



**Gouvernance européenne
et géopolitique de l'énergie**

Le Ghana : une démocratie pétrolière en devenir

Mathieu Pellerin

Décembre 2011



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-86592-968-9

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Executive Summary

« While we think oil will help, we don't want to pin all our hopes on it. We believe this is the time for Ghana to take off. But we can only do that through fiscal prudence, by encouraging productive investment and by working hard. »

Ces propos tenus par le président John Atta-Mills résument l'ambivalence de la population autant que celle des autorités ghanéennes face à une manne pétrolière que d'aucuns qualifient d'aubaine. L'avènement d'une rente pétrolifère est synonyme de croissance économique, de développement infrastructurel ou encore de rentrées de devises étrangères. Dans le même temps, elle confronte le Ghana au phénomène de « malédiction des ressources naturelles », qui expose les pays pauvres mais riches en ressources naturelles à des aléas économiques, sociétaux et sociaux entravant leur marche vers le développement à long terme. Le Ghana, au regard des conditions favorables de son entrée dans le club fermé des pays producteurs de pétrole, entend battre en brèche ce syndrome quasi téléologique auquel n'ont échappé que quelques États développés (Norvège, Alaska, etc.). Jamais les conditions n'ont été à ce point réunies pour que le pays relève ce défi : un État reconnu internationalement pour sa bonne gouvernance, son environnement des affaires sécurisé et attractif, sa stabilité politique et démocratique, ainsi que sa politique économique qualifiée de saine par les institutions financières internationales.

Dans ce contexte singulier, est-il pour autant raisonnable de qualifier le Ghana de « démocratie pétrolière », dénomination qui relève plutôt de l'oxymore ? Rien n'est moins sûr. La jeune démocratie ghanéenne doit encore faire étalage de sa maturité, si l'on se réfère aux critères idéaux typiques d'une démocratie libérale de laquelle se réclame le Ghana. L'existence d'une société civile constituée, d'un Parlement fort, la solidité de ses institutions s'érigent en garde-fous pour préserver les acquis démocratiques gagnés depuis 1992 et l'élection de Jerry Rawlings. Face à cela, la permanence de la corruption, le manque d'indépendance de certaines institutions et les interférences partisans dans le jeu institutionnel (actuellement du parti au pouvoir, le National Democratic Congress [NDC]) fragilisent l'État ghanéen et laissent planer quelques doutes quant à sa capacité à conjurer le *resource curse*.

Il convient dans un premier temps de retracer le cheminement historique du Ghana vers la démocratie, d'en extraire les avancées autant que les limites à l'orée de l'entrée du pays en production (première partie). Ce cadre établi nous permet d'étudier les

conséquences de la manne pétrolière sur la dynamique démocratique, notamment au regard du cadre légal instauré pour gérer celle-ci (deuxième partie). Enfin, il sera question d'étudier la capacité du système ghanéen à relever le défi pétrolier en conjurant la malédiction des ressources (troisième partie).



Source : The Economist Intelligence Unit, 2011.

Principaux indicateurs économiques et sociaux du Ghana

	2011
Croissance du PIB (%)	14
PIB/hab (\$)	2500
% du PIB provenant des revenus pétroliers	2,5
% du PIB provenant des revenus pétroliers (2014)	7
Inflation (%)	8,8
Taux d'intérêt (%)	12
Consommation électricité (kw/hab – 2008)	269
Taux de pauvreté (2007) en %	28,5
Taux d'urbanisation (%)	51
Dette publique (% PIB)	66
Indice de Gini (2006)	0,394

Source : CIA World Factbook.

Introduction

Depuis le 14 décembre 2010, le Ghana est entré dans le club fermé des pays producteurs de pétrole avec la mise en route du gisement *offshore* de Jubilee. Un champ situé dans la Western Region, à 60 km des côtes, dont les réserves potentielles sont estimées à 1,8 milliard de barils. L'opérateur Tullow Oil (37,4 % des parts) devait produire 120 000 bpj d'ici à l'été 2011 et prévoit de passer à 250 000 bpj d'ici à 2014 (avec la mise en huile des champs *offshore* de Enyenra et Tweneboa). La compagnie britannique a comme partenaires Kosmos Energy et Anadarko Petroleum (23,49 % chacun), ainsi que la Compagnie nationale pétrolière ghanéenne (GNPC), avec 13,75 % des parts. Le gisement de Jubilee devrait rapporter près de 400 millions de dollars aux finances ghanéennes en 2011, pour atteindre un milliard de dollars en pleine production. Au total, l'exploitation entre 2012 et 2030 pourrait rapporter au pays 20 milliards de dollars (estimations avec un baril à 75 \$). Les dernières estimations créditent aussi le pays d'une réserve de gaz naturel importante, de l'ordre de plus de 22 milliards de mètres cubes. Parallèlement à cette activité *offshore* dans la Western Region, la GNPC entame une phase de prospection dans l'onshore de la région Volta.



Le Ghana focalise toutes les attentions tant des bailleurs que des observateurs, tant du fait de son statut de nouvel eldorado pétrolier et de la croissance (croissance du produit intérieur brut [PIB] de 14 % en 2011) qu'en raison de son image de pays modèle en Afrique de l'Ouest. Depuis sa transition démocratique amorcée en 1992, le pays consolide ses acquis démocratiques et s'impose comme un exemple de bonne gouvernance en Afrique. En outre, le

taux de pauvreté du Ghana est passé de 51,6 % en 1992 à 28,5 % en 2007 (source : Banque mondiale). Dès lors, la destinée du pays à l'heure de sa mise en production de pétrole intrigue et nombreux sont ceux qui pensent que le Ghana se démarquera de ses voisins pour qui le pétrole fut une malédiction, à commencer par le Nigeria. Jamais sans doute les conditions n'ont été à ce point réunies pour qu'un pays d'Afrique fasse du pétrole « une bénédiction » pour reprendre les termes du président ghanéen John Atta-Mills. Ces conditions ? Un État reconnu pour sa bonne gouvernance, son environnement des affaires sécurisé et attractif, sa stabilité politique et démocratique, ainsi que sa politique économique qualifiée de saine par les institutions financières internationales. Dans ce contexte singulier, est-il pour autant raisonnable de qualifier le Ghana de « démocratie pétrolière », dénomination qui relève plutôt de l'oxymore ?

Cette qualification ne se limite pas à l'association de deux dynamiques indépendantes l'une de l'autre. Au contraire, la thèse qui sous-tend cet article est que la démocratie libérale, définie ultérieurement, est une condition de la bonne gestion des ressources pétrolières (réparties équitablement et utilisées à des fins productives), dès lors qu'on considère que ce type de régime favorise la continuité de l'État par-delà les changements de régime, l'instauration d'un système de gouvernance transparent et responsable, le respect de la liberté d'association et d'information qui favorise l'émergence de corps intermédiaires, le respect de l'État de droit et le renforcement des institutions nationales. Cet article aura ce paradigme en arrière-plan et s'efforcera d'analyser le système de gouvernance ghanéen à l'aune de ces critères. Paul Collier¹ a démontré qu'une démocratie qui fonctionnait mal accentuait la mauvaise utilisation des ressources pétrolières et favorisait donc le phénomène de malédiction des ressources naturelles.

Après avoir rappelé l'avancée progressive du Ghana vers la démocratie et ses embûches (première partie), nous étudierons dans quelle mesure le pétrole vient s'inscrire dans cette dynamique démocratique (deuxième partie) avant d'étudier la capacité du système ghanéen à conjurer la malédiction des ressources (troisième partie).

¹ P. Collier et A. Hoeffler, « Démocraties pétrolières », *Afrique contemporaine*, n° 216, 2006.



Source : <<http://ghanaoilonline.org>>.

Un modèle démocratique en chantier

« La démocratie à pas de caméléon »²

La marche du Ghana vers la démocratie

Au lendemain de l'indépendance en 1960, le Ghana a été confronté à une série de coups d'État, exception faite de la Première République, qui a vu Kwame Nkrumah diriger le pays sans interlude de 1960 à 1966. Après une décennie de pouvoir militarisé sous le règne du Provisional National Defence Council (PNDC), une constitution libérale fut adoptée sous pression nationale et internationale en 1992. L'instauration du multipartisme en 1993 fait entrer le Ghana dans la Quatrième République, celle de la consolidation démocratique. Depuis, quatre élections libres et ouvertes se sont tenues, le transfert pacifique de pouvoir du National Democratic Congress (NDC) de Jerry Rawlings au New Patriotic Party (NPP) de John Kufuor au lendemain des élections de décembre 2000 démontrant l'enracinement de la démocratie ghanéenne. La consolidation de celle-ci après la nouvelle alternance en 2009 qui a ramené au pouvoir le NDC avec l'élection du président John Atta-Mills finit de conférer au Ghana son statut de modèle démocratique en Afrique. Un taux de participation de 72 % est enregistré au second tour, confirmant ainsi l'appropriation de l'enjeu électoral par les citoyens. Une récente étude conduite par le département de science politique de l'université de Legon vient appuyer cette tendance. Soixante-treize pour cent des Ghanéens sont convaincus du bien fondé d'un système électoral pour choisir leurs dirigeants.

Il est toutefois essentiel de s'accorder sur ce qu'on entend par « démocratie » dans cet article. À la vision minimaliste de la démocratie, appréhendée sous sa seule facette électorale, nous préférons une vision étendue de la démocratie, ce que Larry Diamond appelle « démocratie libérale », à savoir un système politique fondé

² Le titre est emprunté à Richard Banegas, *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris/Karthala, 2003, 494 p.

sur des normes et des valeurs démocratiques³. Dans cet esprit, selon lui, un ensemble de facteurs est constitutif d'une démocratie libérale, parmi lesquels certains peuvent être ou non influencés par l'exploitation pétrolière : la liberté individuelle d'opinion et de croyance, de réunion et de manifestation ; le droit des minorités raciales et ethniques ; le droit de vote ; la concurrence électorale entre partis politiques ; l'égalité des citoyens devant la règle de droit ; un pouvoir judiciaire indépendant ; la protection des libertés individuelles ; la séparation des pouvoirs ; le pluralisme de l'information ; l'existence d'une société civile active ; le contrôle de l'armée et de la police. Dans cet article, nous nous efforcerons d'étudier le pétrole au Ghana à l'aune du respect de ces valeurs fondatrices d'une démocratie libérale, concept non pas ici appréhendé comme modèle reproductible mais comme « idéal type⁴ », par essence éloigné des caractéristiques endogènes du Ghana.

Indicateurs et soutien des bailleurs

La consolidation démocratique du Ghana n'a pas été sans incidence sur la réputation internationale du Ghana et notamment de son image de pays bien gouverné. Le choix du Ghana comme destination africaine de Barack Obama en 2009 a ainsi valeur de consécration alors que cet État ne figure pas au rang des pays stratégiques des États-Unis. Le Ghana est par contre bénéficiaire du Millenium Challenge Account⁵ (MCA), qui apporte un appui aux pays répondant aux critères de bonne gouvernance. L'ensemble des classements internationaux saluent les performances du Ghana. Pour ne prendre que les *World Bank Institute's WorldWide Governance Indicators*, le Ghana se situe loin devant ses voisins d'Afrique de l'Ouest et arrive en tête des pays à vocation extractive, juste derrière le Botswana. L'*Economist Intelligence Unit* classe le Ghana parmi les sept « démocraties imparfaites » que compte le continent africain et le pays se situe au 78^e rang des démocraties dans le monde (94^e en 2008). La bonne santé de l'environnement des affaires tient pour beaucoup à l'instauration d'un cadre légal sécurisé et attractif, notamment depuis 1994 et l'Acte de promotion des investissements du Ghana. Il fait partie des États ayant le plus progressé dans le classement *Doing Business*⁶. Résultat des plus logiques : le Ghana reçoit le soutien de la plupart des bailleurs internationaux qui financent 24 % de ses dépenses annuelles. Un câble de WikiLeaks

³ Larry Diamond, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, New York, Times Books, 2008.

⁴ Pour Max Weber, un « idéal type » est un phénomène social à étudier et dont il convient de s'inspirer non pour ses valeurs mais pour ses qualités intrinsèques. M. Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, 1965.

⁵ Fonds d'aide américain lancé en 2004 par George W. Bush pour répondre aux défis du millénaire. Le programme du MCA est géré par l'agence d'aide indépendante américaine Millenium Challenge Corporation (MCC).

⁶ Le classement *Doing Business*, réalisé par la Banque mondiale, classe annuellement 183 États selon la santé de leur environnement des affaires.

rapporte d'ailleurs le sentiment d'entreprises pétrolières comme Technip et Tullow qui déclarent apprécier la sûreté du pays et l'efficacité de l'administration. C'est pour cette même raison que Schlumberger a choisi d'établir son *Transportation Management Center for Africa* au Ghana, où sont rapatriés les salariés depuis Lagos⁷.

La Banque mondiale n'a cessé de renforcer sa présence au Ghana depuis le début des années 1990 et la rédaction d'un *Country Strategy Paper* en 1993. L'institution financière a triplé son aide directe et a consenti 600 millions de dollars de prêt sur trois ans en 2009 en vertu d'un *Economic Governance and Poverty Reduction Credit*. Dans le domaine pétrolier, la Banque mondiale a validé un *Oil and Gas Capacity Building Project* de 38 millions de dollars en décembre 2010 après avoir financé dans le courant de l'année le *Citizens Summit on Oil and Gas*, destiné à encourager l'implication citoyenne dans les projets pétroliers ghanéens.

Certains partenaires internationaux concentrent leurs actions sur le renforcement de la société civile et du Parlement, afin de renforcer la démocratie ghanéenne. Parmi ceux-là, citons Oxfam America, le Revenue Watch Institute, la Friedrich Ebert Stiftung, la United States Agency for International Development (USAID) ou la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, anciennement GTZ). Celle-ci a également soutenu l'adhésion du pays aux critères de l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)⁸ ainsi que l'expertise de la Ghana Revenue Authority⁹ en matière de collecte des revenus pétroliers. Le Department for International Development (DFID) britannique a soutenu des programmes pétroliers engagés par des organisations de la société civile et a planifié pour 2011 le lancement du *Star-Ghana Program (Strengthening Transparency Accountability and Responsiveness in Ghana)*, destiné à renforcer l'implication des organisations de la société civile et du Parlement dans les prises de décision. Ce programme est également soutenu par l'Union européenne (UE), le DADI (Danemark), et la Canadian International Development Agency (CIDA). Le gouvernement norvégien a mis à disposition du Ghana son expertise en matière de gestion des ressources pétrolières à la demande de Kofi Annan (ex-secrétaire général des Nations unies et citoyen ghanéen), notamment à travers le *Oil for Development Program* engagé avec certains pays en voie de développement producteurs de pétrole. La Norvège fait quelque peu cavalier seul et s'engage indépendamment de toute relation diplomatique, le pays n'ayant pas d'ambassade au Ghana. La

⁷ Disponible sur : <<http://wikileaks.org/cable/2010/02/10ACCRA157.html>>.

⁸ L'Initiative pour la transparence des industries extractives est une initiative volontaire, multi-actionnaire constituée de gouvernements, d'entreprises, de groupes de la société civile, d'investisseurs et d'organisations internationales, qui a pour objectif le renforcement de la gouvernance par l'amélioration de la transparence et de la redevabilité dans le secteur extractif.

⁹ La Ghana Revenue Authority a été créée en 2009 pour chapeauter l'ensemble des anciennes administrations fiscales.

GIZ et le Revenue Watch Institute (RWI) ont financé l'établissement d'un centre de développement de l'expertise extractive, le *Regional Extractive Industries Knowledge* (REIK). Si l'engagement des partenaires internationaux du Ghana est franc et massif, ils sont fréquemment accusés de manquer de coordination dans leurs actions, en dépit de l'existence depuis 2003 du Multi-Donor Budget Support qui regroupe les aides budgétaires de onze bailleurs.

La société civile ghanéenne

L'accent mis sur le renforcement de la société civile ghanéenne par les bailleurs illustre les espoirs placés dans ces organisations à l'ère du pétrole. Ainsi que le disait Thomas Jefferson, « le prix de la liberté, c'est la vigilance éternelle ». Cette tâche de vigie permanente, la société civile ghanéenne l'assume avec brio dans un pays qui respecte la liberté d'association autant que la liberté d'expression. Dans son classement de 2011 le think tank *Freedom House* classe le Ghana parmi les six pays d'Afrique dits « libres », que ce soit en termes de droits politiques ou de libertés civiles.

F. K. Drah¹⁰ explique qu'avant la transition démocratique de 1992, la société civile, en plus de ne pas avoir d'espace d'expression, était intimidée, harcelée et sans visibilité médiatique. Mais selon Abdul-Gafaru Abdulai, « *the democratic transition has significantly changed the country's political environment, enabling non-state actors in civil society and the private sector to assert themselves more proactively in influencing government policies than in the past*¹¹ ». La Constitution de 1992, par son article 37-2 A, reconnaît la légitimité de l'activisme fondé sur la défense des droits et la libre constitution d'associations. Un tissu d'organisations non gouvernementales (ONG) a commencé à s'étendre dans le pays et à gagner en influence au lendemain de cette transition démocratique. L'une des initiatives les plus ambitieuses fut la création en 2000 de la Ghana Anti-Corruption Coalition (GACC), récompensée par la Banque mondiale en 2009 pour son rôle dans la décision publique au Ghana. De même, en 2005, une coalition d'ONG défendant les droits des femmes ont initié un débat national sur les violences domestiques au Ghana. En sus de sa sensibilisation publique, la coalition a élaboré la *Domestic Violence Bill*, votée en 2007. Elle a également pesé dans le vote des *Financial and Internal Audit Acts*, du *Procurement Act* en 2004 et du *Whistleblower Act* en 2007.

Dans le domaine pétrolier et gazier, l'engagement de la société civile ghanéenne remonte à 2008 avec un « *multi-stakeholder forum* », le *Mankessim Forum*, pour évoquer les enjeux légaux et

¹⁰ F. K. Drah, « Civil Society and the Transition to pluralist Democracy », in K. A. Ninsin et F. K. Drah (dir.), *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic*, Accra, Woeli Publishing Services, 1993, p. 72-111.

¹¹ A.-G. Abdulai, *Political context study, Human rights, Power and Civic Action research project*, Universities of Oslo, Leeds and Ghana, 2009.

économiques de la future exploitation pétrolière. Toutefois, conscients qu'un fonctionnement en ordre dispersé dilue leur influence, un nombre important d'acteurs de la société civile se sont réunis pour former en mars 2010 la Civil Society Platform on Oil and Gas. Soutenue par IBIS West Africa, Oxfam America, Revenue Watch Institute, Publish What You Pay Ghana ou encore la Banque mondiale, elle regroupe aujourd'hui 115 associations membres et compte au sein de son comité de coordination deux personnalités centrales du monde de la société civile ghanéenne : Steve Manteaw (Integrated Social Development Centre, ISODEC) et Mohammed Amin Adam, coordinateur exécutif. L'influence de cette plate-forme est loin d'être négligeable, que ce soit à travers la fourniture d'informations aux citoyens par le biais de séminaires d'information ou de publications (une dizaine de rapports depuis début 2010) ou par le biais d'un lobbying auprès des autorités ghanéennes. Consultée par le Parlement dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les revenus pétroliers, ses analyses ont été reprises dans les rapports des comités des Finances, d'Énergie et des Mines. Selon Steve Manteaw, la rédaction des termes de référence de l'adhésion du Ghana à l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) est l'œuvre de la société civile. À ce jour, il estime que 70 % des propositions formulées par la société civile ont été reprises dans l'ensemble des lois pétrolières votées au Parlement. Parmi celles-ci, citons la création notable du Public Interest and Accountability Committee, un comité citoyen qui aura la charge d'évaluer la gestion des revenus pétroliers, de se faire l'écho des volontés populaires et de compléter la supervision parlementaire à travers des rapports publics.

La création de cette coalition, l'expertise incontestable de nombre de ses membres et le soutien technique et financier d'institutions internationales infirment les thèses de ceux qui constataient le manque de moyens financiers et capacitaires de ces acteurs.

Le rôle des médias est également essentiel pour presser les autorités ghanéennes d'agir dans la bonne direction. La Constitution de 1992 confie d'ailleurs aux médias le soin de renforcer la responsabilité du gouvernement auprès du peuple ghanéen, en lui reconnaissant un rôle de *watchdog* (article 162). En la matière, le Ghana dispose d'un champ médiatique étendu et indépendant avec une centaine de fréquences radio indépendantes et cinq chaînes de télévision indépendantes. « L'abolition en 2001 de la loi pénale sur la diffamation, dite *Criminal Libel Law*, qui avait été utilisée par le passé pour emprisonner des journalistes, les médias imprimés et radio télédiffusés ont fleuri¹². » Selon *Freedom House*, le Ghana figure parmi les cinq pays d'Afrique où la liberté des médias est assurée. Le ministre de la Western Region, Paul Evans Aidoo, a récemment salué

¹² Afrimap, *Démocratie et participation au processus politique au Ghana*, Open Society Initiative for West Africa, 2007.

le rôle de la presse dans la construction des débats autour de la gouvernance des ressources pétrolières : « *You have been very, very objective, where you have to criticize, you did.* » Au-delà des médias généralistes, un réseau important de sites Internet consacrés aux questions pétrolières s'est constitué : www.ghanaoilwatch.org, ghanaoilonline.org, www.goionline.com, www.ghanaoilandgasonline.com, etc. Enfin, les églises jouent un rôle important dans les débats publics au Ghana. La conférence des évêques catholiques du Ghana a ainsi instauré en 2007 le programme *Dialogue and Advocacy for Good Governance* (DAGG). En novembre 2010, le Christian Council of Ghana et le Ghana Pentecostal Council ont recommandé aux parlementaires de prendre leur temps dans l'adoption des projets de loi relatifs à l'exploitation pétrolière et ont appelé à la défense des principes de transparence, de responsabilité et d'intérêt public. En mars 2011, le Secrétaire Général de la Christ Apostolic Church International (CACI), l'apôtre E. O. K. Donkor, a exprimé ses craintes que le pétrole ne soit pas raffiné localement, tout comme ce fut le cas pour l'or ou le cacao.

Un important tissu d'associations ghanéennes

La Civil Society Platform on Oil and Gas, auteur d'un nouveau rapport sur la gouvernance pétrolière début avril 2011, agit de manière non exclusive de ses membres. L'Integrated Social Development Center (ISODEC) est une des organisations d'*advocacy* les plus présentes dans le débat pétrolier au Ghana, avec son coordonnateur de campagne, Steve Manteaw. Parmi les autres organisations, il convient d'évoquer le Center for Public Interest Law (CEPIL) de Augustine Niber, le Center for Labor Rights and Community Service (CLARCS), le Center for Environmental Impact Analysis (CEIA), l'Institute for Democratic Governance (IDEG), le Research Project Consortium (RPC) avec Kwame Jantuah, la WACAM (Association of communities affected by mining), la Youth for Action Ghana, la Ghana Wildlife Society, coordonnée par Jacob Oti-Awere, et le Ghana Research and Advocacy Programme (G-RAP).

La réussite ghanéenne réside dans le mariage entre une expertise internationale avec des institutions comme Oxfam, Amnesty International, Publish What You Pay ou Revenue Watch, et la constitution d'un tissu d'associations locales ghanéennes (Teberebie Concerned Farmers Association, Friends of the Nation à Takoradi, Ngyeresia Community, etc.). Cette synergie permet une remontée d'informations optimale du terrain et une diffusion importante de celles-ci grâce à la visibilité internationale de ces ONG.

Les résistances systémiques

Le Ghana est composé de forces structurelles pouvant s'avérer être un frein à la démocratie et plus globalement à la bonne gouvernance. Outre l'indépendance limitée de certaines institutions ghanéennes, le pays souffre d'une décentralisation embryonnaire et d'un régime foncier dual, qui s'avère être un frein aux investissements.

Limites institutionnelles

Les institutions ghanéennes sont fragilisées par des apories pouvant s'avérer préjudiciables à la gestion équitable des ressources pétrolières. Si l'article 137 de la Constitution de la Quatrième République interdit toute interférence du président et du Parlement dans les affaires judiciaires, ces garanties constitutionnelles n'empêchent pas certaines dérives. L'indépendance du système judiciaire est quelque peu menacée par des interférences en haut lieu. Le président garde notamment la haute main sur les nominations, à tel point que la majorité des membres du Council of State et du Judicial Council chargés de valider les nominations des juges par le président, sont eux-mêmes nommés par le président.

La Constitution de 1992 établit des institutions censées enraciner la démocratie et sauvegarder les Droits de l'homme, à l'instar de la Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) notamment chargée de lutter contre la corruption, la National Media Commission, la National Development Planning Commission (NDPC) ou encore la Electoral Commission. Établies dans l'optique de jouer un rôle de contre-pouvoir, leur raison d'être est en partie viciée par un manque d'indépendance. Elles sont budgétairement dépendantes de l'exécutif, tandis que leurs dirigeants sont désignés par le président. Arrêtons-nous sur le cas de la Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) qui nous intéresse plus particulièrement dans le domaine de la gouvernance des ressources minérales où des violations des Droits de l'homme sont fréquemment rapportées. Si la CHRAJ dispose d'un pouvoir d'investigation, en dernier ressort le ministre de la Justice et l'Attorney General seulement peuvent engager des poursuites judiciaires. Il est donc fréquent que les observations du CHRAJ soient occultées par le pouvoir exécutif. De même, le budget de la CHRAJ doit être approuvé par le ministre des Finances, une tutelle financière qui handicape le CHRAJ dans son autonomie d'action. Son pouvoir n'est toutefois pas dérisoire et l'institution dispose d'un écho certain dans le pays. En décembre 2010, Richard Quaysan, Deputy Commissioner du CHRAJ, a demandé au gouvernement d'améliorer le processus d'information publique dans le domaine pétrolier et gazier, le faible niveau de transparence affectant la capacité des citoyens à interpeller le gouvernement et les acteurs de l'industrie pétrolière. Dans son rapport 2010, le CHRAJ dénonce des pratiques de corruption trop répandues, citant par exemple la Public Procurement Authority (PPA). De même, dans une étude parue en

2008, *The State of Human Rights in Mining Communities in Ghana*, l'institution recense des violations de Droits de l'homme répandues de la part des compagnies minières et de leurs contracteurs, ou encore des pollutions fréquentes des ressources en eau des communautés. En 2011, le CHRAJ doit créer une unité entièrement dédiée au secteur pétrolier et gazier.

Le Ghana est fréquemment reconnu pour la qualité de ses débats parlementaires. Cela est en grande partie dû au niveau d'éducation général des parlementaires. Soixante-quinze pour cent d'entre eux sont titulaires de diplômes universitaires du second degré et presque 40 % sont des enseignants et des avocats. Mais cela est également dû aux garanties constitutionnelles qui consacrent l'indépendance du Parlement ghanéen. Le président ne peut en effet gouverner par ordonnance ni engager aucune dépense sans l'aval du Parlement. Les commissions parlementaires, que ce soit la commission des nominations ou celle des finances, ont été âprement critiquées avant de gagner leur respectabilité au cours des années 2000. La Commission des nominations a même rejeté certains candidats proposés par le président de la République¹³. Toutefois, dans les faits, le pouvoir exécutif reste central et affaiblit le rôle du Parlement dans son encadrement des activités du gouvernement. Selon J. H. Mensah, « *the quickest way for Ghana to climb up the ladder of democratic excellence is to strengthen its parliament*¹⁴ ».

Des réserves similaires existent dans le domaine pétrolier. De sérieux doutes ont émergé au lendemain du vote de la *Petroleum Commission Bill*, qui prévoit la création de l'agence de régulation pétrolière, la *Petroleum Commission*. Il s'avère que quatre de ses sept membres sont nommés par le président sans approbation préalable du Parlement et les acteurs de la société civile craignent qu'une tutelle de l'exécutif, notamment budgétaire, ne compromette l'indépendance de l'agence. Selon John-Peter Amew, du Regional Extractive Industries Knowledge Hub (REIK), ce régulateur devrait être nommé par le Parlement afin d'éviter tout conflit d'intérêt et toute forme de tutelle.

La décentralisation au Ghana

La décentralisation ghanéenne fut initiée en 1988 avec la création de 85 districts dans les dix régions du pays. Ce chiffre n'a cessé d'augmenter pour atteindre 162 districts en 2007. La Constitution de 1992 consacre cette décentralisation par la constitution d'un maillage territorial à trois niveaux : les *regional coordinating councils*, les *districts assemblies* (DA) et les *urban, zonal town et area councils*. À travers son article 241, la Constitution considère les DA comme la

¹³ Afrimap, *Démocratie et participation au processus politique au Ghana*, Open Society Initiative for West Africa, 2007

¹⁴ J. H. Mensah, « Observing African Excellence as Prelude to African Renaissance », *Ghana Speaks Lecture/Seminar Series*, Institute for Democratic Governance, Accra (Ghana), 2007.

plus haute autorité politique du district. Mais là encore, leurs marges de manœuvre s'avèrent limitées. Trente pour cent des membres sont nommés par le gouvernement ainsi que le District Chief Executive (DCE). L'Organisation des Nations Unies (ONU) rappelle qu'au Ghana « *a number of responsibilities have been decentralized to the districts, but the central government still maintains a great degree of control through directives and decrees*¹⁵ ».

L'instrument de développement des DA est les *District Assembly Common Fund* (DACF). Ils reçoivent au minimum 7,5 % des revenus fiscaux du pays (ce qui représente entre 80 et 90 % de leurs dépenses annuelles) mais distribuées inégalement selon les districts. Afua Branoah Banful dénonce l'instrumentalisation politique qui est faite des DACF. Entre 2001 et 2005, sous la présidence de John Kufuor, les versements du DACF auprès des districts affiliés politiquement au gouvernement étaient en moyenne de 16,8 % inférieurs à ceux qui ne le soutenaient pas, moyen pour le régime de s'assurer le soutien politique de ces derniers¹⁶. La permanence d'un système de dépendance alimente donc les pratiques néopatrimonialistes. Un constat corroboré par le *Ghana Center for Democratic Development* qui considère que ce néopatrimonialisme entretient des relations verticales basées sur le patronage au détriment des puissants corps horizontaux historiquement constitués au Ghana (planteurs de cacao, avocats, etc.). « *All regimes since Nkrumah, civil and military, have attracted an opportunistic business class seeking advantages by access to state favors of a more or less discriminatory sort*¹⁷. »

Les conditions de gestion des revenus pétroliers risquent d'accentuer ces pratiques néopatrimonialistes. Le Ghana n'a pas opté pour une gestion décentralisée des revenus pétroliers eu égard aux insuffisances constatées dans le domaine minier où les gouvernements locaux n'ont pas bénéficié d'un renforcement capacitaire préalable à toute délégation de pouvoir (notamment budgétaire). Le Ghana se dirige donc vers un système de gestion centralisé, le gouvernement central assurant *in fine* la gestion et la redistribution sectorielle des revenus pétroliers à travers le Petroleum Holding Fund. Un tel système alimente inévitablement la corruption politique locale.

La dualité foncière ghanéenne

La Ghana est loin d'être le seul État d'Afrique à voir coexister un régime foncier légal avec un régime coutumier. Selon l'adage en vigueur au Ghana, « *tumi nyinaa ne asase* », tous les pouvoirs viennent du sol. Il existe trois catégories de terres au Ghana : les

¹⁵ UNDP, *Energy in national decentralization policies*, Ghana, 2009

¹⁶ Afua Branoah Banful, *Can Institutions Reduce Clientelism? A study of the District Assemblies Common Fund in Ghana*, Harvard University, 2007.

¹⁷ D. Booth, R. Crook, E. Gyimah-Boadi, T. Killick, R. Luckham, N. Boateng, *What Are the Drivers of Change in Ghana?*, « CDD/ODI Policy Brief », 2005.

Public lands (appartenant à l'État et gérées par la Land Commission), les propriétés foncières privées, et les *Stools and Skin lands* qui appartiennent aux chefferies. Si le Ministry of Lands and Natural Resources (MLNR) dispose institutionnellement de l'ensemble des responsabilités de gestion foncière, les autorités coutumières assurent de manière effective la gestion de 80 % des terres du pays et sont responsables de l'allocation, de l'administration et de la gestion de ces terres. Il est avéré que seulement 30 000 parcelles de terres sont titrées sur 6 millions, ce qui donne une idée de l'insécurité foncière qui prévaut dans le pays. Selon la Commission nationale pour l'éducation civique au Ghana, 85 % des populations rurales obéiraient aux autorités coutumières. Le contrôle de l'accès aux terres par les chefferies s'opère à travers les exploitations dédiées au cacao, dans les concessions minières, les massifs forestiers ou même dans certains terrains urbains qui font l'objet de projets immobiliers, notamment dans le Sud à Kumasi ou Accra.

La gestion des terres coutumières est constitutionnellement confiée à l'Office of the Administrator of Stools Lands (OASL), censée en établir le cadastre, collecter les rentes rattachées à ces terres et redistribuer les revenus aux différents bénéficiaires : 10 % pour l'office, 55 % aux assemblées de district, 20 % au chef et 25 % à la chefferie. En 2010, le Steering Committee de l'EITI a demandé à l'OASL la publication des paiements consentis aux autorités coutumières, de sérieuses réserves étant émises quant à l'utilisation de ces sommes auprès des populations riveraines. En effet, la contrepartie de cette position privilégiée des chefferies est une redevabilité sociale et économique des chefs auprès des populations qu'ils représentent. Le président de la Maison nationale des chefs, Odeno Gyapong Ababio II, insiste sur leur rôle « d'agent de développement ».

Les enjeux de la propriété foncière sont d'une acuité particulière lorsqu'ils sont couplés avec des ressources minérales. Le lancement de Jubilee a entraîné une inflation foncière considérable et donc une intensification des luttes pour le contrôle des terres, et il a généré un certain nombre de projets *onshore* qui nécessitent des déplacements de populations et supposent donc des compensations. En outre, le simple fait que le projet soit situé dans la Western Region suffit à faire naître diverses revendications liées à l'utilisation des terres. L'intervention du professeur Kenneth Agyemang Attafuaah, directeur exécutif du Justice and Human Rights Institute (JHRI), illustre les approximations qui existent en matière foncière. Il réfute les revendications des communautés se prévalant du droit coutumier sur leurs terres, en vertu des prérogatives de l'article 257 (6) de la Constitution de la Quatrième République du Ghana qui accorde la propriété de toutes les ressources minérales à l'État. Afin de clarifier les règles foncières et de gommer cette dualité, les autorités, appuyées par la communauté internationale, s'efforcent d'intégrer les

autorités coutumières dans le cadre formel. À cette fin, 38 *customary land secretariats* ont été créés¹⁸ afin de faciliter la gestion et l'enregistrement de la gestion des terres conservées par les autorités coutumières.

La prééminence des chefferies

Héritées de l'ère précoloniale, les chefferies ont connu de nombreuses reconfigurations, jusqu'à être associées aux colons britanniques après l'indépendance¹⁹. La Constitution de 1992 définit un chef comme « une personne qui provient de la famille et du lignage appropriés, qui a été d'une manière valable nommée, élue, sélectionnée et placée sur le tabouret ou sur la peau ou installée comme chef ou reine mère conformément à la loi coutumière et l'usage ». Bien que contestées, les chefferies bénéficient de garanties légales. Ni le gouvernement ni les parlementaires n'ont le droit d'interférer dans leurs affaires ni même d'exprimer une préférence dans le choix d'un nouveau chef ou de se mêler des usages coutumiers utilisés pour y parvenir (nommé, élu, etc.). Cette position privilégiée suscite la convoitise, d'autant que ce titre de chef confère des avantages matériels certains : frais de justice, amendes, *royalties*, marges commerciales, la plupart du temps issus de l'exploitation des terres. Illustration de cette convoitise avec la bataille de chefs à Bonyere, là où est installée l'usine de gaz et la centrale électrique destinée à alimenter l'industrie pétrochimique de la Western Region.

L'influence des chefferies alimente elle aussi les pratiques néopatrimonialistes. L'accès aux terres se négocie chèrement auprès des chefs tandis que l'acceptabilité populaire d'un projet minier ou pétrolier passe indéniablement par sa labellisation par un chef coutumier. L'association avec une chefferie est parfois incontournable afin de pouvoir investir dans le pays. À titre d'exemple, la société qui opère la centrale électrique Susan Asogli Power Limited est une *joint-venture* entre la société chinoise Shenzen Energy Group et l'État traditionnel d'Asogli, dirigé par le chef coutumier Togbe Afede XIV. De même, la consultation des chefs est incontournable pour tout opérateur. En décembre 2010, Awulae Attibrukusu III, le président de la Western Regional House of Chiefs, a demandé aux chefs et à la population de coexister pacifiquement avec les compagnies pétrolières. Il s'en est suivi l'organisation par Tullow et ses

¹⁸ Ces créations sont partie intégrante du Land Administration Project (LAP) développé par le Banque mondiale. Le programme LAP 1, outre une certaine rationalisation de la gestion foncière via un regroupement d'institutions (les Land Commissions notamment), a établi 38 *customary land secretariats* afin de faciliter la gestion et l'enregistrement de la gestion des terres conservées par les autorités coutumières. Toutefois, les résultats se font encore attendre et la coordination des différentes agences chargées de la gestion foncière reste limitée. La Western Region est une des quatre régions qui sera concernée par le LAP 2.

¹⁹ Voir P. Jacquemot, « Chefferie et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 1, 2007, 252 p.

partenaires de l'Oil Regatta, célébration durant laquelle des communautés de pêcheurs s'affrontent dans une course de canoë. Joseph Klemesu, le DG de Tullow Oil, rappelait que cet engagement était un gage de cohésion sociale et de promotion de la paix dans la région et que l'évènement serait sponsorisé annuellement. L'organisation de cet évènement faisait suite aux critiques émises quelques semaines plus tôt par les chefs de la Western Region et précisément Awulae Attibrukusu III qui considéraient notamment que les populations autochtones n'étaient pas embauchées, au profit des allogènes venus d'Accra. Ce dernier avait averti insidieusement les autorités du risque que la jeunesse se dresse contre la société pétrolière et les autorités si rien n'était fait pour renverser la vapeur. Les chefs se rendent indispensables en tant que dépositaires des intérêts de leur population et notamment de la jeunesse. Pour ce faire, ils cherchent souvent à diriger ou parrainer les *Youth Development Associations* qui jouent un rôle de premier plan dans l'action collective au niveau local. La plus connue est la *Mansaamo Kpee* à Accra.

De par leur influence et leur capital moral, les chefferies se substituent parfois aux véhicules démocratiques traditionnels et paralysent les instances officielles. La chefferie peut s'avérer être un précieux outil de promotion de la démocratie dès lors qu'elle s'érige en porte-parole de la population. Toutefois, l'absence de transparence et l'engagement de nombreux chefs dans le monde des affaires alimentent la méfiance vis-à-vis de chefs qui abandonnent leur rôle « d'agents de développement » pour agir de manière discrétionnaire. Extrêmement politisés (en dépit de l'interdiction constitutionnelle qui leur est formulée de faire de la politique) comme le rappelle le CDD²⁰, ils alimentent donc le fonctionnement néo-patrimonial de la société ghanéenne.

²⁰ R. Crook, « Chieftaincy in Particular is a Contested and a Highly Political Institution, Because of its Associations with Authority and Power », *The role of traditional institutions in political change and development*, « CDD/ODI Policy Brief », novembre 2005.

Le pétrole au Ghana : facteur de consolidation ou de régression démocratique ?

Quelles relations entretiennent le pétrole et la démocratie ?

La gestion responsable des ressources pétrolières, plus que les autres ressources, s'avère primordiale en raison : 1) de la grande instabilité des cours du pétrole, 2) de la nature insulaire du secteur pétrolier, dont les liens avec le reste de l'économie sont ténus, 3) du fait que les ressources sont tarissables, ce qui nécessite d'envisager l'après-pétrole, 4) de la forte concentration des importantes recettes pétrolières dans un nombre réduit de mains et 5) de l'importance de la transparence dans leur gestion. Cette gestion implique donc l'élaboration d'un cadre légal et institutionnel fort susceptible de contrôler les puissants acteurs du secteur pétrolier. En effet, « le pétrole fragilise les institutions plus qu'aucune autre ressource et corrompt plus que tout », selon G. Magrin et G. Van Vliet²¹. Depuis la publication des travaux de Douglass North²², chef de file de la nouvelle économie institutionnelle, le rôle des institutions comme déterminant de la croissance économique est avéré. Les institutions fixent les règles du jeu et offrent une structure d'encadrement des interactions humaines suffisamment stable pour obtenir la confiance des agents économiques dont Francis Fukuyama a démontré le rôle dans la création de richesses²³.

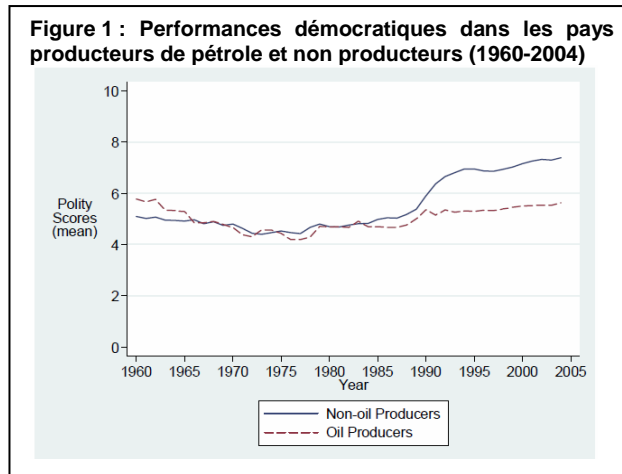
En réduisant les coûts de production et les coûts de transaction, les institutions améliorent la performance économique. À cet égard, la Banque africaine de développement (BAD) et l'Organisation pour le coopération et le développement économiques (OCDE) confirment les bonnes dispositions actuelles du Ghana : « La stabilité sociale et l'enracinement croissant de la démocratie dans le

²¹ G. Magrin, G. Van Vliet, « L'utilisation des rentes pétrolières en Afrique », in J. Lesourne (dir.), *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business*, Paris, Ifri, 2009, « Les Études ».

²² D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

²³ F. Fukuyama, *Trust, the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press, 1995.

pays ont contribué à renforcer la confiance des investisseurs, ce qui s'est traduit par une recrudescence des opérations²⁴. »



Source : <<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/Oil%20and%20Democracy%20Revisited.pdf>>.

L'approche institutionnelle est consubstantielle à la gouvernance démocratique qui a pour finalité la régulation du comportement des dirigeants par un encadrement citoyen. Appliquée à l'objet qui nous concerne, cette approche institutionnelle est d'autant plus pertinente si l'on considère le rôle essentiel des institutions dans la gestion des recettes minérales. Alan Gelb et Sina Grasmann estiment ainsi que le Botswana doit la bonne gestion de ses ressources diamantifères à l'existence d'institutions stables et antérieures à la découverte de diamants, ce qui place le Ghana dans une configuration similaire²⁵. De leur côté, Paul Collier et Anke Hoeffler démontrent qu'avec des contrôles institutionnels suffisamment puissants, une démocratie pétrolière peut réussir au plan économique en contrôlant le choix de ses investissements²⁶.

Pour autant, de nombreux auteurs se sont essayés à la déconstruction des relations entre pétrole et démocratie, sans qu'une homogénéité de vues ne se dégage. En 2001, Michael Ross expliquait que le pétrole était un frein à la démocratie²⁷, avant d'affiner sa propre analyse en 2009²⁸ pour corroborer le fait que le pétrole renforçait le caractère autoritaire des systèmes politiques (Fig. 1). Paul Collier et Anke Hoeffler avancent également que « la démocratie et la richesse en ressources naturelles forment un attelage qui fonctionne mal²⁹ » et identifient des corrélations

²⁴ *Perspectives économiques en Afrique 2011 : L'Afrique et ses partenaires émergents*, Banque africaine de développement, OCDE.

²⁵ A. Gelb et S. Grasmann, « Déjouer la malédiction pétrolière », *Afrique contemporaine*, 2009.

²⁶ P. Collier et A. Hoeffler, *op. cit.*

²⁷ M. Ross, « Does Oil Hinder Democracy? », *World Politics*, n° 53, 2001, p. 325-361.

²⁸ M. Ross, « Oil and democracy revisited », UCLA, 2009.

²⁹ P. Collier et A. Hoeffler, *op. cit.*

statistiques intéressantes. À partir des courbes de croissance de l'ensemble des pays pétroliers depuis 1970, ils concluent que la compétition électorale est facteur de croissance du produit intérieur brut (PIB) seulement dans les pays non pétroliers. Ils concluent que l'abondance des revenus générés par des ressources naturelles modifie la façon dont se déroule la compétition électorale et ouvre la voie au clientélisme, *a fortiori* dans les pays communautairement diversifiés et où il n'existe pas de liberté de presse.

Par ailleurs, un phénomène classique de la malédiction des ressources naturelles veut que la collecte des revenus pétroliers favorise le manque de rigueur budgétaire et réduisent le besoin de collecte des taxes non pétrolières. Michael Ross a confirmé cette tendance à travers l'étude de 134 États entre 1990 et 2006³⁰. Le Fonds monétaire international (FMI) estime à cet égard que les revenus ghanéens issus des taxes, qui représentent 14 % du PIB en 2010, risquent de s'effriter³¹. Cela aurait pour effet de réduire la redevabilité électorale et d'affaiblir la citoyenneté. Pour reprendre les termes de Pierre Rosanvallon, « plus on est favorable à une baisse de la fiscalité et moins on est exigeant sur les critères de citoyenneté et sur la définition de la démocratie³² ». Cette redevabilité s'érode également tendancielle dans les pays pétroliers parce que les recettes sont utilisées pour « acheter le silence des esprits critiques³³ » afin de préserver les intérêts des élites et réduire la pression démocratique. Cette corruption des « esprits critiques » que sont les corps intermédiaires constitués, et notamment les ONG se traduit par le développement de relations de patronage avec eux. Les ONG expriment des besoins financiers considérables et tendent à être facilement achetées par des compagnies pétrolières ou minières. Par ailleurs, les élites ont tendance à créer de toute pièce leur propre organisation (ONG, fondation, etc.) afin de court-circuiter celles qui peuvent les gêner ou pour capter les rentes destinées à la société civile. Le cas de l'Eduardo dos Santos Foundation (FESA), de la Fondation Chantal Biya au Cameroun ou bien de la Fondation Congo Assistance de la femme du président Sassou Nguesso n'en sont que les exemples les plus flagrants. Pour l'instant, il n'existe guère de fondation de ce type au Ghana, la Atta Mills Foundation étant davantage une plate-forme militante destinée à des fins électorales.

³⁰ M. Ross, *op. cit.*

³¹ Disponible sur : <http://www.ghanaoilwatch.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1126:imf-projects-13-growth-in-ghanas-economy-in-2011&catid=6:ghana-oil-a-gas-news&Itemid=27>.

³² P. Rosanvallon, « Quelle fiscalité pour quelle démocratie ? », Institut de la Gouvernance, 2008.

³³ A. Gelb et S. Grasmann, *op. cit.*, p 104.

Le Ghana, quelle démocratie pétrolière ?

Le Ghana s'est engagé dans l'extraction pétrolière après sa transition démocratique, à l'inverse de la plupart de ses voisins pétroliers peu connus pour leur transparence et la bonne gestion de leurs ressources pétrolières, comme le Nigeria, l'Angola, le Congo-Brazzaville, la Guinée équatoriale, le Gabon, le Cameroun ou encore le Soudan. Le Ghana bénéficie d'un avantage, qui est d'avoir parmi ces pays-là une multitude d'exemples de Nations africaines pour qui le pétrole a été une « malédiction³⁴ ». Ce sentiment, battu en brèche par les médias et les ONG, est, selon certains représentants d'organisations de la société civile contactés, devenu ambiant dans les rues ghanéennes et accentue la pression sur les autorités autant que sur les acteurs pétroliers.

Tableau 1 : classification empruntée à Benn Eifert, Alan Gelb et Nils Borje Tallroth

Classification des exportateurs de pétrole ¹		
Le type de système politique influe sur la manière dont les recettes pétrolières sont utilisées.		
Caractéristiques politiques	Implications institutionnelles	Implications économiques
Démocratie mature Système de parti stable Large consensus social Bureaucratie solide, compétente et isolée Système judiciaire compétent et professionnel Électorat très éduqué	Perspective à long terme Stabilité et transparence de l'action gouvernementale Compétitivité élevée, coûts de transaction faibles Puissance du secteur privé/biens échangés, et des intérêts favorables à la stabilisation vis-à-vis des intérêts favorables aux dépenses	Épargne probable Lissage des dépenses, stabilisation Rentes transférées aux citoyens par les services sociaux et assurances ou transferts directs de l'État
Démocratie factionnelle Gouvernement et partis souvent instables en raison des groupes d'intérêts Appui politique obtenu grâce au clientélisme et au copinage Vastes disparités sociales, manque de consensus Bureaucratie et système judiciaire politisés	Perspective à court terme Instabilité et non-transparence de l'action gouvernementale, coûts de transaction élevés Rôle important de l'État dans la production Solides intérêts liés directement aux dépenses publiques, faiblesse politique du secteur privé non pétrolier et des intérêts favorables à la stabilisation	Épargne très difficile Dépenses procycliques, instabilité Rentes transférées aux différents intérêts et aux citoyens par les subsides, distorsions de l'action gouvernementale et emploi public
Autocratie paternaliste Gouvernement stable; légitimité tirée initialement du rôle traditionnel, maintenue grâce à la distribution de rentes Solides éléments culturels de consensus, clientélisme et nationalisme La bureaucratie fournit des services et des emplois publics	Perspective à long terme Stabilité et non-transparence de l'action gouvernementale Compétitivité faible, coûts de transaction élevés Rôle important de l'État dans la production Solides intérêts liés directement aux dépenses publiques Faiblesse du secteur privé	Dépenses procycliques, succès mitigé de la stabilisation Risque de trajectoire des dépenses insoutenable à long terme débouchant sur une crise politique Économie peu diversifiée
Autocratie réformiste Gouvernement stable, légitimité par le développement Consensus social autour du développement Appuyé par les secteurs de biens échangés non pétroliers Technocratie isolée	Perspective à long terme Stabilité et non-transparence de l'action gouvernementale Recherche de la compétitivité, coûts de transaction faibles Solide base favorable à la stabilisation et à la discipline budgétaire	Lissage des dépenses, stabilisation Investissement public en complément d'un secteur privé compétitif Gestion active du taux de change pour limiter le mal hollandais
Autocratie prédatrice Gouvernement instable, légitimité par la force militaire Pas de mécanisme permettant de dégager un consensus La bureaucratie sert à s'emparer de rentes et à les distribuer; système judiciaire corrompu Peu ou pas de contrepoids au niveau des citoyens	Perspective à court terme Instabilité et non-transparence de l'action gouvernementale Compétitivité faible, coûts de transaction élevés Intérêts pro-dépenses puissants par rapport aux intérêts du secteur privé et pro-stabilisation	Pas d'épargne Dépenses très procycliques Consommation publique très élevée, absorption des rentes par les élites grâce à la corruption à petite échelle et au copinage, fuite des capitaux

Source : <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2003/03/pdf/eife.pdf>>.

³⁴ Il serait simpliste de résumer les effets de la rente pétrolière sur ces États à une seule « malédiction », dont les symptômes s'apprécient de manière très différente selon les pays. Une étude plus précise de ces effets est recommandée. Voir notamment: R. M. Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Columbia University Press, 2007.

Eifert, Gelb et Tallroth distinguent cinq groupes de régimes exportateurs de pétrole : les démocraties matures, les démocraties factionnelles, les autocraties paternalistes, les autocraties prédatrices et les autocraties réformistes. Selon les caractéristiques politiques de ces régimes, les implications institutionnelles et économiques seront différentes. Le Ghana peut être classé parmi les « démocraties factionnelles », au même titre que l'Équateur, le Venezuela ou la Colombie. Ce qui caractérise principalement les « démocraties matures » parmi lesquelles la Norvège, l'Alaska ou la province de l'Alberta, c'est un consensus institutionnel et parlementaire permettant de gérer les recettes pétrolières à long terme, un électorat éduqué et bien formé, ainsi qu'un niveau de transparence très élevé. À l'inverse, les « démocraties factionnelles » dont le Ghana sont en proie à une affectation opaque de la rente en vertu d'une permanence du patrimonialisme. Le cadre d'exploitation des ressources minérales est celui d'« ordre social d'accès limité », tel que conceptualisé par Douglass North, où le partage de la rente se fait entre les élites du pays³⁵. Dans cet état qu'il qualifie de « naturel », les réformes économiques prescrites par un schéma de bonne gouvernance sont inefficaces si elles ne sont pas accompagnées d'une dynamique d'évolution sociale où les mentalités évoluent en parallèle des institutions. L'idéal dont doit s'inspirer le Ghana est à rechercher en Alaska ou en Norvège. En Alaska, une campagne de la société civile a permis d'éviter que les politiques ne contrôlent les recettes pétrolières, le Parlement norvégien s'est accordé sur un processus budgétaire transparent et des groupes d'intérêt corporatistes non pétroliers (l'agriculture et la pêche en Norvège) ont su se mobiliser pour bénéficier de programmes d'information et d'éducation³⁶.

Un cadre légal qui consacre la transparence pétrolière

Le pétrole ghanéen s'impose comme une étape cruciale dans la marche du pays vers la pérennisation de la démocratie. Cet enjeu fascine les observateurs autant qu'il inquiète les acteurs ghanéens qui craignent de voir le pétrole remettre en cause les acquis démocratiques du Ghana. L'ISODEC et Oxfam America ont publié un rapport en mars 2009 intitulé *Ghana's Big Test: Oil's Challenge to Democratic Development*³⁷. Les ONG y expriment leurs craintes que l'afflux soudain de milliards de dollars ne vienne souiller les fragiles institutions ghanéennes et le tissu social du pays du fait du

³⁵ D. North, J. J. Wallis et B. R. Weingast, *Violence et ordres sociaux*, Gallimard, 2010.

³⁶ B. Eifert, A. Gelb et N. B. Tallroth, « Gérer la manne pétrolière », *Finances & Développement*, mars 2003.

³⁷ Disponible sur : <<http://www.oxfamamerica.org/files/ghanas-big-test.pdf>>.

phénomène de malédiction des ressources (ou *resource curse*), dont découle, selon le rapport, la corruption, les conflits sociaux, les dégâts environnementaux et le sous-développement (cf. la troisième partie). Ian Gary, l'auteur du rapport, établit les termes du débat en précisant que le Ghana, une « *African success story* », est mieux armé que ses voisins d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale pour relever le défi de la bonne gouvernance pétrolière. Il conclut sur l'impérieuse nécessité d'installer d'ici à l'entrée en production des institutions fortes et une politique de gestion des ressources transparente. Deux ans après, force est de constater que ces deux recommandations ont été entendues et le Ghana présente un encadrement institutionnel et légal singulièrement rassurant, dont l'adoption doit beaucoup à l'influence de la société civile.

La transparence pétrolière ne s'évalue pas à partir de l'adoption d'une loi et des premiers efforts consentis par les acteurs de la filière, mais se juge à travers l'application et le respect de cette loi et par l'engagement durable des acteurs impliqués. Ces précautions s'imposent avant d'apprécier les récentes avancées en matière de transparence au Ghana. Réelles et substantielles, elles nécessitent d'être confirmées dans le temps. Si l'on se réfère aux trois limites identifiées par Oxfam en 2009, celles-ci sont en train d'être dépassées : l'immixtion de réseaux politiques dans le champ de Jubilee, via la compagnie pétrolière EO, partenaire de Kosmos, l'absence de loi pétrolière et l'absence d'autorité de régulation qui laissait craindre que la compagnie nationale GNPC soit juge et partie (régulateur et actionnaire).

La cession des parts d'EO était rendue compliquée par la présence dans cette compagnie de proches de l'ancien président John Kufuor, dont le PDG d'EO, que le régime actuel ne souhaite donc pas enrichir par cette cession. Mais EO est petit à petit mise à l'écart. La création d'une autorité de régulation, la Petroleum Commission, est effective depuis le vote au mois de juin 2011 de la *Petroleum Commission Bill*, après quelques mois de retard. Enfin, le vote de la *Petroleum Revenue Management Bill* était particulièrement attendu. La loi a fait l'objet d'âpres négociations et son vote fut reporté à plusieurs reprises tant et si bien que certains analystes prévoyaient un vote vers le mois de juillet 2011. Finalement, une majorité s'est dégagée pour voter le projet de loi le 2 mars, offrant au Ghana un cadre de gestion parmi les plus ambitieux et les plus transparents en matière pétrolière. Ainsi que l'a rappelé Mohammed Amin, de nombreuses clauses introduites dans la loi s'érigent en garantie contre la mauvaise gouvernance des ressources (cf. encadré ci-dessous). Cependant, il devient urgent pour le Parlement ghanéen de procéder au vote de la très importante *Oil Exploration and Production Bill*, destinée à réguler certains enjeux extractifs, tels que les problématiques environnementales ou liées à la sécurité d'exploitation, et à réguler l'octroi de blocs pétroliers. Sans l'adoption de cette loi qui doit également définir l'étendue des pouvoirs de la Petroleum Commission, cette dernière demeure une coquille vide. Aucun commissaire n'a encore été nommé et l'institution n'a d'autre

choix que de reporter l'octroi de permis d'exploration *onshore* et *offshore* à des compagnies pétrolières et gazières qui se montrent de plus en plus impatientes³⁸.

Les garde-fous créés par la *Petroleum Revenue Management Bill*

Rôle de vigie publique :

- la clause 8 exige la publication des enregistrements des recettes pétrolière dans les journaux et sur Internet ;
- la clause 16 veut que le ministre des Finances équilibre les recettes pétrolières avec les dépenses et soumette les rapports au Parlement en même temps qu'il les publie dans la presse ;
- la clause 53 institutionnalise un Comité d'intérêt public et de responsabilité, qui sera composé de citoyens chargés de superviser la gestion des revenus pétroliers autant que de consulter le public sur les dépenses prioritaires à engager.

Audit des recettes et sanctions :

- les clauses 46 à 48 fournissent quatre types d'audit des comptes pétroliers (audits internes, externes, annuels et spéciaux). Le recours aux services d'un auditeur devra être conforme au *Public Procurement Act* de 2003 (Act 663).
- la clause 50 veut que le ministre des Finances soumette un rapport annuel sur le *Petroleum Account* et sur les *Ghana Petroleum Funds* au Parlement.
- la clause 52 sanctionne judiciairement l'absence de publication d'une information par un individu conformément à la loi.

La *Petroleum Revenue Management Bill* insiste sur le rôle des institutions que sont le Parlement et les organisations de la société civile pour assurer la pleine application des lois. Ces précautions place le Ghana aux avant-postes des demandes de l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), les dépassant même avec la

³⁸ The Economist Intelligence Unit, octobre 2011.

clause 53. Le Ghana a en effet étendu le champ d'application de l'EITI aux secteurs pétroliers et gaziers et a obtenu son agrément début février. La question des modalités de retrait des revenus pétroliers est fondamentale pour apprécier le niveau de bonne gouvernance, selon que ce retrait requiert seulement la signature du président, comme en Guinée équatoriale, ou bien quatre signatures gouvernementales à l'instar de Sao Tome et Principe. Les règles de retrait du *Petroleum Holding Fund* érigées dans le *Petroleum Revenue Management Bill* sont particulièrement strictes. Par ailleurs, le National Steering Committee de l'EITI est désormais composé de représentants de ces secteurs tandis que ses membres issus de la société civile sont passés de un à trois. D'après la plupart des acteurs impliqués dans l'EITI, ce processus offre un cadre favorable au dialogue sur la gestion des ressources minérales, ce qui a pour effet de réduire l'incitation à se mobiliser dans la rue. Franklin Ashiadey, coordinateur national de l'EITI, a reconnu que le Ghana était un modèle de dialogue entre parties prenantes et a salué l'émergence d'un réseau d'acteurs de la société civile, de fonctionnaires et d'entrepreneurs impliqués dans la transparence des revenus pétroliers.

D'ores et déjà, les acteurs engagés dans le secteur pétrolier ont fait preuve d'une certaine transparence encourageante :

- La Ghana Revenue Authority (GRA) a diffusé début 2011 une estimation des revenus fiscaux engendrés, de l'ordre de 207 millions de dollars, soit 4,3 % du total des recettes fiscales. Il s'agit de la même GRA au sein de laquelle 11 douaniers et cinq agents de sécurité du port de Tema ont été épinglés par le journaliste d'investigation Anas Aremayaw pour détournement des recettes fiscales. En 2011, le GRA projette de créer une Petroleum Tax Unit dont les membres ont été formés en 2010. Mohammed Amin rapporte également que la GRA contrôle l'exportation de pétrole à travers la traçabilité électronique des pipelines et dispose de personnels sur le *Floating production, storage and offloading unit* (FPSO, système flottant de production, de stockage et de déchargement) afin de contrôler la quantité et la qualité de pétrole.
- Les compagnies pétrolières ont également donné des gages de sérieux. La Compagnie nationale pétrolière ghanéenne (GNPC), lors d'une conférence de presse du 10 mars 2011, a démontré sa volonté de transparence en révélant les détails de sa première livraison de pétrole : 995 259 barils vendus à Sun International, filiale de Sunoco. Mohammed Amin qualifie cette annonce de « développement significatif démontrant un haut niveau de transparence de la part de la GNPC ». Les compagnies américaines, Anadarko et Kosmos, sont pour leur part contraintes par le tout nouveau *Doff Frank Reforms Act* de révéler

les paiements consentis au gouvernement ghanéen. C'est ce que Kosmos a fait au mois de juin 2011, une publication sur son site qui a incité la GNPC à publier de son côté l'ensemble des contrats conclus avec les groupes pétroliers.

- Dans les domaines environnemental et sociétal, le Ghana dispose d'une Agence publique de protection de l'environnement (EPA). Son indépendance ne souffre pas de contestation mais elle peut manquer d'influence et voir ses conclusions occultées par les autorités. Elle sert d'autorité légitime dotée de pouvoirs d'enquête pouvant être saisie par des organisations ou des communautés impactées. La plupart de ses conclusions sont *a minima* reprises par la presse et sa présence renforce donc la transparence du secteur. Récemment, l'agence a alerté de la présence de dépôts de goudrons sur les plages de la Western Region, notamment près d'Axim (à 60 km à l'ouest de Takoradi). Après avoir consulté les autorités locales, l'EPA a indiqué vouloir saisir la Ghana Maritime Authority. En février 2011, l'EPA a formulé des recommandations pour réguler les activités pétrolières et gazières, afin de traiter des enjeux environnementaux, sanitaires, sécuritaires et communautaires. L'agence a initié un plan afin d'obtenir le soutien du gouvernement norvégien et de la Banque mondiale pour assurer une gouvernance environnementale du secteur : améliorations institutionnelles, cadre légal, gestion de l'environnement, enjeux communautaires, consultations publiques, *local content*, coopération régionale, etc.

Parallèlement à l'EPA, le ministère de l'Environnement, des Sciences et des Technologies a tout récemment instauré un comité chargé de surveiller les effets de l'exploitation pétrolière sur l'environnement. De décembre 2009 à mai 2010, Kosmos s'est vu accuser de déverser des *Low Toxicity Oil Based Mud* (LTOBM) dans les eaux ghanéennes. Le Comité reconnu la culpabilité de Kosmos et la condamna à verser 35 millions de dollars d'amende, laquelle fut considérée par Kosmos comme illégale et inconstitutionnelle. Pour marquer leur désapprobation, une lettre signée conjointement par 14 organisations environnementales et de la société civile, dont WACAM, a mis en cause Kosmos et a déploré l'impuissance du gouvernement ghanéen pour faire appliquer la condamnation. Un accord à l'amiable aurait été trouvé entre les deux parties mais le manque de transparence reste problématique, comme l'explique Mohammed Amin : « *The problem nevertheless is the apparent secrecy behind the resolution. We do not know the outcome of the Attorney General's investigations of Kosmos, we do not know why Kosmos will not pay the fine anymore, we do not know whether the resolution addresses issues of breaches of Ghana's oil and gas laws.* »

Certainly Ghanaians do not know whether the resolution favors Ghana's interest or Kosmos³⁹. »

La permanence de fragilités institutionnelles et légales

Le cadre offert par le Ghana autorise tous les espoirs possibles, à tel point que le président de la Commission des Droits de l'Homme de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le professeur Amii Omara-Otunnu, a invité le président Mills à intervenir lors d'une conférence sur la démocratie et la règle de droit qui se tiendra à Washington en septembre 2011. Pour autant, cet exemple de bonne gouvernance qu'est le Ghana compte des failles, notamment structurelles, qui noircissent quelque peu le tableau dressé jusqu'à maintenant.

Global Integrity, une des plus importantes ONG travaillant sur la gouvernance, relève quelques anomalies ghanéennes, comme l'absence de régulation des conflits d'intérêt, la faiblesse du système de contrôle du financement de la vie politique, le manque de redevabilité (*accountability*) des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ou encore l'absence de système d'alertes permettant de faire remonter des cas de corruption. Elle rejoint le constat du département d'État américain dans son rapport sur les Droits de l'homme en 2010 qui note la persistance de cas de corruption dans tous les secteurs du pays, et plus particulièrement dans les domaines de la police et de la justice. Dans le domaine pétrolier, rappelons la condamnation de l'ancien directeur de la GNPC, Tsatsu Tsitaka, pour des malversations financières. Sa grâce, décidée par l'ancien président Kufuor à la veille de l'élection présidentielle en décembre 2008, est aujourd'hui menacée par la demande de la levée d'immunité de la part de la SFI, flouée dans cette affaire. L'image de la GNPC reste entachée par cette condamnation.

Si l'État ghanéen a consenti à rendre public les contrats conclus avec les opérateurs pétroliers, il convient de préciser que c'est sous contrainte davantage que par volonté de transparence. En effet, après que Kosmos a rendu public son contrat, les autorités ghanéennes se sont senties obligées d'en faire de même sous peine de ternir leur image. Pourtant, le président Atta-Mills avait enjoint dès 2009 le ministre de l'Énergie de répondre favorablement à cette éternelle revendication de la société civile. Les autorités ghanéennes ont également senti qu'elles ne pourraient continuer à se soustraire à une pratique devenue courante. De nombreux pays, parmi lesquels Sao Tome et Principe, le Liberia, l'Équateur ou le Pérou, ont mis en

³⁹ Disponible sur : <http://publicagendaghana.org/index.php?option=com_content&view=article&id=585%3Afrederick-asiamah&Itemid=59> (consulté en janvier 2011). Le site est désormais fermé.

téléchargement en ligne les contrats conclus avec les pétroliers. De même, la Constitution du tout nouveau régime nigérien a introduit par la clause 150 l'obligation de rendre public les contrats dans les industries extractives.

Le secteur pétrolier est particulièrement propice à l'opacité en dépit des efforts de transparence soulignés. La *Commission on Human Rights and Administrative Justice* (CHRAJ) a révélé que les principales défaillances du Ghana résidaient dans le secteur des industries extractives où le pays n'obtient qu'un indice de 32,3 sur 100 en matière d'information au public. De ce point de vue, l'adoption du *Right to Information Bill* (RTI) déjà évoquée ne suffit pas à elle seule à apaiser les craintes d'atteinte à la transparence. En effet, le RTI comprend des principes d'exception prévus au nom de la « sécurité nationale ». Or, rien ne certifie que le gouvernement ne décide pas de faire du pétrole et du gaz des problématiques relevant de la sécurité nationale. Dans la procédure de sélection des compagnies vendeuses de pétrole sur le marché international, le choix de Vitol et Cirrus s'est fait sans aucune transparence et n'a pas respecté le Code des marchés publics. Au niveau environnemental, les lois votées restent silencieuses sur le torchage du gaz (en dépit de l'engagement des autorités et des compagnies à ne pas y recourir) associé ainsi que sur les dispositions à prendre pour éviter et pour traiter les cas de déversements d'hydrocarbures.

Outre les fragilités qui subsistent en termes de bonne gouvernance, de sérieuses réserves doivent être émises quant à l'application des dispositions sur le long terme. En dépit de l'enracinement de la démocratie au Ghana, la maturité de celle-ci n'est sans doute pas suffisante pour envisager l'avenir politique ghanéen avec une totale sérénité. À un an de l'élection présidentielle, les positions les plus tranchées et parfois les plus incongrues sont tenues sur la scène politique ghanéenne et incitent à la prudence. Outre les attaques permanentes et virulentes de l'ancien président Rawlings contre l'ancien président Kufuor, la violence politique refait parfois son apparition. Konadu Agyeman-Rawlings, qui mène la fronde contre John Atta-Mills au sein du NDC, a été empêchée de battre la campagne par un groupe de jeunes militants armés courant septembre. Une opposante politique a quant à elle menacé de réviser intégralement les contrats pétroliers conclus ces dernières années en cas d'élection. En somme, la continuité de l'État et des contrats signés par-delà les régimes n'est pas aujourd'hui définitivement acquise, même en cas d'alternance démocratique. D'autant qu'il convient d'observer avec attention les récentes nominations politiques de proches des ex-présidents John Kufuor et Jerry Rawlings à la tête d'institutions du secteur de l'énergie, notamment la société nationale du gaz⁴⁰. Une crainte d'ailleurs exprimée dans un câble de WikiLeaks par les entreprises Tullow ou Anardko début

⁴⁰ « Une gestion très politique du gaz », Africa Energy Intelligence, n° 657, 24 août 2011.

2010, c'est-à-dire avant la mise en œuvre d'un cadre légal plus strict⁴¹. La rente pétrolière va rendre la bataille électorale plus féroce et devrait aiguïser les appétits politiques. L'Economist Intelligence Unit redoute que la perte de l'accès à la rente pétrolière n'encourage le candidat perdant à contester les résultats électoraux⁴². La démocratie n'est pas un acquis mais un processus qui doit être en permanence consolidé.

De ce point de vue, arrêtons-nous quelques instants sur le cas tchadien, très instructif pour le Ghana⁴³. Au tournant du dernier siècle, le Tchad était considéré comme le bon élève des institutions financières internationales. Le pays a focalisé les espoirs de la communauté internationale toute entière après qu'un accord conclu avec la Banque mondiale en 2000 a entériné un mécanisme d'allocation des revenus pétroliers tchadiens destiné à la lutte contre la pauvreté. Un modèle de régulation qui prévoyait que les recettes pétrolières transitent par la Citibank de Londres pour être affectées à hauteur de 10 % dans un Fonds pour les générations futures, les revenus restant devant être injectés dans le budget tchadien (80 % attribués à la lutte contre la pauvreté, 15 % au budget général et 5 % revenant à la région productrice de pétrole, Doba). Les tensions internes au Tchad et les conflits armés avec les rebelles réfugiés au Soudan ont eu raison de ce mécanisme unique en son genre, tant et si bien qu'Idriss Deby fit adopter par le Parlement le 29 décembre 2005 une loi modifiant le partage des revenus pétroliers : le Fonds pour les générations futures est supprimé tandis que le budget général reçoit 30 % des revenus restant, dont 65 % sont affectés à des « secteurs prioritaires » parmi lesquels la sécurité et la justice... Après moult rebondissements et tentatives de rediscussion des accords, la Banque mondiale finit par abandonner son soutien au projet pétrolier de Doba (et notamment le pipeline Tchad-Cameroun), le même qui était qualifié quelques années plus tôt de premier cas d'« ingérence pétrolière » du fait d'un abandon de souveraineté de l'État tchadien au profit de la Banque mondiale. À la différence majeure du Tchad, de tels abandons de souveraineté n'existent pas au Ghana et la coopération avec les bailleurs bilatéraux et multilatéraux ne fait pas l'objet de critiques. Comme le révèlent G. Magrin et G. Van Vliet, davantage qu'une volonté de garder le contrôle sur la manne pour satisfaire les appétits des barons du régime, ce revirement de position au Tchad résulte de l'imposition d'un cadre trop contraignant dans un pays où la résistance à la pression populaire faisait figure de priorité pour le régime (paiement des fonctionnaires, subventions de la filière cotonnière, besoin d'infrastructures et d'armements, etc.⁴⁴).

⁴¹ Disponible sur : <<http://wikileaks.org/cable/2010/02/10ACCRA157.html>>.

⁴² Economist Intelligence Unit, *op. cit.*

⁴³ Pour davantage d'informations sur la manière dont le gouvernement d'Idriss Deby a contourné ses engagements initiaux, voir G. Magrin, G. Van Vliet, *op. cit.*

⁴⁴ *Ibid.*

La comparaison avec le Ghana va même plus loin, tant les espoirs placés dans le projet tchadien étaient conséquents. Les recettes supplémentaires étaient présentées comme devant servir au développement endogène du pays, à une amélioration de ses infrastructures et une diversification de son économie. En 2002, la Chambre des Représentants des États-Unis a tenu un colloque public sur le thème *The Chad-Cameroon Project* où celui-ci était présenté comme un modèle. À l'instar du Ghana, le Tchad avait dressé des garde-fous de nature équivalente. Il était prévu en effet que les comptes du pétrole fassent l'objet d'audits périodiques rendus publics, que les dépenses publiques soient examinées par la Banque mondiale et que la comptabilisation des fonds soit régie par des dispositions spéciales. En la matière, Mohammed Amin regrette que la loi ghanéenne n'ait pas prévu de garantie suffisante pour assurer la régularité, l'indépendance et la publication des audits.

À l'image du Comité citoyen déployé par les lois pétrolières ghanéennes, le Tchad avait constitué un Collège de surveillance et de contrôle des ressources pétrolières (CSCR) composé de membres indépendants parmi lesquels quatre représentants élus de la société civile. Cette société civile tchadienne a joué un rôle central dans l'adoption de l'accord avec la Banque mondiale, influence qui n'a pas survécu aux troubles militaro-politiques survenus avec le voisin soudanais.

Autant de similitudes avec le Ghana incitent à la prudence quant à l'appréciation des efforts consentis par les autorités ghanéennes. L'instauration d'un climat des affaires sain et d'une gouvernance des ressources pétrolières responsable ne se décrète pas ni ne se résume à l'adoption de loi ou à la création d'institutions. Les lois peuvent aisément être amendées et contournées, les institutions tout à fait se muer en coquilles vides démunies budgétairement et contrôlées par les organes exécutifs. Pour ne prendre que l'exemple de la Guinée équatoriale, le pays s'est déclaré candidat à l'EITI à la suite de l'affaire Riggs Bank⁴⁵ et a créé une cellule d'intervention de lutte contre la corruption. Or, cette institution ne dispose d'aucune prérogative susceptible de remettre en question la mainmise de la famille du président Obiang et n'a aucune autre finalité que de témoigner d'une bonne volonté de façade pour étouffer les critiques. Enfin, les aléas politiques, sécuritaires ou économiques peuvent inciter ou contraindre les dirigeants à réviser leur position et revenir sur leurs engagements initiaux comme le cas tchadien l'a démontré.

⁴⁵ Un rapport du Sénat américain en 2004 a révélé au grand jour un circuit de détournement de plus de 35 millions de dollars au bénéfice de la famille Nguema et de ses proches, dans lequel la Riggs Bank jouait un rôle central.

Le modèle ghanéen comme antidote à la malédiction des ressources naturelles ?

« *While we think oil will help, we don't want to pin all our hopes on it. We believe this is the time for Ghana to take off. But we can only do that through fiscal prudence, by encouraging productive investment and by working hard.* »

Ces propos, tenus par le président John Atta-Mills lors d'une interview accordée au *Financial Times*, résument l'ambivalence dans laquelle se trouvent les autorités ghanéennes aujourd'hui : profiter rapidement de la manne pétrolière sans être victime de la malédiction des ressources (*resource curse*). Cette expression, qui s'est imposée dans le champ scientifique à la fin des années 1980, renvoie au paradoxe d'abondance⁴⁶ (*paradox of plenty*) selon lequel les pays pauvres qui disposent d'importantes ressources naturelles rencontrent des aléas sociétaux qui entravent leur marche vers le développement. Ces aléas sociétaux peuvent être d'ordres économiques (effet de rente, *Dutch Disease*) ou sociaux (revendications irrédentistes) et sont amplifiés par des externalités négatives propres au « cycle minier » (dégradation environnementale, inflation, migration de population, expropriation, etc.).

À ce jour, aucun pays pétrolier d'Afrique n'a su échapper à cette « malédiction » qui prend des formes différentes selon chaque pays, Ricardo Soares de Oliveira allant même jusqu'à considérer les États pétroliers du golfe de Guinée comme des « *sustainable failed states*⁴⁷ ». Si la prudence et la raison sont publiquement de rigueur, ainsi qu'en attestent les propos tenus par le président, les engagements pris effectivement sont de nature à questionner la capacité du gouvernement à ériger pour la première fois en Afrique un modèle durable de gestion responsable des ressources pétrolières.

⁴⁶ T. L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

⁴⁷ R. Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, New York, Columbia University Press, 2007.

Gérer les externalités négatives

Toute activité minière génère des effets directs ou induits pouvant altérer l'environnement de la zone d'exploitation ou avoir un effet sur les modes de vie des communautés locales. Consubstantielles au « cycle minier », tel que présenté par Géraud Magrin⁴⁸, ces externalités négatives doivent être mitigées par les autorités locales, régionales, nationales, autant que par les compagnies minières ou pétrolières.

Les insuffisances des politiques de RSE

Aujourd'hui, l'encadrement légal des compagnies au Ghana est léger. Cela pourrait prochainement changer. Une directive de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), publiée au Journal officiel ghanéen incitant les entreprises de la filière minière à respecter les droits des populations locales, doit à terme faire l'objet d'un projet de loi régissant les aspects sociétaux, environnementaux et fiscaux de l'engagement des entreprises.

En termes de RSE (responsabilité sociale d'entreprise), les compagnies minières sont les entreprises les plus engagées et les plus compétentes en raison de l'échelle des impacts générés par leur activité. Les entreprises pétrolières tendent donc à prendre exemple sur leurs consœurs minières. À cet égard, Tullow Oil et Kosmos pourraient s'inspirer des engagements pris par la compagnie australienne Noble Gold Bibiani, qui exploite notamment une mine d'or à Bibiani (au nord-ouest d'Accra) à partir de la fin de l'année⁴⁹. En dehors des nombreuses initiatives adoptées dans les domaines de la santé, de l'emploi ou bien encore de l'éducation, l'entreprise a institué un Comité consultatif communauté-mine destiné à gérer au quotidien les relations avec les populations riveraines.

Un tel comité permettrait surtout d'assurer un niveau d'information plus soutenu auprès des populations locales. Tullow Oil et Kosmos font preuve d'une transparence limitée en matière de RSE à travers leurs rapports et leur site Internet. Tullow Oil a annoncé avoir dépensé 2,1 millions de dollars d'investissements sociaux pendant l'année 2009 dans 11 pays. Le rapport de l'entreprise en 2009 ne contient aucun détail sur les projets menés au Ghana. Cette absence de transparence est confirmée par les communautés elles-mêmes. La société civile ghanéenne a révélé à maintes reprises que les résidents des six districts d'accueil n'étaient aucunement au courant des projets envisagés par les partenaires du projet Jubilee. Ce manque d'information peut paraître anecdotique mais, en termes

⁴⁸ G. Magrin et V. Van Vliet, « Greffe pétrolière et dynamiques territoriales : l'exemple de l'onshore tchadien », *Afrique contemporaine*, n° 4, 2005, p. 87-105.

⁴⁹ Disponible sur : <<http://www.nobleminres.com.au>>.

« d'ingénierie sociétale »⁵⁰, il s'avère excessivement préjudiciable pour l'avenir des relations avec les communautés. L'entreprise est rapidement soupçonnée de tous les maux et la « machine à rumeurs » locale lui prête les pires intentions⁵¹.

Tullow rapporte que pendant l'Étude d'impact social et environnemental (ESIA) réalisée de novembre 2008 à juin 2009, 34 consultations publiques ont été tenues et 26 réunions d'informations organisées avec des communautés locales et des organisations nationales. Malgré tout, la Civil Society Platform on Oil and Gas déplore le manque d'engagement participatif de la part de l'entreprise. Les consultations se sont tenues essentiellement en milieu urbain (capitales de district et de régions), sans que les populations rurales aient les moyens matériels de s'y rendre. De même, la plate-forme rapporte que les réunions, trop courtes, n'ont pas permis à la population de s'exprimer. Elle regrette également que l'ESIA n'ait pas été renvoyée aux populations pour qu'elles vérifient que leurs attentes aient été prises en compte. Les ESIA réalisées par Tullow et Kosmos ont été largement critiquées par l'Agence de protection de l'environnement (EPA) pour leurs insuffisances techniques (par exemple, l'absence de prise en compte des conséquences sur l'activité de pêche de l'augmentation des bateaux à proximité des côtes ghanéennes). De son côté, l'International Finance Corporation (IFC), filiale de la Banque mondiale chargée du soutien au secteur privé, a été accusée d'avoir favorisé le manque de précaution des deux opérateurs en les soutenant dès février 2009 à hauteur de 215 millions de dollars, leur offrant ainsi un satisfecit alors qu'ils n'avaient pas encore répondu aux obligations de l'EPA.

Ce manque d'information est confirmé par le récit que fait la Civil Society Platform on Oil and Gas de la réunion de lancement de la publication du rapport *Ghana's Big Test*, en février 2009. D'après elle, la plupart des journalistes et des citoyens présents n'étaient pas au courant des retombées du projet Jubilee et de la faiblesse des bénéfices directs qu'il génère, notamment en termes d'emplois. Récemment, lors de la publication d'un nouveau rapport en mars 2011, elle a reconnu que la communication proactive des compagnies s'est améliorée et que les informations sont davantage disséminées.

Le pétrole : enclave économique

L'industrie pétrolière est une « enclave économique ». Elle n'interagit qu'à la marge avec les autres secteurs économiques du pays (à l'exception de quelques activités générées dans les secteurs bancaires, des transports, et quelques activités de service) et n'est

⁵⁰ L'ingénierie sociétale consiste pour une entreprise à formaliser une méthodologie de relations avec les parties prenantes locales. Les sociétés Total ou GDF-SUEZ ont développé des programmes en ce sens.

⁵¹ Voir à ce sujet l'excellent ouvrage de L. Zandvliet et M. B. Anderson, *Getting it right. Making Corporate-Community Relations Work*, Hardback, 2009, 240 p.

que faiblement pourvoyeuse d'emplois à long terme. Pour ne prendre que l'exemple de l'Angola, l'industrie pétrolière compte pour 50 % du produit intérieur brut (PIB) national alors qu'elle n'emploie que 10 000 des 13 millions d'habitants que compte le pays⁵². Les effets d'entraînement de l'industrie pétrolière ne font pas de celle-ci une industrie « pro pauvre » pour reprendre la terminologie des experts en développement. En outre, le processus d'extraction *offshore* limite encore davantage les liens naturels avec le reste de l'économie du pays.

La première phase dans laquelle se situe le Ghana est dite « d'expansion ». Le développement initial des activités pétrolières permet une envolée du revenu par habitant, une arrivée massive de pétrodollars qui génère des emplois, un développement rapide d'infrastructures routières, de télécommunications, de chemin de fer, un renforcement de la production énergétique pour répondre aux besoins d'une industrie énergétivore. Pour autant, cette phase d'embellie est artificielle car non durable.

Par ailleurs, si elle génère de l'activité de services, l'industrie pétrolière étant très capitalistique, elle exclut *de facto* la plupart des acteurs locaux qui ne disposent pas des ressources suffisantes. Si l'on observe le secteur des banques et des assurances, qui traditionnellement est présenté comme bénéficiaire des projets pétroliers, il s'avère qu'aucune des compagnies d'assurances à capitaux ghanéens n'a la capacité financière nécessaire pour assurer les opérations d'exploration et de production du pétrole. De même, le manque de liquidité des banques ghanéennes ne leur permet pas d'assurer le financement des activités d'exploration et de production de pétrole, et les prêts qu'elles consentent sont excessivement chers. Selon Paul-Harry Aithnard, directeur de la recherche d'Ecobank, « pour un besoin de financement de 200 millions de dollars, il est quasiment impossible à une banque ghanéenne de lever une telle masse à un taux d'intérêt inférieur à 10 %, alors qu'une banque étrangère a aujourd'hui la capacité de se financer à des taux avoisinant les 5 % ». Ces limites étaient connues et anticipées, mais aucune mesure n'a été prise en amont pour y remédier.

Entre l'urgence de l'exploitation et la patience d'une politique sociétale : le choc des temporalités

Le lancement extrêmement rapide du projet Jubilee depuis sa découverte en 2007 pose la question de l'attention accordée par l'entreprise et l'État aux populations locales. Une politique sociétale adéquate se doit d'être menée en amont du projet, avant que les externalités négatives, les frustrations sociales et les

⁵² Selon les données du *CIA World Factbook*. Il ne s'agit là que d'estimations, le dernier recensement ayant été effectué en 1970. Certains démographes estiment que la population serait plus nombreuse de quelques millions. Un prochain recensement sera effectué en 2013.

incompréhensions liées à la gestion de la rente ne surviennent. Il existe un choc de temporalités entre l'urgence d'une mise en exploitation et le temps long que requiert l'explication du projet à la population. L'industrie hautement capitalistique qu'est le pétrole a tendance à reléguer au second plan ce qui peut freiner le développement rapide du projet. Et ce, au risque de remettre en question son avenir.

Ce choc de temporalités apparaît également dans le domaine de la formation. Alors que les besoins de main-d'œuvre se font sentir durant les premières années d'exploitation (durant la phase dite de construction), le pays d'accueil ne dispose bien souvent pas des capacités pour les satisfaire. Seuls les besoins en main-d'œuvre peu qualifiée peuvent être satisfaits. L'University of Ghana ayant lancé en 2009 le premier cursus de formation dans le domaine pétrolier, les premiers ingénieurs formés au Ghana ne sortiront pas de l'université avant deux ou trois ans. Or, après la phase de construction, le projet n'emploiera pas plus de 5 000 travailleurs, ce qui risque de générer de nombreuses frustrations parmi ceux qui ne pourront profiter de la manne pétrolière. Pour remédier à ce manque de disponibilité de main-d'œuvre, le gouvernement a placé une bonne partie de ses espoirs dans la mobilisation de la diaspora ghanéenne, particulièrement dynamique et mieux formée, mais souvent considérée comme allogène par les populations riveraines.

L'impréparation du gouvernement donne lieu à des initiatives incohérentes, dont les effets se font sentir dans le domaine de la formation. En effet, la multiplication des formations en ingénierie pétrolière suscite une double inquiétude, à la fois parce que parmi celles-ci figurent des formations non reconnues et imparfaites, et d'autre part, parce qu'elles focalisent l'attention de la jeunesse sur le secteur pétrolier, pourtant peu pourvoyeur d'emplois comme nous l'avons vu. Parmi les formations de qualité, citons le *Sigma-Base Oil and Gas Technical Skills Training Program* qui forme 1 500 employés à l'ingénierie pétrolière, ou le programme pétrolier de la *Kwame Nkrumah University of Science and Technology*, développé en partenariat avec la Banque mondiale. Le *National Youth Employment Programme* (NYEP) a prévu une formation dans le secteur à l'adresse de 5 000 jeunes, avec deux prestataires que sont Goodwill Consulting Group et African Gulf Petroleum, deux cabinets de conseil internationaux. Prochainement, le *Ghana Oil and Gas Training Institute* devrait être créé à Takoradi par la *Harvard Marine International Ghana Limited*. Enfin, dans une logique de constitution d'un pôle de recherche appliquée, l'institut Takoradi Polytechnic devrait être renforcé à terme afin de devenir une université centralisant les compétences en matière de pétrole *offshore*. Et pour cause, la totalité des champs *offshore* sont situés au large de la Western Region, en attendant l'exploitation éventuelle de l'*offshore* du bassin de Keta, dans la Volta Region.

Le gouvernement ghanéen entend également s'appuyer sur l'expertise occidentale, essentielle afin d'obtenir rapidement un niveau de qualification répondant aux standards internationaux. Le

Ghana compte faire venir des professeurs occidentaux pour délivrer des formations. Ghana Oil Watch⁵³, une plate-forme d'informations sur les enjeux pétroliers au Ghana, estime à 10 millions de dollars les besoins pour former chaque année 200 ghanéens dans des universités européennes. La GNPC, avec le soutien de Tullow Oil a mis en place un programme de formation délivré à 14 employés de la GNPC dans des universités britanniques. Le gouvernement russe ainsi que d'autres pays ont offert des bourses d'études au sein de ses universités. Il existe ainsi plusieurs collaborations entre universités : l'université du Ghana et l'Imperial College à Londres, la Kwame Nkrumah University of Science and Technology et la Heriot-Watt University en Écosse, l'University of Cape Coast et la Robert Gordon University en Écosse, l'université des mines et de la technologie de Tarkwa avec l'université de Manchester.

Développer une politique de *local content*

Afin de remédier à ce choc des temporalités, les autorités ghanéennes doivent développer une politique de *local content* particulièrement ambitieuse et non limitée au seul secteur pétrolier sous peine d'être inefficace. Comme l'affirme Ebow Haizel-Ferguson, de Sigma Services, la formation des populations locales est essentielle pour éviter la marginalisation de certaines communautés et le développement de frustrations qui peuvent se muer en rébellions comme au Nigeria voisin.

Entendons-nous tout d'abord sur les pratiques associées à ce terme. L'ancienne *Petroleum Law* (PNDCL 84) définit la politique de *local content* sous quatre angles : formation et embauche, production locale de biens et de services, transferts technologiques à la GNPC, augmentation de la participation de la GNPC. Du fait de l'absence de matérialisation de la PNDCL 84, une nouvelle loi en discussion depuis plusieurs mois a été adoptée au parlement en avril 2011. Elle crée la Petroleum Commission qui sera chargée de la mise en place de la politique de *local content*. Dans son rapport *Local content and local participation*, le ministère de l'énergie fixe un objectif de 90 % de *local content* pour chaque projet développé, sur toute la chaîne de valeur, avec un encouragement au transfert de technologie pour développer une industrie de services pétroliers et gaziers, à la constitution de fonds de pension pour permettre aux ghanéens d'être actionnaires de projets pétroliers. Tony Paul, conseiller du gouvernement à ce sujet, a lui-même reconnu que cet objectif de 90 % était irréaliste, d'autant qu'il inquiète singulièrement les entreprises pétrolières, notamment Anardko et Tullow Oil⁵⁴. Il est également prévu que 5 % des contrats soient confiés à des entreprises ghanéennes. Un bureau public de liaison de l'industrie avec les petites et

⁵³ Disponible sur : <<http://ghanaoilwatch.org>>.

⁵⁴ Disponible sur : <<http://wikileaks.org/cable/2010/02/10ACCRA157.html>>.

moyennes entreprises (PME) locales a été récemment établi dans la Western Region.

La Petroleum Commission devra coordonner l'ensemble des initiatives éparses engagées depuis deux ans et veiller surtout à ce que la rationalité économique l'emporte sur le dogmatisme ou le populisme. En effet, de nombreuses politiques de *local content* en Afrique ont échoué en raison d'une priorité absolue portée aux acteurs locaux au détriment d'un minimum de qualifications requises. Cela peut donner lieu à des effets contre-productifs : Tullow Oil a par exemple mis un terme à sa collaboration avec la compagnie aérienne ghanéenne Citylink pour des raisons de sûreté aérienne. Parmi les initiatives de *local content* déployées depuis deux ans, citons l'intention prochaine de la Chambre des Mines de publier une liste de 28 produits et services utilisés dans la filière minière devant être achetés localement. De même, afin de réguler le secteur de la formation dans l'industrie pétrolière, le National Vocational Training Institute (NVTI) envisage d'accorder des certifications reconnues internationalement pour assurer l'avenir des travailleurs au lendemain de la phase de construction pourvoyeuse d'emplois. Cela est essentiel à la gestion de la phase de démobilisation, qui voit l'entreprise réduire drastiquement son nombre d'employés.

Comment envisager une politique de *local content* efficace dans le secteur pétrolier ? Si les entreprises ghanéennes et la population locale ont largement été associées à l'industrie pétrolière en aval (raffinage, stockage, distribution, etc.), il n'en est rien de la filière amont, qui s'avère être assez peu intensive en main-d'œuvre mais repose sur une haute technicité. De nombreuses compagnies s'avèrent être pourvoyeuses d'emplois pour les ghanéens : la GNPC, la Petroleum Commission (Régulateur), la Direction pétrole du ministère de l'Énergie, l'EPA ou dans le domaine de l'observation critique (société civile) ou de la recherche (universités locales qui ont développé des programmes « Oil & Gas »).

Recomposition spatiale

Quand bien même le projet Jubilee serait *offshore*, le territoire du Ghana se trouve modifié par l'exploitation pétrolière du fait des migrations de populations, de la création d'infrastructures, de l'afflux massifs de devises, de l'évolution des relations sociales, etc. Les projets pétroliers d'envergure connaissent au départ un phénomène temporaire de « ruée vers l'or » et suscitent une soudaine vague de migrants du travail appelés *job hunters* ou *fortune seekers*. Cette migration affecte les budgets des assemblées de district concernées par le pétrole et engendre des perturbations du tissu social car elle s'accompagne traditionnellement d'une augmentation de la prostitution, d'un développement du commerce informel qui concurrence les commerçants autochtones, d'une spéculation foncière et d'une inflation généralisée. Bien que ces phénomènes soit connus et redoutés par les entreprises (et anticipés dans les ESIA), l'ampleur du phénomène et la rapidité avec laquelle il se répand rend difficile

tout traitement préventif de la part de l'entreprise, qui ne peut bien souvent pas compter sur l'aide des autorités.

D'autre part, le choc des temporalités préalablement évoqué se retrouve à nouveau. En effet, ces impacts sociétaux nécessitent une démarche proactive de l'entreprise avant même le début de l'exploitation, période pendant laquelle elle rechigne à consacrer des fonds au développement économique et social. Il est d'usage que l'entreprise attende de constater les impacts de son activité pour les corriger, ce qui peut produire des effets négatifs à moyen terme. Cela explique la difficulté de recenser les effets positifs d'un projet pétrolier à ce stade d'avancement du projet. Géraud Magrin rappelle par exemple que les vagues de migration en zone urbaine peuvent créer de nouveaux débouchés commerciaux pour la culture vivrière marchande, à l'image de ce qu'il s'est produit dans certaines régions du Cameroun et du Nigeria⁵⁵.

La dislocation du tissu social semble modérée dans la Western Region, même si, comme nous le verrons ultérieurement, la région d'accueil du projet va connaître un développement économique majeur. Localement, la ville de Sekondi-Takoradi a été considérablement transformée par le développement du projet Jubilee. Cette ville portuaire de 400 000 habitants voit nombre de petits commerces et d'entreprises fermer en raison de litiges fonciers, d'un accès singulièrement réduit et coûteux aux prêts bancaires et de l'inflation des loyers, laquelle inflation entraîne d'ailleurs une multiplication des expulsions locatives. Dale Rachmeler, manager de Business Sector Advocacy Challenge⁵⁶ (BUSAC), rapporte que les propriétaires demandent désormais jusqu'à trois ans de loyers payés à l'avance, ce qui a pour effet automatique d'exclure la population locale⁵⁷. Alors que le petit commerce devrait en toute logique profiter de la vague migratoire qui augure d'une croissance de la demande locale, le supermarché *My Home* ou le cybercafé *Unicon* ont donc fermé. « *From Liberation Road, down to Axim Road to the Market Circle, many shops have been shuttered* », rapporte le journal local *The Chronicle* le 22 février 2011. La ville enregistre par contre l'érection de nouveaux immeubles (notamment des hôtels), l'ouverture d'institutions financières, de compagnies de services et d'assurances. La localité a surtout connu une augmentation soudaine des prix des biens de consommation courante, dont souffre la majorité de la population, et une inflation foncière qui a aiguisé les appétits de spéculateurs souvent proches des autorités locales ou nationales. Sur la côte du Cap Three Points (péninsule de la Western Region, qui porte le nom du bloc détenu par Tullow), des bâtiments

⁵⁵ G. Magrin et G. Van Vliet, « L'utilisation des rentes pétrolières en Afrique », *op. cit.*

⁵⁶ Le BUSAC est un organisme, soutenu par le Department for International Development (DFID) et l'United States Agency for International Development (USAID), destiné à renforcer les positions du secteur privé vis-à-vis des autorités publiques. Le BUSAC dispose d'un fonds pour soutenir financièrement les actions dites d'*advocacy*.

⁵⁷ Dans le cadre d'un entretien réalisé au moins de mai 2011.

sont apparus depuis le début de l'exploitation sans respect de la propriété foncière ni des règles de construction, ce qui a contribué à la dégradation des ressources naturelles, notamment des marécages (pourtant précieux pour l'équilibre climatique et le développement socio-économique de la zone). D'ores et déjà, les districts pétroliers voient leur capacité agricole sérieusement entamée par l'accaparement foncier tant par la GNPC (qui projette la construction de la raffinerie et de l'usine de gaz naturel), que par la Ghana Rubber Estates Limited et ses plantations de caoutchouc.

On recense également un développement de la prostitution, venant notamment des pays voisins, et une recrudescence des vols, agressions et braquages. Une tendance que reconnaît, dans un témoignage à la presse, le Western Regional Police Commander, Alhaji Hamidu Mahama. Le projet a entraîné une prolifération de petits trafics, à l'instar des faux agents de recrutement qui se servent des logos de Kosmos et Tullow Oil pour monnayer leurs services et promettre des embauches. Le directeur du Ghana Tourist Board de la Western Region redoute pour sa part une propagation des maladies sexuellement transmissibles (MST) et notamment du Sida en raison de l'immigration de travailleurs étrangers depuis la sous-région (Côte d'Ivoire, Burkina Faso et Togo) mais également du fait d'un accroissement de la prostitution.

Ces perturbations naturelles et difficiles à endiguer entraînent sporadiquement des heurts impliquant la population locale. En septembre 2010, suite à un différend foncier, des heurts entre la population et les autorités ont obligé les militaires à intervenir. La localité abrite de lourdes rivalités coutumières pouvant être à l'origine de violences, dont l'origine serait souvent à chercher du côté d'opérations minières illégales qui alimentent ces tensions selon un témoignage de Betty Bosomtwi-Sam, Deputy Western Regional Minister.

Gérer les conséquences macroéconomiques du pétrole

Le risque d'endettement du Ghana

Les indicateurs macroéconomiques du Ghana déjà évoqués dans cet article témoignent de la bonne santé du pays à l'échelle du continent africain. Reste que l'entrée dans l'ère du pétrole va s'accompagner de lourds changements économiques.

La dette publique ghanéenne est une préoccupation majeure pour la plupart des bailleurs internationaux, FMI et ONU en tête, et des observateurs de l'économie ghanéenne. Structurellement, l'économie ghanéenne repose sur une administration excessivement coûteuse (avec une fonction publique pléthorique) et l'ancien régime a lourdement dégradé les finances publiques. Le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) prévoyait un endettement du Ghana de l'ordre de 45 % de son PIB,

lequel après avoir atteint 62 % fin 2009, s'élève à 66 % fin 2010. En un an, le déficit budgétaire serait passé de 4,7 à 6,7 % du PIB. Standard & Poor's estime même que ce déficit pourrait se situer autour de 8,5 % du PIB en 2010, raison pour laquelle l'agence de notation américaine a récemment déclassé l'indice de solvabilité du Ghana de B+ à B. Avant même de devenir un pays producteur de pétrole, le Ghana est donc un pays lourdement endetté.

L'endettement du Ghana n'est pas un phénomène isolé en Afrique et touche particulièrement les pays pétroliers qui ont contracté des prêts à court terme pour satisfaire leurs besoins financiers. Dès lors, Géraud Magrin et Geert Van Vliet redoutent que « s'installe un contexte similaire à celui des années 1960-1970 à la veille de l'ajustement, où la hausse du prix des matières premières justifie un endettement qui risque d'être intenable en cas de retournement de conjoncture et inefficace en matière de contribution aux politiques de développement⁵⁸ ». Ce réendettement correspond à une réhabilitation de la théorie du *big push*⁵⁹ selon laquelle les investissements massifs sont à même de sortir le pays de la trappe à pauvreté, à la condition d'une phase de croissance soutenue et au prix d'une aggravation du déficit fiscal et budgétaire.

La perspective d'une manne pétrolière rapidement disponible a sans nul doute alimenté cet endettement. Le gouvernement ghanéen a multiplié les emprunts gagés sur les futures recettes pétrolières, une pratique courante dans le monde pétrolier. Cela étant, rappelle Ian Gary, dans de nombreux pays voisins, comme en Angola et au Congo-Brazzaville, les conditions dans lesquelles les autorités adossaient les emprunts aux revenus pétroliers étaient très opaques, sans transparence auprès de l'opinion, avec des taux d'intérêt excessivement hauts et des délais de remboursement réduits⁶⁰. Des conditions similaires à celles qui s'appliquent au Ghana. Le recours aux emprunts adossés a surtout endetté lourdement ces deux pays. Si le prix du baril lors de l'emprunt est supérieur à ce qu'il est lors du remboursement, l'État n'a plus les moyens d'honorer ses créances et les ressources financières sont destinées à rembourser le service de la dette. Au Ghana, après que le ministère des Finances a conclu un contrat d'une valeur de 10 milliards de dollars par ce biais avec la société coréenne STX pour la construction de 200 000 logements d'ici à 2015, la GNPC va contracter un emprunt de 500 millions de dollars auprès de la Deutsche Bank. Le recours de plus en plus répandu à ce mode de financement constitue la préoccupation première des observateurs de la société civile et divise la classe politique nationale. Certains

⁵⁸ Dans le cadre d'un entretien réalisé au moins de mai 2011, *op. cit.*

⁵⁹ Cette stratégie, théorisée dans les années 1950 par Paul Rosenstein-Rodan et abandonnée dans les années 1980 après la crise de la dette dans les pays du Sud est aujourd'hui réhabilitée à travers l'idée de programmes de développement dits « intégrés » à l'économie locale.

⁶⁰ I. Gary, T. L. Karl, *Le Fonds du baril. Boom pétrolier et pauvreté en Afrique*, Catholic Relief Services, 2003.

parlementaires, opposés à cet adossement aux revenus pétroliers, ont comparé ce projet à un individu qui déjeunait et dînait à la table du petit-déjeuner, signifiant un Ghana qui consomme ce qu'il n'a pas encore. Outre les emprunts adossés, il y a fort à parier que la restructuration de l'entreprise Valco (qui promet la création de 8 000 emplois) ait été décidée à partir de la promesse des futurs revenus pétroliers. Fin août 2011, le Parlement ghanéen a voté un prêt de 3 milliards contracté auprès de la China Development Bank avec le même mécanisme d'adossement. Cette somme doit être consacrée au financement d'infrastructures (voies ferrées, infrastructures gazières, construction de routes, réhabilitation de terrains pour les pêcheurs). L'État veille toutefois à limiter un minimum l'endettement. Pour preuve, la revente en janvier 2011 pour 215 millions de dollars de ses 1,28 % de parts dans AngloGold Ashanti.

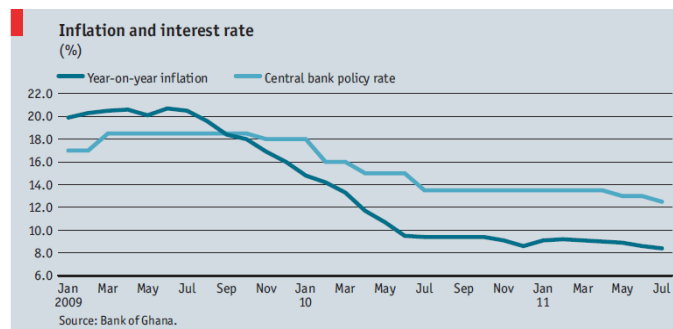
Outre que cet endettement hypothèque l'équilibre budgétaire du pays à moyen terme, *a fortiori* dans un pays qui connaît un très faible taux d'épargne, il peut également s'avérer contre-productif dans l'immédiat. Nombre d'observateurs doutent de la capacité de l'économie ghanéenne à absorber les revenus pétroliers ainsi que les emprunts adossés aux futurs revenus pétroliers, doutes qui fondent la crainte de voir le Ghana devenir candidat à la malédiction des ressources. Les perspectives envisagées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) vont dans ce sens. Selon l'organe onusien, rien n'indique pour le moment que les futurs revenus pétroliers ne permettront de résoudre les déséquilibres macro-fiscaux et les faiblesses structurelles, ni qu'ils soient porteurs de développement. Pourtant, une étude récente de deux économistes du FMI, Harald Finger et Azim Sadikov, montre que le pétrole peut être le levier le plus habilement activable pour désendetter un pays grâce aux recettes budgétaires générées⁶¹. En outre, cette politique d'investissements par déficit est fiscalement contra-cyclique. En effet, comme nous l'avons déjà noté, les premières années de production voient les recettes fiscales chuter. Les revenus issus des taxes représentaient 14 % du PIB en 2010, un taux qui devrait donc baisser dans les prochaines années. Ce déséquilibre fiscal compromet quelque peu les ambitions du Ghana de devenir un pays à revenu intermédiaire, catégorie de pays où les revenus issus des taxes avoisinent près de 20 % du PIB.

⁶¹ H. Finger et A. Sadikov, « Réduire la dette publique », *Finances & Développement*, juin 2010.

Conjurer le *Dutch Disease*⁶²

Le Ghana échappera-t-il au *Dutch Disease* ? Cette question fondamentale ne trouve pas de réponse formelle tant elle dépend de la manière dont les autorités ghanéennes vont gérer ce fléau qui veut que la rentrée de devises étrangères apprécie la monnaie locale au point de nuire à la compétitivité des secteurs non pétroliers. Diverses solutions existent pour éviter la maladie hollandaise, allant du contrôle de l'offre de monnaie, au maintien de compte *offshore* pour éviter les rentrées trop massives de devises étrangères, ou à l'injection directe de monnaie locale.

D'un côté, certains avancent que la stabilité monétaire du Ghana ne sera pas menacée par la rente pétrolière en raison du poids limité de celle-ci dans l'économie nationale. En effet, les revenus pétroliers ne représenteront que 6 à 7 % des revenus du pays contre 90 % pour le Nigeria ou 98 % pour l'Angola. De même, les flux pétroliers pourraient paradoxalement avoir pour effet de stabiliser sur plusieurs années la cedi, monnaie connue pour une volatilité excessive, par un gonflement des réserves en devises étrangères au-delà du niveau requis de couverture (trois mois d'importations), ce qui compenserait sa dépréciation naturelle sans intervention de la Banque centrale. C'est ce qu'il s'est produit au mois de décembre 2010. L'afflux croissant des investissements directs, couplé à la création prévue d'un fonds de stabilisation pour faire face aux chocs économiques exogènes (voir encadré), devrait permettre une relative stabilité de la monnaie. En plus de cette stabilité, les pressions inflationnistes devraient diminuer (en juillet 2011, le taux d'inflation ramené à 8,39 % a connu son plus bas niveau depuis 1992), si on exclut les risques de pénurie alimentaire ou de hausse vertigineuse du prix du pétrole.



Source : Economist Intelligence Unit, octobre 2011.

⁶² Le *Dutch Disease*, ou syndrome hollandais, est un phénomène économique par lequel une entrée massive de devises entraîne une surévaluation du taux de change et une perte de compétitivité des secteurs non bénéficiaires de cet apport en devises. Le syndrome hollandais (en référence à l'exploitation de gaz dans le pays dans les années 1960) touche principalement (mais pas exclusivement) les pays pétroliers et gaziers.

De l'autre côté, dès lors que les revenus pétroliers dépassent ceux issus du cacao et de l'or, l'appréciation de la monnaie locale paraît inévitable, ce qui aura pour effet mécanique d'affaiblir l'industrie locale (perte de compétitivité) ou bien les exportations de produits agricoles. Tel est l'avis exprimé par l'importante banque d'investissement *Renaissance Capital* dans un rapport produit sur l'économie ghanéenne début 2011, même si le cabinet n'envisage en 2011 qu'une très faible appréciation de la cedi (\$/GHS 1.45 en 2011 contre \$/GHS 1.43 en 2010). Cette perte de compétitivité, Mohammed Amin l'explique également à travers la perte de productivité consécutive à l'abandon de certains secteurs par une main-d'œuvre attirée par le secteur pétrolier. Le secteur manufacturier est traditionnellement le plus directement affecté par une appréciation des coûts de production, donc des prix de vente, tant et si bien que les consommateurs se tournent *in fine* vers les produits importés. Il en découle une perte de revenus des producteurs locaux et une disparition progressive des secteurs non compétitifs.

Les fonds ghanéens de gestion des recettes pétrolières

Longtemps gérées sur des comptes spéciaux rattachés directement au sommet de l'État, les recettes pétrolières tendent aujourd'hui à être budgétisées et la transparence se renforce tendanciellement sur le continent⁶³. Au Ghana, la *Petroleum Revenue Management Bill* a établi une architecture de gestion des revenus particulièrement ambitieuse et transparente. Les revenus sont versés sur un *Holding Fund* à partir duquel 70 % sont destinés au budget général, 21 % à un Fonds de stabilisation (*Stabilization Fund*) et 9 % à un Fonds pour les générations futures (*Heritage Fund*). Le premier sera destiné à contrecarrer les effets liés à la volatilité du cours du baril, afin notamment de garantir la stabilité du budget. Le second devrait s'apparenter à un fonds souverain destiné à thésauriser pour sauvegarder l'avenir de l'économie ghanéenne. Des comités seront chargés de faire leurs recommandations sur la gestion de ces fonds.

Si les expériences africaines sont rares en matière de fonds, elles sont plus nombreuses au niveau international. Rietveld et Pingé identifiaient en 2007 quatorze fonds alimentés par les recettes pétrolières. Le fonds pour les générations futures est censé remédier à la « taris-

⁶³ G. Magrin et G. Van Vliet, *op. cit.*

sabilité » du pétrole en investissant les recettes vers des actifs rémunérateurs, à l'image de ce que fait la Norvège avec son fonds souverain. Les flux générés par les actifs financiers doivent permettre de couvrir le service de la dette et ainsi d'assurer l'avenir des générations futures⁶⁴. Là encore, une différence de temporalités oppose un besoin d'épargne à long terme sans rentabilité assurée et l'urgence des besoins en infrastructures, en besoins sociaux et parfois en armes comme l'exemple tchadien l'a montré. Du coup, les fonds de ressources ne sont pas suffisants pour garantir, sur le long terme, la bonne gestion macroéconomique d'économies volatiles reposant sur l'exploitation des matières premières. Les emprunts garantis par les réserves du fonds peuvent suffire à détourner celles-ci de leurs visées initiales et cette configuration est à craindre pour le Ghana. De même, dans un environnement institutionnel faible, une modification des règles, une expropriation ou une urgence sociale peut remettre en cause le système. Outre le cas tchadien déjà évoqué, le fonds de stabilisation vénézuélien est intéressant à ce titre. Alors que le cadre légal était parfaitement respecté durant les premières années de fonctionnement, d'importantes modifications furent introduites après 1998, permettant au président de retirer certains fonds destinés à l'investissement pour faire face aux dépenses sociales et au règlement de la dette⁶⁵. En Côte-d'Ivoire, le fameuse Caistab (Caisse de stabilisation des prix du cacao) a été utilisée par les différents régimes comme caisse noire.

L'autre moyen de lutter contre le *Dutch Disease* est de ne pas influencer sur la variable monétaire mais de soutenir les secteurs touchés par cette perte de compétitivité. Dans le domaine de l'agriculture, très stratégique au Ghana et parmi les plus productifs d'Afrique, la modernisation du secteur à travers la formation des agriculteurs aux nouvelles technologies, la facilitation de l'accès des paysans aux crédits et l'encouragement étatique par la distribution d'engrais ou les subventions temporaires pour favoriser l'investissement, ou bien encore le soutien à l'achat de logement sont des solutions potentielles permettant de soutenir la production, de tirer son coût vers le bas et donc de protéger en partie les exportations agricoles en cas d'augmentation de la cedi. Dans le secteur aval, les agriculteurs doivent être accompagnés pour répondre aux exigences

⁶⁴ G. Magrin et G. Van Vliet, *op. cit.*

⁶⁵ A. Gelb et S. Grasmann, *op. cit.*

sanitaires des pays occidentaux sous peine de se voir ériger des barrières non tarifaires.

Reprenant notre propos sur les relations entre démocratie et pétrole, l'hypothèse peut être avancée qu'un pays répondant aux critères de l'ordre social ouvert de Douglass North (droits de propriété respectés, dislocation des oligarchies, etc.) est mieux à même de lutter contre le *Dutch Disease*. En effet, certains économistes nous rappellent, notamment à partir de l'expérience russe, que les oligarchies tendent à s'associer au pouvoir et aux régulateurs pour s'arroger le monopole de réseaux d'importation de produits étrangers et donc à laisser la monnaie locale s'apprécier pour préserver leur compétitivité⁶⁶. Partant du principe que la démocratie libérale écarte quelque peu les relations incestueuses de cette nature, on peut considérer que le Ghana dispose d'un État et d'institutions suffisamment fortes pour que ces réseaux d'importation n'aient pas une influence de taille à orienter la politique monétaire de la Banque centrale. En considérant la définition que donne la Banque mondiale d'un État faible, à savoir un État qui a un indice CPIA inférieur à 3,2, à l'instar de la République démocratique du Congo (RDC), du Soudan ou du Togo, le Ghana se présente comme relativement avancé avec un indice de 4,09.

Comme beaucoup d'autres pays d'Afrique subsaharienne, la diversification est devenue le maître mot du gouvernement ghanéen pour réduire les facteurs de dépendance et ainsi endiguer le *Dutch Disease*. Ainsi que le rappelle Herbert M'cLeod, « *diversification will reduce long-term vulnerabilities and dampen the shocks of the Dutch disease*⁶⁷ ». Toutefois, qu'il s'agisse d'une diversification de la production, des exportations ou des sources de revenus, rares sont les pays étant parvenus à diversifier leur économie. Graham Davis rappelle qu'entre 1970 et 1991, sur 23 pays étudiés, seule la Tunisie est parvenue à relever ce défi⁶⁸.

Le Ghana à l'heure de l'industrialisation ?

L'ambition du Ghana est d'éviter que le pétrole donne naissance à une économie de rentes, comprise comme une économie où les flux de revenus ne profitent pas aux activités productives du territoire. Ainsi que l'affirment Géraud Magrin et Geert Van Vliet, « pour des raisons historiques et géopolitiques complexes, à de rares exceptions près, les rentes africaines sont jusqu'à présent stériles : elles ne débouchent guère sur de l'accumulation ou de l'investissement

⁶⁶ J. Sachs et J. Stiglitz, *Escaping the Resources Curse*, Macartan Humphreys, 2007.

⁶⁷ H. M'cLeod, « Dealing with the Dutch Disease in a Fragile Political Economy Environment », Accra, ONUDI Policy Conference, mars 2011.

⁶⁸ G. Davis, « Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from the Mineral Economies », *World Development*, 1995, vol. 23, n° 10, p.1765-1779.

productif⁶⁹ ». Au regard de la part que représentera le pétrole dans l'économie du Ghana (7 % du PIB, mais vraisemblablement près de 20 % en 2015), il y a tout lieu de penser que le pays ne deviendra pas un État rentier, catégorie d'Etats où le pétrole fournit entre 40 et 50 % du PIB et près de 80 à 90 % des recettes d'exportation (Nigeria, Angola, Gabon, République du Congo, Guinée équatoriale). Comme évoqué précédemment, une gestion politique de la ressource est à craindre mais son contrôle et sa répartition répondent moins que dans d'autres pays à des logiques prédatrices. Dès lors, son utilisation productive peut être imaginée, d'autant que le Ghana est jusqu'à maintenant relativement épargné par les fuites de capitaux, si l'on en croit le rapport de l'ONG Global Financial Integrity, qui recense les sorties de capitaux des 53 pays d'Afrique de 1960 à 2008. Mieux, les fuites de capitaux à l'étranger ont diminué depuis 2002 au Ghana⁷⁰. La conservation de capitaux localement est un gage permettant d'envisager une économie productive et de répondre ainsi au souhait affiché publiquement par les autorités ghanéennes et le président Atta-Mills en tête. Lors de son second discours sur l'état de la Nation au début de l'année 2010, il avait annoncé le développement d'une industrie pétrochimique notamment destinée à produire des engrais bon marché afin de soutenir le développement agricole. Depuis, il a fait part de son souhait de développer une industrie manufacturière (verrière, aciérie, fonte d'aluminium) et conserve la volonté de mettre en place un fonds d'investissement agricole. En s'arrêtant quelques instants sur les cas de l'Indonésie et du Chili, ces deux Nations ont vu leurs économies transformées par une utilisation productive de leurs revenus pétroliers, lesquels ont permis de consentir à d'importants investissements publics dans l'agriculture et le développement rural.

La reproduction d'un tel scénario au Ghana demeure sujette à caution. Elle répond à une aspiration nationale vieille de l'indépendance, lorsque Kwame Nkrumah souhaitait faire de l'industrie locale le moyen de parvenir à une réelle indépendance économique. Depuis, le Ghana a tenté de mettre en place différents modèles d'industrialisation infructueux, tels le modèle d'économie duale d'Arthur Lewis, la méthode de substitution aux importations et celle d'une industrialisation tournée vers l'exportation. Aujourd'hui, la stratégie est celle de l'industrialisation à partir du pétrole et du gaz. Pour ce faire, l'actuel régime a déployé un *Ghana Shared Growth and Development Agenda*, mais sans plan national de développement en parallèle construit à partir des recettes pétrolières, ce qui accentue les craintes d'une mauvaise utilisation de celles-ci. Par ailleurs, selon Mohammed Amin, les revenus pétroliers et gaziers ne suffiront pas à réaliser le plan d'industrialisation. Si l'on en croit les prédictions du FMI, le Ghana enregistrera un gain annuel d'1 milliard de dollars

⁶⁹ G. Magrin et G. Van Vliet, « L'utilisation des rentes pétrolières en Afrique », *op. cit.*

⁷⁰ *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*, Global Financial Integrity, mars 2010.

pendant 20 ans. Rapportée au déficit budgétaire annuel du pays, à savoir 1,7 milliard de dollars auxquels s'ajoutent 30 millions de dollars de remboursement de prêts et 445 millions de financement de la dette de la Tema Oil Refinery (TOR), cette rente ne semble pas suffisante, le trou dans les finances publiques s'élevant à 2,2 milliards de dollars.

Un cadre opératoire qui reste à améliorer

D'un point de vue général, certaines conditions préalables à l'émergence d'une politique d'industrialisation à grande échelle ne sont pas réunies. Tout d'abord, celle-ci suppose de substantiels investissements en matière d'éducation pour former la main-d'œuvre locale. Or le choc de temporalités déjà évoqué rend la satisfaction de ce besoin compliqué. Un tel engagement de formation dans la longue durée ne répond aucunement au besoin immédiat de main-d'œuvre. La dépendance à l'expertise extérieure demeure handicapante.

Dale Rachmeler, manager du BUSAC, rappelle qu'un pré-requis pour parler d'industrialisation reste l'attrait des investisseurs. De ce point de vue, selon lui, l'accès limité au crédit est le principal frein aux investissements étrangers, tout comme le manque de respect du droit de propriété, ce que Douglass North considère comme étant au fondement d'un ordre social ouvert. Les difficultés de gestion foncière ont abouti à une diversité de problèmes que recense la Banque mondiale : 1) conflits liés à la propriété foncière, 2) insécurité de la propriété foncière qui nuit à la productivité et au retour sur investissement, 3) manque à gagner pour les gouvernements locaux et national, 4) accès difficile à la terre pour les investisseurs, 5) frontières indéterminées des terres coutumières. La Banque mondiale reconnaît surtout les incidences sur les investissements : « *Despite the rich natural resource base, land sector issues, especially difficulties in accessing land and insecurity of land tenure, have hampered investment and hence become a drag on Ghana's economic growth and development*⁷¹. » Il semblerait en revanche que le crédit se libère petit à petit. La croissance du crédit devrait se poursuivre en 2011 en raison de taux d'intérêt bas (27,6 % contre 32,8 % début 2010), d'une baisse des crédits en défaut de paiement (*non performing loans*) de 20 % à 18 % fin 2010, et d'un renforcement de l'activité économique avec une inflation qui devrait restée limitée aux alentours de 11 %. D'ailleurs, le Ghana suit attentivement les recommandations des institutions financières et figure en tête des pays d'Afrique ayant consenti le plus d'efforts en matière d'obtention du crédit selon le classement *Doing Business* 2010. Toutefois, le Ghana devra compenser le manque de financement consécutif à son futur passage au statut de pays à

⁷¹ Banque mondiale, *Project appraisal document on a proposed credit for Land Administration Project 2*, Agriculture and rural development unit, mars 2011.

revenu intermédiaire, qui signifie un accès à des conditions d'emprunt et de crédits concessionnels plus difficiles.

Le pays souffre également d'un important déficit d'infrastructures. Une stratégie d'industrialisation ne saurait être effective sans une augmentation de la capacité de production énergétique pour alimenter ses besoins énergivores. Les autorités envisagent une capacité de production de 5 000 mw à partir de l'exploitation du gaz naturel associé dans le projet Jubilee. Restent également de lourds efforts d'infrastructure à consentir dans les secteurs de l'eau, des télécommunications, des routes et des voies ferrées. Pourtant, le Ghana dépense déjà près de 1,1 milliard de dollars, soit 10 % de son PIB, en infrastructures, selon le rapport *Africa Infrastructure Country Diagnostic Report*, publié en mars 2010 par un consortium de donateurs et d'institutions africaines. En tant que signataire de la Millenium Challenge Corporation (MCC) en 2006, l'ancienne Gold Coast s'est engagée à orienter des capitaux vers la réhabilitation et le réaménagement du transport et des infrastructures de distribution dédiées aux exportations agricoles. Les initiatives telles que le Fonds pour le développement accéléré de la Région des Savanes/Nord du Pays illustrent la volonté d'investir les revenus du pétrole dans les infrastructures. L'objectif de ce fonds est de combler le déficit en routes des trois régions septentrionales du pays. Dans le Gonjaland, qui représente 53 % des terres de la Northern Region, dont le vice-président John Dramani Mahama est originaire, outre des réalisations sanitaires et éducatives, il est prévu de créer des « corridors de développement » autour de routes. Le gouvernement a reçu un prêt de 100 millions de dollars de la Banque africaine de développement (BAD) pour construire dès cette année la route Sawla-Damango.

Susan Ariel Aaronson déplore certaines autres fragilités de l'économie ghanéenne pouvant s'avérer préjudiciables au développement d'une industrie diversifiée⁷² : la faible attractivité des IDE hors minerais, l'absence de politique *antitrust* dans des secteurs stratégiques (transport, banques, énergie, télécommunications) où les ententes cordiales entre opérateurs maintiennent des prix élevés, un néopatrimonialisme persistant qui ralentit la capacité de changement des gouvernants, ou encore un manque de contrôle de l'administration rurale.

Vers une agro-industrie ghanéenne

Le développement d'une industrie nationale ne doit pas se faire à rebours des équilibres fondamentaux de son économie, mais se penser à partir de ceux-là. Parmi ces fondamentaux, un secteur agricole qui compte pour 40 % du PIB et occupe 60 % de la population ghanéenne. Un constat partagé par la Banque mondiale dans son rapport *The Economy-Wide Impact of Oil Discovery in Ghana*, publié en 2009. Deux tiers de l'industrie ghanéenne repose

⁷² S. A. Aaronson, « Extractive Industries, Public Interest, Accountability, Good Governance and Trade », Accra, ONUDI Policy Conference, mars 2011.

sur la production agricole, ce qui signifie qu'un secteur agricole non compétitif et stagnant réduirait la compétitivité de l'industrie ghanéenne.

Le cacao, dont le Ghana est deuxième producteur mondial, représente à lui seul près de 40 % des recettes d'exportation, 12 % du PIB, mais surtout, occupe une part très importante des populations rurales. Un économiste de l'Institute of Economic Affairs (IEA), Kwadwo Tutu, a récemment rappelé lors d'une conférence tenue à Accra que le cacao était une ressource plus enrichissante pour le Ghana que l'or⁷³. En 2009, 22 % des 3 milliards de dollars générés par l'industrie aurifère revenait au Ghana, contre 90 % des 1,87 milliards générés par l'industrie cacaotière. Quand cette dernière emploie 4 millions de personnes (dont 800 000 fermiers), le secteur minier en emploie 530 000 (dont une écrasante majorité de *galamseys* ou mineurs informels). Et pourtant, de 1994 à 2006, 73 % des IDE sont allés au secteur minéral, dont les impacts sur l'économie sont limités. S'engager dans la voie de l'agro-industrie commence par remédier à ce paradoxe. Bien que très timides pour le moment, certaines initiatives sont tout de même engagées dans la filière cacaotière. Après l'inauguration d'une usine de transformation 100 % ghanéenne à Takoradi en février par Plot Enterprises, destinée à produire des tablettes, du beurre et d'autres dérivés de cacao, le groupe ghanéen Cocoa Processing Company Ltd a inauguré fin mars une nouvelle usine de transformation du cacao sur son site de Tema. Une industrie cacaotière est non seulement un impératif économique mais également un gage de stabilité sociale au regard des emplois qu'elle génère et singulièrement en zone rurale. Pour reprendre les termes de Mohammed Amin, cette stratégie d'industrialisation est une route vers le désenclavement de régions pauvres. Ainsi, le calcaire de Buipe, une fois transformé en ciment, ne sera pas seulement pourvoyeur d'emplois, mais réduira également les coûts d'habitation et de construction, tandis que l'exploitation de l'urée pour la production de fertilisants augmentera la productivité agricole et les revenus des paysans. L'amélioration du secteur agricole serait un moyen judicieux de fixer les populations rurales dans les campagnes en leur offrant un emploi et d'empêcher la densification de la *suburb* autour d'Accra.

La traduction de ce désenclavement se lit dans le développement de la filière pétrochimique, axe fondamental pour l'État ghanéen afin de soutenir la production agricole. En janvier 2011, la GNPC et un groupement d'entreprises ont décidé de la construction d'une usine d'engrais dans la Western Region pour une valeur de 1,1 milliard de dollars, prévue pour 2016. La production d'engrais sera alimentée par la vente de gaz associé ghanéen et elle a pour finalité la création d'emplois et le soutien de filières agricoles sans

⁷³ Disponible sur : <http://www.ghana.gov.gh/index.php?option=com_content&view=article&id=4816:cocoa-adjudged-largest-foreign-exchange-earner&catid=96:top-headlines>.

appui extérieur afin de garantir la sécurité alimentaire ghanéenne. Ce projet s'inscrit dans la zone industrielle de Shama. Le gaz associé servira également à couvrir une partie des besoins énergétiques du champ de Jubilee.

L'agro-industrie est également destinée à gommer les inégalités territoriales naturelles du Ghana, entre un Nord pauvre en ressources agricoles et un Sud riche en ressources minérales et agricoles (cacao, ressources forestières). D'après les analyses de la Banque mondiale, entre 1992 et 2006, le nombre de pauvres aurait diminué de 2,5 millions dans le Sud du pays alors qu'il aurait augmenté de 900 000 dans le Nord. Après des décennies d'investissement quasi exclusif dans le Sud, des programmes sont désormais déployés pour dynamiser le Nord et compenser un écart qui va devenir abyssal avec l'exploitation pétrolière dans la Western Region. Le projet de l'Autorité de développement accéléré de la savane (SADA), effectif depuis août 2010, vise à constituer des pôles de croissance agricole au Nord, à moderniser la production agricole et à orienter sa commercialisation dans une perspective régionale, dirigée vers les pays de la sous-région. Bien que cette initiative suscite beaucoup de méfiance au Nord, notamment de la part des chefs coutumiers propriétaires fonciers, le gouvernement prévoit d'y injecter 200 millions de cedis. Une attention particulière sera apportée au renforcement de la filière karité considérée comme une industrie viable, capable d'aider à la réduction du niveau de pauvreté dans les trois régions du Nord, les parties du Nord du Volta et la région de Brong Ahafo. Elle implique 900 000 femmes ghanéennes dans les trois régions du Nord, faisant du Ghana le deuxième exportateur mondial après le Burkina Faso. Il convient de l'autre côté de la chaîne d'assurer des standards de qualité destinés à l'exportation après transformation locale, sans quoi l'industrie reste confinée au marché local et régional dans un premier temps. Il semblerait qu'un montage d'une usine de transformation de noix de karité soit sur le point d'être initié avec la Produce Buying Company (BPC) et la Brazil Sales et Purchase.

Le développement de l'agro-industrie est un défi majeur qu'il s'avère délicat de relever. Arne Wiig estime que les secteurs reposant sur des facteurs immobiliers, en premier lieu l'agriculture, sont les plus difficiles à diversifier étant donné qu'ils impliquent des enjeux fonciers politiquement très sensibles, *a fortiori* au Ghana où les chefferies conservent une prééminence sur les terres rurales⁷⁴. Or, les terres arables ne sont pas inépuisables et la disponibilité par habitant a été divisée par deux entre 1970 et 2000 (de 1,56 ha/hab. à 0,74 ha/hab.). La pression foncière va donc aller en s'accroissant.

⁷⁴ A. Wiig, « Diversification Strategies: A Way to Reduce The Resource Curse Problem? », Accra, ONUDI Policy Conference, mars 2011.

Le développement d'un marché sous-régional

Les besoins industriels ghanéens étant insuffisants pour absorber l'intégralité de la production, une industrie prospère ne peut se penser que dans un cadre régional. À titre d'exemple, le seul marché ghanéen ne peut supporter les 200 000 tonnes d'acier que peut produire la fonderie de Tema. Mais quand elle est reliée aux industries minières et pétrolières de la Guinée ou de la Sierra Leone, avec les usines de fabrication nationales (Aluworks au Ghana), un développement à long terme peut être envisageable. Le rôle de l'intégration régionale est donc fondamental.

La sécurité énergétique du Ghana dépend également de cette intégration régionale. Actuellement, la capacité de production du Ghana est de 2 044 mw (à 58 % issus de l'hydroélectricité et à 37 % de centrales thermiques). Mais les prévisions officielles anticipent une demande de 3 000 mw en 2015 et de 4 000 mw en 2020, sachant que les ressources hydrauliques totales du Ghana sont inférieures à 2 000 mw. Le Ghana devra donc doubler sa production d'ici à 2020. Le gouvernement a promis l'installation d'une unité de 1 200 mw, mais celle-ci ne sera pas effective avant 2012. D'ici là, le Ghana répond à ses besoins en s'approvisionnant avec le gaz du WAGP (*West African Gaz Pipeline*), qui alimente la centrale thermique de la VRA de Takoradi, même si le WAGP ne tourne pas à plein régime et est exposé aux actes de vandalisme dans le Delta. La future mise en valeur du gaz associé du champ de Jubilee renforcera l'importance énergétique du Ghana, le pays ambitionnant de se positionner en *hub* électrique de la sous-région, principalement en raison des difficultés rencontrées par la Côte-d'Ivoire et son réseau en déclin, dont la production pourrait cependant rebondir après le départ du président Gbagbo (relance de la centrale d'Azito par Alstom). Le gaz associé sera torché jusqu'à ce que le gouvernement achève la construction des réseaux de récupération *offshore* et *onshore*, d'ici à la fin de l'année 2011, au mépris de la loi votée par le Parlement ghanéen interdisant le torchage. La National Gas Development Taskforce a déclaré que le gaz de Jubilee pourrait être utilisé nationalement d'ici à juin 2012. Selon les déclarations de la GNPC, le pays devrait bénéficier de 5 600 millions de mètres cubes de gaz naturel lors de la première phase d'exploitation de Jubilee réceptionnés à l'usine de transformation de gaz de Jomoro. À noter que ce marché régional de l'énergie reste conditionné à la préservation de bonnes relations diplomatiques avec le voisin nigérian tout particulièrement.

La relance de Valco

La valorisation des ressources minières du pays à travers la transformation sur place est également au rang des priorités, notamment suite à l'annonce du plan de sauvetage de l'entreprise d'aluminium Valco, ancienne entreprise d'État qui avait cessé son

activité suite à l'échec d'un projet avec Alcoa⁷⁵ en 2007. Le gouvernement réfléchit au développement d'une chaîne intégrée de production d'aluminium, depuis l'extraction de minerais de fer avec le gisement d'Opon Manso, dans la région de l'Ouest. Les entreprises chinoises seront actrices de premier plan de cette industrie intégrée, notamment depuis l'annonce de la signature d'un *Memorandum Of Understanding* avec le groupe chinois Bosai Minerals Group, qui possède 80 % de la Ghana Bauxite Company à Awaso (Western Region). Cet accord prévoit un investissement de 1,2 milliard de dollars pour la création d'une usine de transformation de la bauxite destinée à l'extraction d'alumine. Ce projet remet au premier plan l'aspiration historique des gouvernants ghanéens à la production d'aluminium. Des projets qui reposent sur le renforcement du réseau électrique autant que sur la modernisation des réseaux routiers et des voies ferrées promise par le gouvernement et largement confiée aux compagnies chinoises présentes au Ghana. Opérant à 20 % de ses capacités, la Valco envisage d'atteindre une production de 200 000 tonnes métriques par an, ce qui lui a d'ores et déjà permis de signer deux accords d'approvisionnement avec des fabricants de câbles à haute tension, Western Rod et Wire Company Limited.

Canaliser les aspirations irrédentistes

Martin Luther King disait de l'émeute qu'il s'agissait du « langage de ceux qui ne sont pas entendus ». S'il est une certitude pour tout pays riche en ressources minérales, c'est que les autorités doivent écouter les revendications de toutes les communautés sous peine de laisser la place à des frustrations qui risquent de se muer en violences sporadiques, puis en groupements armés. Les autorités ghanéennes sont pleinement conscientes de cet état de fait, ne serait-ce qu'à la lumière de la situation qui prévaut au Nigeria⁷⁶. Les combattants à l'origine de la constitution du Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) sont pour beaucoup d'anciens pêcheurs dont l'activité a été perturbée par l'arrivée des compagnies pétrolières, et qui ont vu leur cause récupérée et instrumentalisée par des élites

⁷⁵ Alcoa est une compagnie américaine, troisième producteur mondiale d'aluminium. Alcoa détenait 10 % des parts du projet Valco, lesquelles ont été rachetées par les autorités publiques ghanéennes en 2008.

⁷⁶ Il n'est d'ailleurs pas exclu que certains groupes nigériens tentent d'étendre leur activité de milice au Ghana. Le 6 février 2011, 27 anciens militants de la région du delta au Nigeria ont été arrêtés à Takoradi. Présents pour bénéficier d'une formation dispensée par le National Vocational Training Institute (NVTI), en vertu d'un contrat passé avec une organisation nigérienne, ils se sont fait passer pour des étudiants nigériens d'un programme d'échange. Ils ont séquestré leur coordinateur dans un hôtel et planifiaient, selon le rapport de police, une vaste attaque contre des officiers nigériens à Accra.

locales désireuses de se lancer dans le très lucratif *oil bunkering* (vol de pétrole).

Dès lors, de nombreuses frustrations peuvent constituer le terreau favorable à l'émergence de mouvements de contestation, lesquels, s'ils ne sont pas canalisés ou étouffés, peuvent donner naissance à des revendications irrédentistes. Ces frustrations peuvent par exemple émaner d'une pollution persistante des côtes. Début 2011, une longue bande de la côte à Axim a été envahie de pétrole lourd sous forme de boulettes déversées en raison de l'augmentation du trafic de navires dans la zone. Les pêcheurs de trois communautés d'Axim (Amanfukumam, Akyinim and Brawire) n'ont pas pu aller en mer. Interrogé à ce sujet, Dale Rachmeler, manager de BUSAC, avance qu'il n'existe plus un seul kilomètre de plage propre sur tout le long de la côte.

Ces frustrations peuvent prendre racine dans l'absence de prise en compte des revendications des autorités coutumières. Fin 2010, quatorze *paramount chiefs* des alentours de Takoradi s'étaient vus signifier un refus après avoir réclamé la perception de 10 % de taxes. Cela n'a pas empêché l'émergence de nouvelles revendications des gouvernants de la Western Region, et notamment du député de Takoradi Kwabena Otchere-Darko Mensah, qui revendique aujourd'hui que le siège de la future Petroleum Commission soit à Takoradi.

Autre exemple de frustration, la *Petroleum Revenue Management Bill* prévoit le versement de *royalties* aux communautés affectées et déplacées par les projets *onshore*, mais ne prévoit aucun versement pour les gisements *offshore*, alors que les communautés côtières sont affectées malgré tout. Les pêcheurs se sont déjà vus interdire de pêcher dans une importante zone de 500 mètres autour des derricks tandis que la lumière de ces derniers attire la plus grande partie des poissons, de sorte que les pêcheurs refoulés au large voient leur rendement s'effondrer. Il n'y aurait pas eu à ce jour de compensations négociées. En juin 2010, Nana Kwame Ayensu, *Chief Fisherman* à Winneba, avait appelé à une intensification des plantations de cocotiers pour suppléer à l'activité de pêche.

Parmi les localités les plus concernées par le boom pétrolier, celle de Bonyere est en proie à une multiplication d'incidents et de revendications de la part des communautés locales. Le projet de Bonyere vise à construire une usine de gaz naturel de 1,2 milliard de dollars, alimentée par le gaz de Jubilee pour fournir la centrale thermique d'Aboadze. En plus de l'usine de gaz naturel, ce terrain de 24km² accueillerait une usine pétrochimique, une raffinerie éventuellement, et une usine d'engrais. L'usine permet de générer 300 millions de mètres cubes de gaz par jour, et fournit 5 000 emplois à la région. En octobre 2010, des résidents de quatre communautés (Bonyere, Kabla-Suazo, Dum-Suazo et Egbazo) du district de Jomoro dans la Western Region ont protesté contre la GNPC qui va couper des cocotiers dont dépendent les communautés pour y installer l'usine de gaz naturel sur 5 000 hectares. Près de 200 paysans de 27 clans seront affectés. En dehors des faibles revenus générés par

la vente de noix de coco, l'huile de noix de coco est produite à grande échelle depuis plus d'un siècle et il s'agit de la principale source de revenus pour nombre de familles de la Western Region. La GNPC est suspectée de vouloir récupérer les terrains en raison du pétrole *onshore* qui y résiderait depuis les explorations de la Gulf Oil of America dans les années 1950. Il s'agit du premier conflit lié au pétrole depuis 2007. En outre, l'EPA, par la voix de son directeur exécutif, Jonathan Allotey, a déclaré les activités de la GNPC dans le district de Jomoro comme illégales. En effet, les coupes de cocotiers et d'hévéas appartenant à des populations indigènes ont été entamées sans permis environnemental, l'octroi duquel suppose une reconnaissance de la zone, une *baseline study* (étude de base) et une consultation publique des communautés.

En juin 2011, les populations riveraines à Bonyere se sont à nouveau mobilisées. Si elles ne semblent pas s'opposer pour le moment au projet, elles se dressent contre les termes des compensations qu'elles jugent inéquitables. Elles estiment que la zone tampon entre le site et leurs habitations est trop large, ce qui risquerait de priver plusieurs communautés locales de l'accès aux terres. La capacité de mobilisation des populations riveraines est sans doute affaiblie par une guerre entre chefs coutumiers à Bonyere, qui empêche les autorités coutumières de s'opposer à l'installation du projet. Les communautés reprochent d'ailleurs à la GNPC d'utiliser cette dispute entre chefs pour s'arroger des *stool lands* (terres seigneuriales) sans consultation préalable des autorités compétentes. En effet, c'est le chef destitué de Bonyere, Romanus Awokah Arloo, qui a offert les terres à la GNPC, alors qu'un chef ne peut pas céder des terres appartenant à des individus. Il continue d'usurper le titre du nouveau chef Nana Nyamekeh Annor II. Vingt-cinq anciens militaires appartenant à ces communautés ont menacé de prendre les armes pour défendre leurs droits.

Effet pervers de l'activité pétrolière, il existe un risque que les districts concernés par l'exploitation pétrolière soient privés d'aide internationale en raison des retombées *a priori* positives du pétrole. Ainsi, un projet de la Banque mondiale, *Small Town Water and Sanitation Project for Ghana*, exclut cinq des six districts le long de la côte. Les districts concernés sont Ahanta West, Jomoro, Nzema East, Sekondi-Takoradi et Shama. Il semblerait que ces zones aient été exclues parce que Tullow y aurait construit des puits de forage, mais dont peu d'entre eux rapportent de l'eau et quand c'est le cas, elle est non potable. Dr Toni Aubyn, director of Corporate Affairs and External Relations à Tullow, a reconnu que seuls quatre puits sur 25 fonctionnaient. En conséquence de quoi, Tullow a mis en place des services d'approvisionnement en eau à destination des communautés.

Conclusion

Le Ghana est à la croisée des chemins dans son histoire et se voit confronté à un double défi : celui de la consolidation démocratique et de la valorisation responsable de ses ressources pétrolières. La tâche est d'autant plus ardue que ces deux défis s'influencent réciproquement, le respect des principes inhérents à la démocratie libérale étant un gage de bonne gouvernance des ressources pétrolières, et l'entrée dans le club des pays producteurs de pétrole pouvant affaiblir ces principes démocratiques pour consolider les positions économiques d'élites prédatrices.

Le Ghana fait aujourd'hui figure de modèle démocratique, un statut que le pays se doit de préserver. Alors que l'élection présidentielle en 2012 permettra au pays de témoigner une nouvelle fois de son respect du verdict des urnes, l'ancienne Gold Coast a également la possibilité de devenir un exemple africain en matière de gouvernance des ressources minérales. Le Ghana a su mettre en place les institutions permettant d'appréhender positivement cette ère pétrolière. Mais il est encore trop tôt pour affirmer que ces institutions conserveront leurs prérogatives intactes dans la durée et qu'elles ne seront pas réduites à un rôle de faire-valoir. Afin de ne pas reproduire le précédent tchadien, la société civile ghanéenne a pour responsabilité de rappeler les autorités ghanéennes à leurs engagements et à leurs devoirs. Au-delà des institutions, il est impérieux que le gouvernement ghanéen planifie l'utilisation qui sera faite des revenus placés sur le *Petroleum Holding Fund* et garantisse légalement que les fonds ne pourront être retirés discrétionnairement pour rembourser une créance, pallier à des besoins urgents (sociaux notamment) ou pour financer des dépenses de fonctionnement davantage que d'investissement.

Il est tout aussi essentiel pour le Ghana d'éviter le syndrome nigérian en gérant les externalités négatives inhérentes à tout projet pétrolier et en répondant du mieux possible aux attentes et revendications des communautés riveraines et singulièrement des populations directement impactées par le projet. Il s'agit avant tout d'une urgence car, comme le montrent parfaitement Luc Zandvliet et M. B. Anderson⁷⁷ dans leur ouvrage sur l'engagement sociétal des compagnies minières et pétrolières, la nature de leur premier contact avec les communautés locales conditionne l'avenir de leurs relations

⁷⁷ L. Zandvliet et M. B. Anderson, *op. cit.*

à long terme. Avant de considérer ces communautés comme des facteurs de troubles ou, *a minima*, des sources de ralentissement de l'avancement du projet, il faut les voir comme des partenaires. Il en va à long terme de l'acceptabilité du projet et donc de la résilience de l'entreprise.

Bibliographie

Ouvrages

A. Branoah Banful, *Can Institutions Reduce Clientelism? A study of the District Assemblies Common Fund in Ghana*, Harvard University, 2007.

L. Diamond, *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, New York, Times Books, 2008.

F. Fukuyama, *Trust, the social virtues and the creation of prosperity*, New York, Free Press, 1995.

T. L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

D. North, J. J. Wallis et B. R. Weingast, *Violence et ordres sociaux*, Gallimard, 2010.

D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

J. Sachs et J. Stiglitz, *Escaping the Resources Curse*, Macartan Humphreys, 2007.

R. Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Columbia University Press, 2007.

L. Zandvliet et M. B. Anderson, *Getting it right. Making Corporate-Community Relations Work*, Hardback, 2009, 240 p.

Articles

P. Collier et A. Hoeffler, « Démocraties pétrolières », *Afrique Contemporaine*, n° 216, 2006.

G. Davis, « Learning to love the Dutch disease: evidence from the mineral economies », *World Development*, vol. 23, n° 10, 1995, p.1765-1779.

F. K. Drah, « Civil Society and the Transition to pluralist Democracy », in K. A. Ninsin et F. K. Drah (dir.), *Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic*, Accra, Woeli Publishing Services, 1993, p. 72-111.

B. Eifert, A. Gelb et N. Borje Tallroth, *Gérer la manne pétrolière*, *Finances & Développement*, mars 2003.

H. Finger et A. Sadikov, « Réduire la dette publique », *Finances & Développement*, juin 2010.

A. Gelb et S. Grasmann, « Déjouer la malédiction pétrolière », *Afrique contemporaine*, 2009.

P. Jacquemot, « Chefferie et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 1, 2007, 252 p.

M. W. Kpessa, « The Politics of Public Policy in Ghana : From Closed Circuit Bureaucrats to Citizenry Engagement », *Journal of Developing Societies*, vol. 27, n° 29, 2011.

G. Magrin et G. Van Vliet, « L'utilisation des rentes pétrolières en Afrique », in J. Lesourne, *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business*, Paris, Ifri, 2009, « Les Études ».

G. Magrin et V. Van Vliet, « Greffe pétrolière et dynamiques territoriales : l'exemple de l'onshore tchadien », *Afrique contemporaine*, n° 4, 2005, p. 87-105.

P. Rosanvallon, « Quelle fiscalité pour quelle démocratie ? », *Institut de la gouvernance*, 2008.

M. Ross, « Does Oil Hinder Democracy? », *World Politics*, n° 53, 2001, p. 325-361.

M. Ross, « Oil and democracy revisited », UCLA, 2009.

Rapports

A. Abdulai, *Political context study*, Human rights, Power and Civic Action research project, Universities of Oslo, Leeds and Ghana, 2009.

Afrimap, *Démocratie et participation au processus politique au Ghana*, Open Society Initiative for West Africa, 2007.

Bank of Ghana, *A Framework for the Management of Oil Resources in Ghana*, Policy Brief, décembre 2007.

Banque mondiale, *The Economy-wide Impact of Oil Discovery in Ghana*, novembre 2009.

Banque mondiale, *Project Appraisal Document on a Proposed Credit for Land Administration Project 2*, Agriculture and rural development unit, mars 2011.

C. Breisinger, X. Diao, R. Schweickert et M. Wiebelt, *Managing Future Oil Revenues in Ghana: An Assessment of Alternative Allocation Options*, International Food Policy Research Institute, mai 2009.

D. M. E. Cann, *Rescue Mining Communities*, WACAM, novembre 2008.

Civil Society Platform on Oil and Gas, *Ghana's Oil Boom, A Readiness Report Card*, Ghana, avril 2011.

R. Crook, *The Role of Traditional Institutions in Political Change and Development*, CDD/ODI Policy Brief, novembre 2005.

I. Gary et T. L. Karl, *Le Fonds du baril. Boom pétrolier et pauvreté en Afrique*, Catholic Relief Services, 2003.

Ghana Aid Effectiveness Forum, *Spending Wisely: A Budget Reform Action Plan for Ghana*, décembre 2010.

Ghana Center for Democratic Development (CDD-GHANA), *Averting the Resource Curse in Ghana: The Need for Accountability*, octobre 2008.

Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*, mars 2010.

ISODEC and Oxfam America, *Ghana's Big Test. Oil's challenge to democratic development*, Research Report, 2009.

UNDP, *Energy in National Decentralization Policies*, Ghana, 2009.

Conférences

S. A. Aaronson, « Extractive Industries, Public Interest, Accountability, Good Governance and Trade », Accra, ONUDI Policy Conference, mars 2011.

D. Booth, R. Crook, E. Gyimah-Boadi, T. Killick, R. Luckham, N. Boateng, *What Are the Drivers of Change in Ghana?*, « CDD/ODI Policy Brief », 2005.

J. H. Mensah, « Observing African Excellence as Prelude to African Renaissance », *Ghana Speaks Lecture/Seminar Series*, Institute for Democratic Governance, Accra (Ghana), 2007

H. M'cLeod, « Dealing with the Dutch Disease in a Fragile Political Economy Environment », Accra, ONUDI Policy Conference, mars 2011.

A. Wiig, « Diversification Strategies: A Way to Reduce the Resource Curse Problem? », Accra, ONUDI Policy Conference, mars 2011.