cité par la Bank of Ghana dans *Quarterly Economic Bulletin*, January-March 2000, pp. 27-28.

78 LEITH J.C. and SÖDERLING L., *Ghana: Long Term Growth, Atropy, and Recovery*. A report for the Emerging Africa project. Paris, OECD, Development Centre, June 2000, p. 55.

79 EIU, *Ghana Country Profile 2000*, June 2000, p. 21.

80 EIU, *Ghana Country Report 2000*, July 2000, p. 17.

LA FIN DU MIRACLE ?

Depuis deux ans, l'économie ghanéenne reçoit une série de chocs inattendus. À la suite d'un manque de pluie mais aussi d'une hausse très rapide de la consommation électrique, le Ghana a subi en 1998 une grave pénurie de courant. En 1999 et 2000, la baisse des cours de ses principaux produits d'exportation et la hausse du prix du pétrole importé ont entraîné une brusque détérioration de la situation économique.

Au-delà des effets immédiats sur les conditions de vie, les conséquences de ces chocs rappellent la vulnérabilité⁸¹ de l'économie ghanéenne et remettent en question la stratégie de croissance rapide adoptée par le Gouvernement. Elles entraînent également un risque politique.

LA « CRISE DE L'ÉNERGIE »⁸²

De février à juillet 1998, les coupures d'électricité ont plongé les quartiers des villes ghanéennes dans l'obscurité une nuit sur deux. L'approvisionnement a ensuite été rétabli peu à peu. Pendant plusieurs mois, les entreprises ont dû réduire leur activité. Leur production a baissé.

Comment un pays exportateur d'électricité et qui s'était fixé un objectif d'expansion rapide de son économie en était-il arrivé là? Selon les autorités ghanéennes, la concomitance d'un phénomène naturel (le manque de pluie) et du succès de la politique de croissance aurait été à l'origine de la « crise de l'énergie ».

En réalité, l'électricité représente seulement 10% de la consommation d'énergie du pays. Deux Ghanéens sur trois n'ont pas l'électricité dans leur maison. Les principales sources d'énergie sont le bois (70%) et les produits dérivés du pétrole importé (20%). La surexploitation des ressources en bois par les compagnies forestières exportatrices et par les ménages entraînera, en l'absence d'une réorientation fondamentale, une véritable crise énergétique. Mais pour le moment, l'expression « energy crisis » sert à désigner la pénurie d'électricité et ses conséquences négatives pour les entreprises et pour les ménages.

81 Tony KILLICK en analyse les fondements dans «Fragile still? The Structure of Ghana's Economy 1960-94 » in: ARYEETAY E., HARRIGAN J. and NISSANKE J. (eds), *Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage*. Oxford, James Currey ; Accra, Woeli Publishing Services, Trenton (NJ, USA), Africa World Press, 2000, pp. 51-67.

82 Les autorités ghanéennes et les médias ont lancé l'expression « energy crisis ». Ils emploient aussi, dans le même sens, l'expression « power crisis ».

*De l'abondance d'électricité à la pénurie*⁸³

La construction du barrage d'Akosombo, sur le fleuve Volta, achevée en 1966, procura au Ghana une source d'électricité abondante et avantageuse. De 588 MW en 1966, la capacité installée de la centrale électrique d'Akosombo fut portée à 912 MW en 1972 et, avec le barrage de Kpong édifié en aval, à 1072 MW en 1982. Le Ghana s'assura de la rentabilité des investissements grâce à un contrat de fourniture d'électricité d'une durée de 50 ans avec la *Volta Aluminium Company Ltd* (VALCO).⁸⁴ Celle-ci construisit une fonderie à Tema, près du port. Elle y réalise la réduction électrolytique d'alumine importée⁸⁵ qu'elle réexporte en majeure partie sous la forme d'aluminium brut. En outre, le Ghana conclut des contrats de livraison d'électricité avec le Bénin et le Togo.

Le barrage d'Akosombo a une retenue d'eau de 150 milliards de m³ qui s'étend sur 8500 km². Par sa surface, c'est le plus grand lac artificiel du monde. Quant au bassin de la Volta, il s'étend sur 400.000 km², dont environ 160.000 km² sont sur le territoire ghanéen et le reste au Burkina Faso principalement. La production d'électricité dépend donc des aléas de la météorologie dans le sud du Sahel. Depuis la construction du barrage, la pluviométrie a diminué.

Entre 1967 et 1989, la *Volta River Authority* (VRA), société d'État chargée de la construction du barrage et de son exploitation, a vendu les deux tiers de sa production contre des devises à la VALCO, ainsi qu'au Bénin, au Togo et à la Côte d'Ivoire. Cette part est tombée en-dessous de 40% dès 1996.⁸⁶ Au cours des 10 dernières années, la consommation ghanéenne a augmenté de façon spectaculaire. Les causes principales en sont l'urbanisation rapide et l'expansion des activités minières (notamment celles d'*Ashanti Goldfields Company*).

Le maintien de bas tarifs a découragé les économies d'énergie. Par exemple, la plupart des bâtiments construits depuis les années soixante l'ont été sans tenir compte des problèmes d'accumulation de chaleur sous le soleil tropical. Les gens fortunés tentent de compenser cet inconvénient en poussant la climatisation.

Les investissements destinés à l'accroissement de la production d'électricité et à la diversification des sources d'approvisionnement ont tardé. Par conséquent, la VRA a eu de plus en plus de difficultés à faire face à la croissance de la demande. Dès 1994, elle a réduit ses livraisons d'électricité à la VALCO de 20%. En 1995, elle est devenue importatrice nette de courant ivoirien. Cependant, les surplus disponibles dans ce pays étant faibles, la VRA a turbiné chaque année trop d'eau et le niveau du lac Volta a baissé dangereusement. En 1997 et en 1998, le manque de pluie a entraîné une forte chute de la production d'électricité.

Au début de 1998, la VRA a dû réduire ses livraisons d'environ 30%. Elle a racheté (moyennant une forte indemnité) la moitié du courant dû à la VALCO, réduit les fourni-

83 Principales sources :

- MOXON J., *Volta: Man's Greatest Lake. The Story of Ghana's Akosombo Dam*. London, A. Deutsch, 1969, 1984, rev. ed., 303 p.

- Volta River Authority, Electricity Corporation of Ghana et Volta Aluminium Company Ltd: Entretiens de septembre/octobre 1998 et rapports annuels.

84 Filiale de la *Kaiser Aluminium Corporation* basée à Houston, aux États-Unis.

85 Exportateur de bauxite, le Ghana n'a pas trouvé d'investisseur pour réaliser la transformation de ce minerai en alumine.

86 VRA, *Annual Report and Accounts for 1997*, p. 33.

tures au Bénin et au Togo, et fait couper le courant 12 heures sur 24 dans les villes (en principe par rotation, mais souvent de façon imprévue). Les mines, qui payaient un tarif relativement élevé, ont subi des réductions moins sévères.

La *Electricity Corporation of Ghana* (ECG), compagnie publique chargée de la distribution du courant aux ménages et aux entreprises (VALCO et mines non comprises), a quadruplé en termes réels ses tarifs au cours des années 1998-99. Elle ainsi réduit son déficit chronique et elle a commencé à payer à la VRA un prix «économique» du kwh, c'est-à-dire un prix qui correspond au coût de l'énergie livrée par des centrales fonctionnant au fuel. Le slogan «De l'énergie chère vaut mieux que pas d'énergie» a servi à justifier ces hausses.⁸⁷ Notons que pour les ménages et les petites entreprises, les tarifs sont restés progressifs, selon l'importance de la consommation.

La pénurie d'électricité, les coupures de courant intempestives et les hausses des tarifs ont frappé le plus durement l'industrie manufacturière et certaines activités artisanales. Ces difficultés se sont ajoutées aux problèmes consécutifs à la libéralisation des importations, à l'accès restreint au crédit et au niveau élevé des taux d'intérêt. Les grandes entreprises ont souvent réussi à obtenir davantage d'électricité ou à la produire elles-mêmes. Par contre, les petites entreprises et les artisans ont subi les mêmes interruptions de courant que les ménages.

*L'ajustement de l'offre*⁸⁸

En 1995, la VRA a confié la construction de la centrale thermique d'Aboadze, près de Takoradi, à la société américaine *CMS Generation*⁸⁹. Celle-ci a mis en service une première turbine de 110 MW en 1997 et une seconde en 1998.

La VRA a ainsi pu compenser en partie la baisse de la production hydraulique. Elle a aussi réussi à obtenir un peu plus de courant (à des prix très élevés) de la Côte d'Ivoire. La production croissante des entreprises et des particuliers fortunés équipés de générateurs a également contribué à diminuer dans une certaine mesure le déséquilibre entre l'offre et la demande d'électricité.

En 1999, *CMS Generation* a mis en service une nouvelle turbine à la centrale thermique de Takoradi, portant ainsi sa capacité à 330 MW. D'autre part, des pluies abondantes sont tombées sur le bassin de la Volta. La VRA a ainsi pu reprendre toutes ses livraisons d'électricité. Cependant, la faiblesse des pluies tombées en 2000 a de nouveau obligé la VRA à prendre des mesures de rationnement. Elle a notamment réduit de 20% ses fournitures à la VALCO.

Grâce aux nouveaux investissements, la capacité de production du Ghana devrait atteindre 2300 MW en 2002 (soit le double de la capacité, d'origine hydraulique essentiellement, de 1997). Pour atteindre ce but, le Ghana bénéficie de l'appui financier et technique que le Président Bill Clinton avait promis en mars 1998, au cours de sa visite.

87 DOKYI G.O., «Power Generation in Ghana: The VRA Experience and the Future of the Ghana Power Sector». Conference held by the VRA Chief Executive at the Institute of Economic Affairs, Accra, 30.9.98, mimeo, p. 8.

88 Principales sources :

- «Spécial Ghana», *Marchés tropicaux*, 2.7.99, pp. 1364-65.

- «Energy flows as Volta lake fills», Country Brief, *Financial Times Survey*, 4.11.99, 2 p.

- EIU, *Ghana Country Profile and Country Report*.

89 Filiale de *CMS Energy Corporation*.

Dans le cadre d'un accord de partenariat avec la VRA, *CMS Generation* achève actuellement l'installation de trois nouvelles turbines à la centrale thermique de Takoradi, dont la capacité atteindra 660 MW en 2001. De même, une autre société américaine, *KMR Power*, construit une centrale de 220 MW à Tema. Pour sa part, le Japon finance la construction en Italie d'une centrale à gaz montée sur une plate-forme flottante d'une capacité de 125 MW. La barge sera installée au-dessus d'un gisement ghanéen *off-shore* encore inexploité situé à proximité de la lagune de Tano, près de la frontière ivoirienne.

D'autres projets sont en cours d'étude. Un barrage sera peut-être construit dans les gorges de Bui, sur la Volta noire.⁹⁰ Conçu par un consortium britannique, il aurait une capacité de 200 à 400 MW. Ce projet est critiqué pour des raisons de rentabilité et de protection de l'environnement. Le lac d'accumulation recouvrirait partiellement un parc national. La production d'électricité serait soumise aux mêmes aléas climatiques que la centrale d'Akosombo.

La centrale de Takoradi fonctionne actuellement au fioul et il en sera de même initialement pour celle de Tema. Le carburant provient du Nigeria et le transport s'effectue par bateaux. Il s'agit d'une solution provisoire relativement onéreuse. Par la suite, ces centrales devraient utiliser du gaz. Le Nigeria dispose d'excédents considérables que les compagnies pétrolières brûlent à l'air libre, aggravant ainsi la pollution de l'atmosphère. Il semble qu'elles seraient prêtes à vendre ce gaz à des conditions avantageuses. Il reste à résoudre le problème du transport.

*Un gazoduc entre le Nigeria, le Bénin, le Togo et le Ghana*⁹¹

Une étude de la Banque mondiale a confirmé qu'un gazoduc d'un millier de kilomètres reliant le Nigeria, le Bénin, le Togo et le Ghana serait rentable. Il longerait la côte depuis Port Harcourt (ou depuis Lagos, après un tracé terrestre contesté pour des raisons de sécurité) jusqu'à Takoradi. Le coût a été estimé à 400 millions de dollars (ou à 500 millions pour une construction entièrement *offshore*). Les 4 pays se sont associés avec Chevron et Shell et ont créé la *West African Gas Company* (WAGC). Le projet prévoyait que le gazoduc pourrait être achevé en 2002, mais suite à une succession de retards, l'année 2004 serait une échéance plus réaliste.⁹²

Le projet revêt de nombreux avantages :

- Le remplacement du fioul par du gaz, actuellement en excédent au Nigeria, abaisserait considérablement le prix de revient de l'électricité. Cependant, ce prix resterait bien plus élevé que celui du courant fourni par le barrage d'Akosombo.

- La combustion du gaz dans des centrales thermiques dégage moins de CO₂ que le brûlage en torchères lorsque des mesures de protection de l'atmosphère sont prises.

- La coopération entre les pays partenaires favorisera l'intégration régionale.⁹³

⁹⁰ Bui est situé entre les régions du Brong-Ahafo et du Nord, près de la frontière ivoirienne.

⁹¹ Principales sources :

- « West African Gas Pipeline », Country Brief, *Financial Times Survey*, 4.11.99, 2p.

- EIU, *Ghana Country Profile and Country Report*

⁹² EIU, *Ghana Country Report*, July 2000, p. 23.

⁹³ ARYEETEYE., *Regional Integration in West Africa*. Paper prepared for the OECD Project on Integration and Cooperation in Sub-Saharan Africa, January 2000, p. 22. (Ce rapport paraîtra dans la série des *Technical Papers* du Centre de développement de l'OCDE à Paris.)

Cependant, le projet de gazoduc comporte aussi des inconvénients. On peut notamment relever la concurrence imparfaite caractérisée par un petit nombre d'acteurs et un manque de transparence. Les fournisseurs de gaz seront les deux sociétés pétrolières Chevron et Shell qui agissent pour le compte de la *Nigeria National Petroleum Corporation* (NNPC). Elles auront, au début du moins, seulement quelques clients. Au Ghana qui représentera, semble-t-il, plus des trois quarts du marché, il s'agira initialement des entreprises communes VRA / *CMS Generation* (à Takoradi) et VRA / *KMR Power* (à Tema). Cette dernière société a déjà conclu en 1998 un contrat d'approvisionnement d'une durée de 20 ans avec *Chevron Nigeria*.⁹⁴

Enfin, plusieurs incertitudes retardent la conclusion définitive de l'accord concernant la construction du gazoduc :

- Les nouvelles découvertes de pétrole et de gaz dans la zone de Tano: s'il s'agit de gisements rentables (le contexte de la hausse des cours mondiaux est favorable), le Ghana en entreprendra l'exploitation. En 1999, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont entrepris à leur tour l'étude de faisabilité d'un gazoduc. Celui-ci prolongerait l'ouvrage devant relier le Ghana au delta du Niger. Il pourrait aussi desservir la zone de Tano et représenter une alternative.

- L'insécurité de l'approvisionnement: le Ghana recourt aux hydrocarbures notamment pour compenser les aléas climatiques de la production hydroélectrique. Cependant, l'instabilité politique du Nigeria et les conflits dans le delta du Niger représentent également des risques. Les habitants de cette région n'ont eu, semble-t-il, que les inconvénients de l'exploitation pétrolière. Celle-ci est souvent bloquée par des grèves, des accidents et des sabotages.

- Le montage financier du projet de gazoduc n'est pas achevé, à cause de ces incertitudes notamment. La *West African Gas Company* recherche encore des clients qui s'engageraient à long terme. La VALCO qui subit des réductions d'approvisionnement en électricité lorsque les pluies font défaut pourrait se joindre à eux.

Vers de l'électricité abondante, mais chère ?

Lorsqu'on considère l'ensemble des investissements en cours et prévus pour la production d'électricité, on peut se demander si après une trop longue attente, les autorités ghanéennes n'ont pas surréagi. Les hypothèses du programme d'équipement en centrales thermiques ont été définies au moment d'une baisse du prix des produits pétroliers et dans la perspective d'une croissance économique rapide.⁹⁵ Avec la hausse spectaculaire des cours du pétrole qui coïncide avec la chute des prix des produits traditionnellement exportés par le Ghana, ces hypothèses semblent périmées.

Les autorités ont prévu que le Ghana disposera en 2002 d'une capacité de production électrique de 2300 MW (dont la moitié d'origine thermique). Cette capacité permettra d'éviter des restrictions d'approvisionnement en cas de sécheresse prolongée.

94 La validité de cet accord est subordonnée à la réalisation du gazoduc. «Chevron wins fuel contract», *Africa Economic Digest*, 26.10.98, p.16.

95 Cf. Government of Ghana, *Statement of Power Sector Policy*, 1999, 10 p. (Ce communiqué se trouvait sur le site <http://www.ghana.com.gh>.) Le préambule rappelle d'abord l'objectif central du rapport présidentiel *Vision 2020* : «The overriding aim of the Government is to transform Ghana into a middle-income country within one generation». Cette stratégie est présentée plus haut: cf. fin du chap. 1 «Le mirage de la croissance accélérée».

Cependant, lorsque la pluviométrie sera normale, le taux d'utilisation des nouvelles installations sera bas. Cette situation pourrait entraîner de nouvelles hausses de tarifs. Jusqu'en 1998, le Ghana a disposé d'un avantage comparatif considérable dans ce domaine. À l'avenir, il ne pourra plus offrir des conditions aussi favorables. Cela n'affectera pas seulement la production d'aluminium⁹⁶ mais de nombreuses activités industrielles et artisanales qui utilisent l'électricité.

BRUSQUE DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Les médias ont rapporté en été 2000 des images de pays du Nord bloqués par les grèves des camionneurs, suite aux hausses du prix des carburants. Ils ont peu traité de l'impact du nouveau choc pétrolier dans les pays du Sud.

Les pays africains importateurs de pétrole ont souvent subi ce nouveau choc dans un contexte économique déjà difficile. Beaucoup étaient déjà affectés par les baisses des cours de leurs principaux produits d'exportation. Pour le Ghana, il s'agit de l'or, du cacao et du bois. Le prix de l'once d'or est tombé de 25% depuis 1996 et celui de la livre de cacao de plus d'un tiers.

La hausse de la facture pétrolière et la chute des recettes d'exportation a déséquilibré le marché des changes. Le cedi avait été relativement stable en 1998 et pendant les trois premiers trimestres de 1999. Au 3^e trimestre, le dollar était encore coté à 2700 cedis. Le cours s'est alors envolé: 3500 cedis au 4^e trimestre 1999, 4100 cedis au 1^{er} trimestre 2000, puis 5100 cedis en juillet et 6500 cedis en septembre 2000.⁹⁷

L'inflation a redémarré et les taux d'intérêt ont dépassé 40%. Ce niveau est dissuasif pour le financement de la production. L'activité économique a par conséquent brutalement ralenti. Les prévisions ont dû être révisées. Pour l'année 2000 on peut s'attendre à une croissance zéro en termes réels, ce qui entraînera, compte tenu de la démographie, un recul du revenu par habitant.⁹⁸

Remise en cause de Ghana - Vision 2020

La stratégie économique poursuivie par le Gouvernement doit permettre au Ghana de rejoindre le groupe des pays à revenu intermédiaire à l'horizon 2020. Pour y parvenir, le Ghana devrait atteindre une croissance du PIB de 8% par an. Bien des auteurs estiment que cet objectif est irréaliste.⁹⁹ Au cours de ces dernières années, les objectifs de croissance n'ont en effet pas été atteints.

D'après une projection de la tendance passée (1,5% d'accroissement annuel du revenu par habitant depuis 1983), le Ghana ne retrouvera le niveau de 1974 (qui avait précé-

96 Pour VALCO les conséquences sont atténuées grâce à l'accord-cadre conclu avec le Gouvernement, qui expire en avril 2017. Les modalités d'exécution de cet accord sont révisées tous les cinq ans. *1992 Annual Report*, p. 20.

97 Sources: Bank of Ghana, Economic Intelligence Unit, *West Africa*, etc.

98 EIU, *Ghana Country Report*, July 2000, p. 12.

99 Voir notamment : ARYEETEY E., HARRIGAN J. and NISSANKE J. (eds), *Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage*. Oxford, James Currey; Accra, Woeli Publishing Services, Trenton (NJ, USA), Africa World Press, 2000.

dé un long déclin) qu'en 2010.¹⁰⁰ Il s'agit d'une comparaison théorique, car le monde change! L'écart entre le Ghana et les régions riches du globe s'est creusé. Une petite minorité de Ghanéens vit aux normes de l'économie mondialisée tandis que la majorité survit dans le cadre des structures anciennes ou du secteur dit informel.

Des objectifs irréalistes entraînent à leur tour des investissements démesurés dans certains secteurs (nous avons vu le cas de l'électricité) au détriment d'autres secteurs (infrastructure pour les petites entreprises, équipement sociaux, etc.). L'accentuation des disparités économiques pourrait aggraver les tensions sociales, voire ethniques, et remettre en cause le consensus politique qui représente actuellement un atout majeur du Ghana.

Implications politiques

À court terme, on peut s'attendre à ce que la détérioration de la situation économique influence les résultats des élections présidentielles et législatives du 7 décembre 2000. La majorité des Ghanéens ont longtemps admis que les conditions d'existence précaires représentaient le prix à payer pour le redressement économique du pays, voire pour sa promotion au rang de pays à revenu intermédiaire.

La situation actuelle sera-t-elle considérée comme un héritage des années Rawlings ou sera-t-elle associée à un phénomène qui dépasse la réalité nationale, celui de la mondialisation ?

Il reste à espérer que l'issue soit déterminée par les urnes et que le Ghana ne soit pas de nouveau déstabilisé. Sinon le pays perdrait non seulement les fruits des efforts de redressement économique, mais aussi ceux du processus de démocratisation.

¹⁰⁰Calcul basé sur LEITH J.C. and SÖDERLING L., *Ghana: Long Term Growth, Atropy, and Recovery*. A report for the Emerging Africa project. Paris, OECD, Development Centre, June 2000, Table A1 «Real GDP per capita», p. 118. Le calcul tient également compte des résultats de 1998 et 1999 figurant dans EIU, *Ghana Country Report*, July 2000, p. 5.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ARYEETEY E., HARRIGAN J. and NISSANKE J. (eds), *Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage*. Oxford, James Currey; Accra, Woeli Publishing Services, Trenton (NJ, USA), Africa World Press, 2000, 374 p.
- CEPA, *Ghana Macroeconomic Review and Outlook*.
- CHAVAGNEUX C., *Ghana: Une révolution de bon sens. Economie politique d'un ajustement structurel*. Paris, Ed. Karthala, 1997, 392 p.
- Country Brief, *Financial Times Survey*, 4.11.99.
- EIU, *Ghana Country Profile*.
- EIU, *Ghana Country Report*.
- GADZEKPO A., *Is There a Place for the State Media in a Constitutional Democracy?* Accra, Institute for Economic Affairs, Occasional Papers, N° 17, 1998, 30 p.
- Ghana Official News Bulletin*.
- Ghana Review International*.
- GIMPA, *Ghana Economic Outlook*.
- HEARN J., *Foreign Aid, Democratisation and Civil Society in Africa : A Study of South Africa, Ghana and Uganda*. Brighton, Institute of Development Studies, Discussion Paper N° 368, March 1999, 31 p.
- IEA, *Economic Review and Outlook*.
- ISSER, *The State of the Ghanaian Economy*.
- JEFFRIES R. «The Ghanaian Elections of 1996: Towards the Consolidation of Democracy?» *African Affairs*, April 1998, pp. 189-208.
- LEITH J.C. and SÖDERLING L., *Ghana: Long Term Growth, Atropy, and Recovery*. À report for the Emerging Africa project. Paris, OECD, Development Centre, June 2000, 127 p.
- NINSIN K.A. (ed), *Ghana: Transition to Democracy*. Accra, Freedom Publications; Dakar, CODESRIA; 1998, 217 p.
- SOWA N.K., *Economic Reforms in Ghana: Policies, Problems, and Issues*. Accra, Centre for Policy Analysis, Seminar Series, Vol 2, April 1998, 23 p.
- The Times*, Special Report, 18.4.00.
- TOULABOR M. C. (dir.) *Le Ghana de J.J. Rawlings: Restauration de l'État et renaissance du politique*. Paris, Karthala, 2000, 324 p.