

L'économie de la Côte de l'Or et du Ghana

Stephen Hymer

Volume 46, Number 1, April–June 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1003837ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1003837ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hymer, S. (1970). L'économie de la Côte de l'Or et du Ghana. *L'Actualité économique*, 46(1), 15–66. <https://doi.org/10.7202/1003837ar>

# L'économie de la Côte de l'Or et du Ghana\*

## INTRODUCTION

Le gouvernement du Ghana a accompli au cours de ce siècle trois séries d'efforts majeurs visant à promouvoir le développement (cf. tableau 1). La première phase (1900-1920) correspond au début de la colonisation. La deuxième (1920-1926) est généralement intitulée « Plan Guggisberg » d'après le nom du gouverneur qui a inspiré ses principes. La troisième (1945-1965) peut être subdivisée en deux étapes : le Plan de 1951 (préalable à l'indépendance), et les efforts du président Nkrumah après 1960.

Le but de cet article est d'étudier les stratégies et résultats de chacun de ces efforts en portant un intérêt particulier à la période coloniale<sup>1</sup>. Sa conclusion principale est que les efforts du gouvernement furent un échec total à tel titre que les mesures prises ont probablement retardé le rythme de la croissance. Le gouvernement a puisé dans le secteur privé, qui constitue la partie dynamique de l'économie, un surplus considérable, a peu donné en échange et a ralenti le développement du pays. Les efforts ont surtout consisté à accroître la part du secteur gouvernemental ou des entreprises étrangères qui en retour ont peu apporté à l'économie. Ceci a conduit à des structures économiques peu productives, caractérisées par

---

\* Jusqu'à l'indépendance, en 1957, le Ghana s'appelait Côte de l'Or. Dans un but de clarification, nous utiliserons le terme de Ghana sauf dans les citations.

1. Les bases théoriques de l'étude sont exposées dans S. Hymer et S. Resnick, « Interactions Between the Government and the Private Sector, an Analysis of Government Expenditure Policy and the Reflection Ratio » in Ian Steward, ed., *Report of a Conference* (Edinburgh, University of Edinburgh Press, 1969) ainsi que dans « Capital and Wealth in the Development Process », Center Discussion Paper No. 63, Economic Growth Center, Yale, 1969, ronéotypé.

**Tableau 1**  
**Le secteur gouvernemental, 1900-1960**

Années	Dépenses (prix de 1953) (millions de livres)			Répartition, en p.c. du total		Indice des dépenses per capita	Revenus, en p.c. des ex- portations
	totales	ordinaires, y compris les chan- gements dans la dette publique	extra- ordinaires et de dévelop- pement	extra ordinaires et de dévelop- pement	chan- gements dans la dette publique		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1900	8.2	2.3	5.9	72	0	46	44
1901	6.6	2.6	4.0	61	2	38	90
1902	9.1	3.4	5.7	63	2	52	67
1903	8.4	4.6	3.9	46	5	47	58
1904	5.0	4.5	0.5	9	10	27	48
1905	4.3	4.0	0.3	7	10	24	35
1906	4.6	3.9	0.7	15	10	25	32
1907	4.2	3.7	0.5	11	10	23	25
1908	5.1	4.0	1.1	22	8	28	30
1909	7.6	4.5	3.1	46	7	41	29
1910	6.8	4.3	2.5	37	7	34	36
1911	6.0	4.3	1.7	29	7	31	29
1912	6.2	4.5	1.7	28	7	32	28
1913	7.1	4.5	2.7	37	5	34	23
1914	8.2	4.9	3.4	41	6	40	27
1915	7.8	5.4	2.5	32	8	37	23
1916	5.1	3.7	1.4	27	8	24	30
1917	4.6	3.7	1.0	21	9	20	26
1918	3.3	2.8	0.5	15	9	15	28
1919	3.9	3.3	0.6	14	7	17	22
1920	7.0	4.0	2.9	42	7	30	28
1921	13.6	6.8	6.8	50	6	58	39
1922	15.5	10.9	4.7	30	7	65	39
1923	10.7	5.5	5.2	48	8	43	39
1924	12.5	5.9	6.6	53	7	49	36
1925	11.5	6.5	5.0	43	7	44	34
1926	13.4	7.5	5.9	44	11	52	33
1927	11.7	6.6	5.1	44	10	43	33
1928	14.4	8.8	5.6	39	10	52	33
1929	12.6	9.2	3.4	27	11	45	33

**Tableau 1**  
**Le secteur gouvernemental, 1900-1960**

(suite)

Années	Dépenses (prix de 1953) (millions de livres)			Répartition, en p.c. du total		Indice des dépenses per capita	Revenus, en p.c. des ex- portations
	totales	ordinaires, y compris les chan- gements dans la dette publique	extra- ordinaires et de dévelop- pement	extra- ordinaires et de dévelop- pement	change- ments dans la dette publique		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1930	13.5	10.6	3.0	22	11	47	38
1931	11.8	11.3	0.5	4	15	40	36
1932	11.9	11.8	0.1	1	18	40	39
1933	10.1	10.1	0	0	19	33	42
1934	11.8	11.7	0.1	1	17	38	42
1935	12.8	12.1	0.7	6	16	40	43
1936	14.7	13.1	1.6	11	14	44	37
1937	13.7	12.0	1.7	13	12	40	28
1938	14.8	12.7	2.1	14	11	42	40
1939	15.7	13.6	2.1	14	10	43	34
1940	13.2	12.6	0.7	5	9	35	33
1941	10.7	10.4	0.4	3	10	28	39
1942	10.1	9.6	0.5	4	9	26	42
1943	9.2	8.4	0.8	9	8	23	43
1944	8.8	7.5	1.3	14	9	22	53
1945	11.0	8.3	2.7	25	5	26	54
1946	11.5	9.2	2.4	20	4	27	43
1947	15.0	10.9	4.2	28	2	33	18
1948	15.9	12.0	3.9	25	2	34	22
1949	20.1	14.6	5.4	27	1	43	75
1950	22.2	16.1	6.1	28	1	47	54
1951	25.0	15.5	9.5	38	1	51	47
1952	40.0	22.6	17.4	44	1	80	55
1953	52.2	30.0	22.2	43	1	100	65
1954	64.3	36.8	27.4	43	2	121	76
1955	89.3	50.4	38.9	44	1	162	67
1956	77.6	47.6	29.9	39	1	139	50
1957	77.3	49.6	27.7	36	1	134	72
1958	98.6	58.9	39.7	40	1	166	72
1959	116.3	74.2	42.0	36	1	192	62

l'existence d'une bureaucratie étatique inefficace, d'un secteur des entreprises étrangères peu dynamique cependant que les entreprises ghanéennes demeuraient archaïques.

Il convient de noter, pour atténuer le caractère surprenant de cette conclusion, que le but premier de l'administration n'était pas la croissance économique mais le maintien d'une certaine structure politique. Ce but devait être atteint malgré l'absence d'assise politique au Ghana pour le gouvernement colonial alors que les ressources à attendre de la Grande-Bretagne étaient limitées<sup>2</sup>. Comme l'administration manquait d'énergie pour faire face aux tensions de la croissance économique, elle a agi pour ralentir cette croissance plutôt que pour l'accélérer et a visé à limiter l'accumulation des capitaux, la spécialisation du travail ainsi que le développement des échanges<sup>3</sup>. Après le second conflit mondial, les problèmes sont devenus trop graves pour être résolus de cette façon et les administrateurs ont abandonné la partie. Qu'ils l'aient fait dignement et de bonne grâce est une question de forme et non de fond. Le problème du sous-développement demeurait.

#### I. 1900-1920<sup>4</sup>

Les administrateurs coloniaux de 1900 ne considéraient pas le développement comme la priorité absolue qu'il est aujourd'hui mais envisageaient la Côte de l'Or comme un pays sous-développé (« Le

2. Geoffrey Kay dans *The Underdevelopment of Ghana* (Cambridge, Cambridge University Press, publication annoncée) développe cet argument en détail dans l'introduction à une collection de documents historiques et statistiques relatifs à l'économie du Ghana.

3. « Il est probable que la nation progresse plus rapidement que souhaité pour le gouvernement qui s'est comporté à plusieurs reprises plutôt comme une force de freinage que d'accélération ». A.W. Cardinall, *The Gold Coast 1931*, (Accra : Government Printing Office, 1932). Cardinall était un fonctionnaire colonial responsable du recensement. Cette citation est extraite de sa revue des événements de la décennie de Guggisberg. Voir aussi les conclusions de D. Walker et Cyril Ehrlich, « Stabilization and Development Policy in Uganda : An Appraisal », *Kyklos*, vol. 12, fasc. 3, 1959. « L'administrateur britannique se conçoit souvent plus comme un protecteur paternaliste que comme un révolutionnaire. Il vise plus à maintenir la paix et l'ordre parmi les peuples primitifs qu'à encourager ceux qui montrent la voie dans le domaine économique ou politique » et celles de C.L.R. James, *The Black Jacobins* (New York, Vintage Books, 1963) « Le colonialisme détruit les richesses profondes du continent, le génie créateur du peuple africain ».

4. Sur les changements de structure au cours de cette période, voir R. Szereszewski, *Structural Changes in the Economy of Ghana, 1891-1911* (Londres : Weidenfeld and Nicholson, 1965) ; et l'étude de Polly Hill dans *Economic Development and Cultural Change*, octobre 1967. Pour une analyse contemporaine voir : *Precis of Information Concerning the Colony of the Gold Coast and Ashanti*, 1904.

sol est partout fertile et les besoins des individus étant peu importants, il y a peu d'incitation à travailler ») pour lequel ils avaient un plan en vue de promouvoir « de nouvelles méthodes et de nouvelles façons de faire ». La stratégie était orientée vers l'extérieur eu égard au capital, aux entreprises, aux marchés. L'Afrique était envisagée comme possédant un réservoir abondant (bien que souvent peu actif) de main-d'œuvre et de ressources naturelles. Le capital et les entreprises manquaient. Il fallait les faire venir de l'extérieur. Les colonies étaient des « régions sous-développées qui ne pourraient facilement être développées sans l'appui de l'Empire »<sup>5</sup>. La Côte de l'Or et la Grande-Bretagne étaient ainsi complémentaires : une base naturelle pour la coopération existait entre la colonie où les terres étaient abondantes et la métropole riche en capital. Le rôle de l'État était de briser les obstacles aux échanges entre la colonie et la Grande-Bretagne, de fournir l'infrastructure et les services fondamentaux nécessaires, d'assurer un climat favorable aux investissements étrangers. Cette vue des choses a conduit à porter un intérêt exagéré aux marchés et au capital étranger, à négliger les possibilités locales.

Le premier « plan » de développement est entré en application en 1900. La méthode consistait à développer le pays en suivant la règle des trois R : « *Rule of the British, the Railways, and Ross' medical achievements.* »<sup>6</sup> Le programme était court, modeste et fut au moins en apparence couronné de succès. La clef de voûte du plan résidait dans la construction d'un chemin de fer et la pacification du pays. Le gouvernement ne disposait pas de revenus suffisants pour financer le programme dans sa totalité, mais le déficit a été comblé par l'émission d'obligations sur le marché de Londres. La construction d'un chemin de fer de Sekondi à Kumasi a commencé en 1898 et a été terminée en 1903. La pacification a pris fin en 1901. Un effort fut accompli pour élargir la structure

5. Joseph Chamberlain, secrétaire d'État aux colonies, Chambres des Communes, 22 août 1895.

La théorie du commerce était une application directe de la loi ricardienne des rendements décroissants. La protection du capital britannique était apparemment inspirée par les thèses mercantilistes. Nous pourrions noter comme l'a fait Douglas Rimmer dans une étude intitulée « Schumpeter and the Underdeveloped Countries », *The Economic Bulletin of Ghana* (vol. 2, no 5, mai 1958) que le Ghana a été colonisé au moment où le capitalisme britannique était en déclin.

6. Tiré de A. McPhee, *The Economic Revolution in British West Africa*, Londres : Oxford University Press, 1926.

Tableau 2

## Indices du commerce extérieur du Ghana

(1953 = 100)

Année	Exportations			Importations	
	Volume	Valeur (en pouvoir d'achat constant)	Termes d'échange	Volume	Per capita
1886	2	3	129	—	—
1887	2	3	127	—	—
1888	3	3	112	—	—
1889	3	3	130	—	—
1890	3	5	184	—	—
1891	3	5	169	—	—
1892	3	5	162	—	—
1893	3	6	186	—	—
1894	4	7	179	—	—
1895	4	7	186	—	—
1896	3	6	222	—	—
1897	3	7	243	—	—
1898	3	8	291	—	—
1899	4	9	260	—	—
1900	4	7	202	9	27
1901	3	4	138	13	39
1902	4	7	165	14	42
1903	4	8	202	15	44
1904	5	11	196	13	37
1905	6	12	220	11	31
1906	8	16	208	13	37
1907	9	21	222	13	37
1908	10	20	195	14	38
1909	12	21	180	13	37
1910	12	21	181	17	46
1911	18	30	170	19	50
1912	19	33	170	21	55
1913	23	40	173	21	53
1914	23	29	124	18	47
1915	30	42	142	18	43
1916	27	34	127	23	55
1917	37	27	72	14	34
1918	26	10	40	10	23
1919	59	28	46	19	43
1920	42	30	71	32	73
1921	43	19	43	26	58
1922	60	37	71	30	65
1923	65	35	55	37	76
1924	73	40	56	34	71
1925	72	43	60	41	82

Tableau 2

## Indices du commerce extérieur du Ghana

(1953 = 100)

(suite)

Année	Exportations			Importations	
	Volume	Valeur (en pouvoir d'achat constant)	Termes d'échange	Volume	Per capita
1926	77	47	62	38	77
1927	70	59	84	52	100
1928	75	57	77	54	100
1929	80	51	64	46	86
1930	67	45	66	43	78
1931	81	37	46	25	44
1932	76	43	57	32	56
1933	78	40	51	30	50
1934	82	46	56	32	52
1935	93	54	59	53	85
1936	106	72	67	61	94
1937	88	82	93	75	114
1938	100	57	57	46	69
1939	100	65	65	45	65
1940	85	55	64	32	45
1941	84	43	51	25	34
1942	56	30	52	28	37
1943	74	25	34	23	31
1944	77	24	30	23	29
1945	86	36	42	31	38
1946	91	44	49	36	43
1947	72	45	63	45	53
1948	85	82	98	53	61
1949	105	70	66	77	87
1950	104	107	104	79	86
1951	95	103	108	85	90
1952	91	91	101	86	89
1953	100	100	100	100	100
1954	92	152	166	97	95
1955	92	130	142	119	113
1956	102	120	119	124	116
1957	115	125	109	129	116
1958	98	143	146	115	96
1959	114	159	140	162	139
1960	131	162	124	178	149
1961	157	139	88	183	148
1962	174	145	84	156	125
1963	164	144	88	179	139
1964	162	148	92	160	122

administrative. En 1904, la dette publique se situait au-dessus de deux millions de livres.

La période qui suivit fut marquée par une croissance rapide des exportations et de l'ensemble de l'économie (tableau 2). Les revenus gouvernementaux ont crû parallèlement : le gouvernement pouvait rembourser et amortir ses dettes tout en disposant d'un surplus important permettant d'améliorer l'infrastructure et la qualité des services fournis. La satisfaction officielle n'était toutefois pas justifiée : la contribution gouvernementale à la croissance n'était pas un facteur décisif ni un facteur important. La politique de l'administration était souvent maladroite et peut-être nocive : une bonne partie des efforts visait à développer l'investissement étranger dans les activités d'extraction de l'or qui étaient dominées par les Européens. Parallèlement, la production africaine de cacao était peu encouragée par les mesures prises. Il est dans une certaine mesure vrai de dire que la production de cacao s'est développée en dépit de la politique suivie plutôt que grâce à celle-ci.

### 1) *La production d'or et le capital étranger*

Le Ghana<sup>7</sup> possède une longue histoire en tant que producteur d'or. Les voyageurs et les soldats visitant l'Ashanti avaient décrit des richesses fabuleuses. Les mines d'or étaient exploitées depuis au moins le 16<sup>e</sup> siècle, mais les méthodes africaines étaient insuffisamment productives. L'exploitation de l'or nous fournit un bon exemple d'un développement colonial : une matière première riche et fortement demandée sur les marchés mondiaux existait qui ne pouvait être exploitée que par l'apport de facteurs de production européens. Le rapport annuel du gouvernement de la Côte de l'Or prévoyait en 1898 que 40 millions de livres sterling d'or seraient extraites en dix ans.

L'aide du gouvernement fut essentielle pour aider l'industrie de l'or à démarrer. Bien que quelques mines à haute teneur en minerai soient situées près de la côte, il était difficile et coûteux de transporter l'équipement par les méthodes traditionnelles (transport à dos

7. Sur le développement de l'extraction aurifère, voir : H. Bevin, « M.J. Bonnat. Trader and Mining Promoter », *The Economic Bulletin*, vol. 4, no 7, juillet 1960 ; Gold Coast Chamber of Mines, *Gold from the Gold Coast*, (1950) ; D. Kimble, *A Political History of Ghana* (Oxford : Oxford University Press, 1963).

d'homme). L'absence de chemin de fer handicapait les efforts des Européens en vue d'établir une industrie extractive de l'or entre 1870 et 1880. Les efforts ne furent couronnés de succès qu'après que la construction du chemin de fer eut fourni un moyen de transport à bon marché.

Le gouvernement a aussi aidé les capitalistes étrangers à disposer de la main-d'œuvre nécessaire dans des conditions adéquates. La plupart des gouvernements coloniaux, loin de pratiquer le laisser-faire, considéraient que l'action sur le marché du travail était une fonction essentielle du gouvernement dans la mesure où elle pouvait assurer au secteur exportateur une fourniture de travail dans les conditions souhaitées<sup>8</sup>. Le gouvernement de la colonie est parti du postulat traditionnel selon lequel « un des problèmes essentiels de la Côte de l'Or est l'insuffisance de la main-d'œuvre dont l'origine se situe principalement dans le comportement des autochtones »<sup>9</sup>, mais des mesures aussi énergiques que celles qui ont été

8. F. Elliot Berg, « The Development of a Labour Force in Sub-Saharan Africa », *Economic Development and Cultural Change*, et « Backward-Sloping Labour Supply Functions in Dual Economies — The African Case », *Quarterly Journal of Economics*, août 1961, pp.468-492.

La logique économique à la base de cette politique était la théorie de la courbe atypique de l'offre de travail. Il était admis que, du fait du retard économique et des horizons limités de la population indigène, la courbe d'offre était inélastique et caractérisée par une pente négative, en l'absence de l'introduction de nouveaux biens. Un accroissement de la demande de travail devait, pensait-on, provoquer à la fois une hausse de salaire et une baisse de la quantité de travail disponible. Pour surmonter ces difficultés, une politique était proposée qui devait maintenir les salaires à des niveaux « raisonnables » et accroître l'offre de travail. Dans plusieurs parties de l'Afrique, des capitations, des confiscations de terre et autres mesures coercitives ont été utilisées pour obliger la population indigène à quitter les secteurs traditionnels pour travailler dans les secteurs modernes tout en évitant des hausses de salaire. Il va presque de soi que le bien-être de la main-d'œuvre ne jouait qu'un rôle modeste dans la politique économique coloniale. Ce n'est qu'à la fin des années trente qu'un ministère du travail fut créé. Les enquêtes ont montré que les conditions dans lesquelles la main-d'œuvre agricole partait vers le sud à la recherche d'emplois étaient souvent inhumaines. Le gouvernement n'avait rien fait.

Orde Browne, conseiller en matière de travail au secrétariat d'État aux colonies notait dans une analyse du développement d'une main-d'œuvre ghanéenne : « Les symptômes d'un tel développement (par exemple recrutement, transport organisé, contrats écrits etc.) n'apparurent pas... Le fait nouveau ne s'est donc pas manifesté clairement et le gouvernement colonial eut des difficultés à en mesurer les conséquences ».

« La situation est dans ces conditions théoriquement parfaites, caractérisée par un afflux de travailleurs entièrement libres de toute contrainte, issu du recrutement ou de contrats. Pratiquement, toutefois, le travailleur se trouve dans une position beaucoup moins favorable que le travailleur d'un pays où des dispositions sont prises pour le recrutement, le transport, le rapatriement ». G. St. Orde Browne, *Report on Labour Conditions in West Africa* (H.M.S.O. Cmd 6277, 1941).

9. 1904, *Precis of Information Concerning the Colony of the Gold Coast and Ashanti*.

prises dans les autres territoires de l'Afrique n'ont pas été retenues. Lorsque, à la fin du siècle, la demande combinée de main-d'œuvre de l'industrie extractive, des activités de construction ferroviaire et des exploitations de cacao a provoqué un déficit de main-d'œuvre, le gouvernement a créé un ministère des transports dont l'objet était de faire face à la situation dans laquelle « des taux exorbitants étaient exigés par les transporteurs et acceptés par les employés des mines »<sup>10</sup>. Cet effort, toutefois, ne devait pas durer et le ministère des transports disparaissait en 1909. Le gouvernement a aussi envisagé l'émigration des travailleurs asiatiques mais le mouvement effectif fut peu important. Le gouvernement est intervenu pour faciliter les contacts des agents recruteurs des compagnies aurifères et des chefs tribaux mais n'eut recours ni à la contrainte ni à la force.

Une des raisons de cet état de choses était que le gouvernement n'avait pas suffisamment la situation en mains pour orienter efficacement le marché du travail. L'administration n'avait pas de grandes ambitions et son attitude à l'égard du capital étranger était ambiguë. Elle encourageait la venue du capital étranger mais restait sensible aux difficultés que cela créait. Au 19<sup>e</sup> siècle, la tentative d'institution d'une capitation avait rencontré de dures résistances dans la population et le gouvernement ne désirait pas soulever la question de nouveau à moins d'y être contraint. La colonie progressait grâce au progrès de la production de cacao et les problèmes de main-d'œuvre des activités ghanéennes échappaient au gouvernement. L'administration coloniale se félicitait de ne pas subir de pression en vue d'agir dans ce domaine. Le gouvernement s'est révélé incapable d'aider les investisseurs européens en prenant possession des droits miniers et a considéré les négociations de concessions comme un problème à régler entre prospecteurs et chefs tribaux. Sa neutralité, toutefois, était plus apparente que réelle car la colonisation de l'Ashanti avait brisé le pouvoir de négociation

10. Dans le rapport, le responsable du ministère décrivait ses fonctions comme suit : « L'objet du Ministère dans sa conception originale était de maîtriser le marché du travail pour maintenir les salaires à un bas niveau et le Ministère n'a pas sur ce point failli à sa mission. Ceci n'a toutefois pas été accompli sans grandes difficultés et à certains moments la tâche a paru impossible du fait des hausses de salaire accordées dans les mines ». *Report of the Transport Department, 1901.*

des Ghanéens et ouvert le pays aux entrepreneurs britanniques. Il est impossible de savoir ce qui se serait passé dans l'hypothèse d'une absence de colonisation et il est donc excessivement difficile d'analyser les effets de la colonisation sur le rythme d'extraction aurifère et sur l'introduction de capital étranger. Il convient, toutefois, de faire trois observations :

a) Les mines d'or les plus riches avaient été découvertes et exploitées par les Africains et ce sont des Africains conscients de la nécessité de moderniser l'extraction qui ont attiré l'attention des Européens sur les possibilités existantes <sup>11</sup>.

b) Les Européens ont acquis les droits d'exploiter le minerai à bas prix car les négociations étaient conduites par les chefs tribaux dont le pouvoir de négociation était faible. Ceci ne se serait pas produit si l'Empire Ashanti était demeuré intact. L'Empire veillait d'une façon si scrupuleuse sur ses richesses naturelles que les étrangers n'étaient pas autorisés à pénétrer dans les mines d'or et que l'extraction de l'or demeurait entre les mains de l'élite autochtone <sup>12</sup>.

c) La libre entreprise était extraordinairement inefficace dans son effort pour accroître le volume du capital. La ruée vers les concessions aurifères au cours du « Jungle Boom » a été animée non pas par des calculs économiques rationnels, mais par des sentiments plus proches de l'hystérie. Ce fut l'époque de Cecil Rhodes et J. Rider Haggard et du mythe des mines du Roi Salomon. Le souvenir de la ruée vers l'or en Californie était encore dans toutes les mémoires et les découvertes d'or en Afrique du Sud étaient récentes (la guerre des Boers a contribué à l'exode des capitaux d'Afrique du Sud vers le Ghana). En définitive, la ruée vers l'or a été accompagnée de gaspillage. Il convient toutefois de noter que le fardeau,

11. Par exemple, les mines les plus riches, les mines de l'Ashanti qui ont produit environ un tiers de la production totale d'or ont été achetées par E.A. Cade en 1895 à un groupe de concessionnaires africains (Kimble, p. 23). Voir Bevin pour d'autres informations sur le rôle des Africains de la classe moyenne.

12. Sur les valeurs payées pour les concessions, cf. H. Belfield, *Report on the Legislation Governing the Alienation of Native Lands in the Gold Coast Colony and Ashanti*, H.M.S.O., Cmd. 6278 (1912).

Du fait du système de vente, les principaux bénéficiaires du côté ghanéen étaient les avocats qui négociaient les concessions et les chefs qui, comme Belfield le note, s'approprièrent souvent les profits de la concession.

au début tout au moins, est tombé plus sur la Grande-Bretagne que sur le Ghana <sup>13</sup>.

Les bénéfices tirés par la colonie du soutien de la production d'or ont été relativement faibles. La rapide expansion de la production d'or a été de courte durée et il fallut trente ans (trois fois la période prévue par le gouvernement) pour produire dix millions d'onces. Vers 1920, la production a commencé à baisser. Il y eut toutefois une reprise en 1930 lorsque le prix de l'or a monté et ceci a aidé à maintenir la valeur des exportations à une époque où les ventes de cacao avaient diminué. Malgré tout, l'activité aurifère n'était pas dans l'ensemble un facteur de dynamisme dans la balance commerciale du pays.

Il est important de noter que les revenus restant au Ghana (production moins importations nécessaires à la production moins dividendes versés à l'extérieur et salaires payés à des Européens) étaient d'un montant faible <sup>14</sup>. Les achats locaux étaient insignifiants. Les salaires payés à des Africains représentaient à peine 20 p.c. de la valeur totale de la production. Jusqu'en 1930 l'impôt sur le revenu était payé à l'Angleterre et non au Ghana et en 1940-1950 les impôts payés au Ghana ne représentaient que 10 à 15 p.c. de la production. Les tarifs sur les produits pétroliers utilisés dans les mines avaient été maintenus à un bas niveau. L'effet d'entraînement demeurait donc très limité. Le travail dans les mines est dangereux, peu attrayant et le maintien d'une offre de travail suffisante était lié à l'ignorance et au retard qui caractérisait les territoires du nord

13. Frankel a réalisé une analyse graphique de la période : « Les possibilités des mines furent connues en Europe de la façon classique, c'est-à-dire par une hausse exagérée, imprudente et bientôt explosive des parts des innombrables sociétés dont les dépliantes décrivaient un nouveau Witwatersrand. On a estimé que trois cent vingt et une sociétés enregistrées jusqu'en 1901, avaient un capital total de 25 millions sur lesquels il est probable que 15 millions ont correspondu à des actions effectivement émises. »

Il n'existe pas d'indication valable sur le but précis de ces sociétés, sur les localisations des opérations prévues ou réalisées. Il est certain qu'une bonne partie du capital n'a jamais été dépensée en Afrique occidentale ou au Ghana. En fait, en dépit des multiples booms sur les mines d'or d'Afrique occidentale et de la spéculation sur les actions de ces sociétés, il est caractéristique de noter qu'en 1904, il n'y avait que treize compagnies qui produisaient de l'or et parmi ces treize compagnies, seulement quatre avaient une production supérieure à dix mille livres.

14. Cf. les renseignements contenus dans *The Award of the Arbitrator in the Matter of a Trade Dispute Between the Gold Coast Mines Employees Union and the Gold Coast Chamber of Mines* (Accra, Government Printing Department, 1946) et *The Mines Board of Inquiry* (Accra Government Printing Department, 1957).

du Ghana. La main-d'œuvre était peu payée, versatile et peu formée. Les profits non investis dans la production d'or étaient réexpédiés en Angleterre et il n'existait pas de centre local de décision susceptible de promouvoir le réinvestissement sur place. Sur tous ces points, les activités aurifères s'opposaient à la culture du cacao qui a suscité des effets d'entraînement importants qui auraient pu être plus importants si le gouvernement n'avait consacré l'essentiel de son effort à la promotion de la production d'or.

## 2) La culture du cacao <sup>15</sup>

C'est la production du cacao et non celle de l'or qui a été à l'origine de la croissance de l'économie ghanéenne. L'activité a été développée en utilisant du capital ghanéen, une technologie ghanéenne dans des entreprises ghanéennes. Le gouvernement colonial n'a pas apporté beaucoup d'aide <sup>16</sup>. La production de cacao a pris de l'importance avant 1900 et était florissante en 1910. Ce n'est que lorsque la phase de « décollage » de la production a été dépassée que le gouvernement a commencé à s'intéresser au cacao et à réinvestir dans cette activité certains des gains qu'il en tirait. La contribution de la culture du cacao aux recettes du gouvernement sous la forme d'accroissement du volume du commerce et l'accroissement du revenu était sans commune mesure avec les efforts du gouvernement en faveur de cette activité.

Le système de transport public était peu favorable aux producteurs de cacao <sup>17</sup>. L'administration a choisi de construire la voie ferrée de Kumasi dans l'Ouest à Sekondi où elle pouvait servir les besoins de la production d'or alors que les régions de l'Est (Accra lieu privilégié pour le développement de la production de cacao) et du Centre (Cape Coast, port principal du pays en termes de

15. Sur le développement de la culture du cacao, cf. Polly Hill, « The Migrant Cocoa Farmers of Southern Ghana, A Study in Rural Capitalism », (Cambridge: Cambridge University Press, 1963), et R.H. Green et S.H. Hymer, « Cocoa in the Gold Coast: A Study in the Relations Between African Farmers and Agricultural Experts », *Journal of Economic History*, vol. XXVI, septembre 1966, pp. 299-319.

16. Les négociants européens ne furent pas non plus d'un grand secours. Ils avaient peu de contacts directs avec les producteurs et selon Polly Hill « se contentaient d'attendre au port (ou près du port) la réception du cacao ». Ils n'ont ni influencé ni encouragé la production de cacao. Polly Hill, « Some Characteristics of Indigenous West African Enterprises », *Economic Bulletin of Ghana*, vol. VI, no 2, 1962.

17. La politique de transport coloniale sera examinée avec précision dans S. Hymer et G. Kay, « The Political Economy of Transport in the Gold Coast ».

volume des transactions) étaient négligés. Ce n'est qu'après 1911, lorsque la première partie de la voie ferrée de l'Est (Accra - Kumasi) fût construite, que la proportion des exportations de cacao transportées par voie ferrée devint significative (tableau 3)<sup>18</sup>. Cet effort eut les plus heureux effets sur le développement du Ghana, mais il convient de souligner qu'il fut accompli à une époque où la production du cacao était déjà en plein essor.

Les agriculteurs ghanéens ont dû à l'origine développer leur propre système de transport en élargissant les routes et en bâtissant des ponts. Même après la réalisation des voies ferrées, la plus grande partie du transport entre les grandes exploitations agricoles et le port se réalisait à dos d'homme d'une façon très coûteuse sur des routes ou des chemins construits sans que le gouvernement apporte beaucoup d'aide ou même sans qu'il soit au courant<sup>19</sup>.

Le gouvernement n'a pas apporté non plus d'aide valable pour la promotion de méthodes agricoles nouvelles. Les efforts dans cette direction ont été mal orientés et si les recommandations gouvernementales avaient été suivies, cela eût abouti à restreindre la croissance de la production. Au fur et à mesure que l'activité se développait, les fonctionnaires coloniaux déploraient les tendances à la « surproduction », à l'« imprudence » ou à la « négligence des autres cultures ». Au lieu de se réjouir du développement de la production, ils se sont préoccupés « du grave danger de l'expansion de la production au-delà des limites raisonnables »<sup>20</sup>, et du « grave danger que le développement irrationnel de la culture du cacao suscite »<sup>21</sup>. Des rapports issus de différentes parties de la Côte de l'Or et du ministère de l'Agriculture portent note de

18. Selon P.R. Geuld, *The Development of the Transportation Pattern in Ghana* (Northwestern University, Evanston, 1960), p. 23, des études furent réalisées en 1900 relativement à trois voies centrées sur Accra : une se dirigeait vers l'est, dans la région de la Volta, une vers l'ouest, une vers l'intérieur atteignait Kumasi via Oda. Il est intéressant de se demander ce qui serait arrivé si le gouvernement avait décidé de retenir ces itinéraires. L'Ashanti n'aurait pas été affecté. L'exploitation aurifère n'aurait pu se développer, la riche région agricole de l'Est aurait été mieux desservie et Accra serait devenue un complexe urbain beaucoup plus important.

19. Le gouverneur Clifford rapporte que lorsqu'il arriva en Côte de l'Or, en 1919, il fut choqué par le coûteux système de transport à dos d'homme. « Mes premières préoccupations, en tant que gouverneur de la colonie furent d'améliorer les pitoyables modes de transport dont la survie menaçait de rendre impossible un progrès économique rapide. » Cité dans : R.E. Wraith, Guggisberg (London : Oxford University Press, 1967).

20. *Annual Report of the Department of Agriculture, 1912.*

21. *Blue Book, 1914.*

critiques continuelles des petits agriculteurs qui ne « se rendent pas compte de l'étendue de leurs responsabilités », qui ont des difficultés à comprendre les conseils qui leur sont fournis et « qui se préoccupent davantage de gains que de la qualité des produits vendus ». Les rapports insistent sur les « habitudes dangereuses », les « négligences patentes » des agriculteurs africains. Ils expriment l'espoir que « l'expérience enseignera aux agriculteurs que le type d'exploitation le plus profitable est l'exploitation familiale »<sup>22</sup>. Les attitudes des fonctionnaires coloniaux étaient si extrêmes qu'ils accueillirent avec faveur la baisse des prix du cacao à l'occasion du premier conflit mondial : ils espéraient de cette baisse de prix une restriction du rythme d'accroissement de la production<sup>23</sup>.

En vue d'améliorer les techniques de production, le ministère de l'Agriculture désirait interdire les plantations de cacao lorsque les exploitations agricoles ne respectaient pas certaines règles et souhaitait également introduire des agriculteurs européens<sup>24</sup>. Le gouvernement se trompait dans sa définition des techniques appropriées aux plantations du Ghana. À ce jour, on n'a pas trouvé de méthode qui soit économiquement supérieure aux méthodes utilisées par les Ghanéens. Les exploitations européennes qui fonctionnaient

22. *Annual Report on the Eastern Province, 1912.*

23. *The Annual Report of the Department of Agriculture, 1916*, indiquait que « la crise pouvait avoir des conséquences favorables dans la mesure où elle pourrait au moins temporairement limiter le développement du cacao, contribuer à l'essor d'autres activités et être le point de départ d'un système agricole plus rationnel ». En 1917 le rapport indique : « Il est possible d'estimer que les difficultés temporaires occasionnées par la chute du cours du marché pourront contribuer à porter remède à l'absence de règlement, à réduire sur une base rationnelle les surfaces consacrées au cacao, à diminuer les dangers de surproduction et peut-être à faire comprendre aux masses la nécessité de l'effort ».

24. L'analyse du Ministère en ce qui concerne les « problèmes » de la culture du cacao sont exposés dans : *Papers Relating to the Cocoa Industry, Sessional Papers II of 1916-1917*, et *Enquiry into the Gold Coast Cocoa Industry, Interim and Final Reports. Gold Coast Sessional Papers nos II et IV de 1918-1919*, W.S.D. Tudhope, Director of Agriculture.

Ces études montrent que bien que le Ministère ait objectivement limité le développement des entreprises ghanéennes, il pensait les aider : « Les producteurs de cacao antillais sont Européens, d'origine européenne ou suffisamment évolués pour accepter les méthodes européennes. Les producteurs de cacao de cette colonie sont des indigènes situés à un stade élémentaire de civilisation dont le seul but, pour le moment, semble d'obtenir le maximum d'argent avec le minimum d'énergie.

Bien que le système soit peu rationnel et ne tienne pas compte des perspectives à long terme de l'activité et donc des chances des producteurs de cacao, des mesures législatives appropriées n'ont pas encore été prises... Dans d'autres colonies, le cacao est de meilleure qualité qu'en Côte de l'Or bien que la main-d'œuvre soit d'une qualité équivalente... Mais des mesures coercitives appliquées par les Européens ont été décriées » (*Sessional Papers II, 1916-1917*).

avec les méthodes recommandées par les fonctionnaires furent un échec. Les directives du Ministère ne furent pas suivies et, fort heureusement, celui-ci ne reçut pas les pouvoirs d'en imposer l'application.

En critiquant les méthodes de production locale, les fonctionnaires coloniaux commettaient des erreurs. D'abord sur le plan technique, ils supposaient que les techniques ghanéennes étaient inférieures aux techniques européennes. Ils ne s'intéressaient pas aux méthodes de production locale mais à l'introduction d'innovations étrangères. Le Ministère se faisait ainsi le promoteur de techniques valables dans les pays où la terre est rare et le climat tempéré. Les agriculteurs ghanéens, au contraire, travaillaient dans un milieu où la terre était abondante, la main-d'œuvre rare et où les connaissances scientifiques manquaient à la fois chez les agriculteurs et les fonctionnaires<sup>25</sup>. Pour utiliser moins de main-d'œuvre, les agriculteurs ghanéens pratiquaient peu le désherbage et ne se souciaient pas de l'entretien du sol. C'était par ailleurs une habitude que de pratiquer plusieurs cultures sur une terre donnée. Cela visait pour partie à maintenir la fertilité du sol et pour partie à protéger les cacaoyers du soleil. Ces pratiques donnaient aux exploitations une apparence désordonnée qui heurtait les fonctionnaires européens. Les fonctionnaires étaient, par exemple, choqués par ce qu'ils considéraient comme une absence de méthode de lutte contre diverses maladies végétales : la pratique consistait à laisser une exploitation atteinte en jachère plutôt que d'essayer de lutter contre la maladie. Ceci donnait des résultats, comme les fonctionnaires l'ont noté, puisque les exploitations redevenaient saines au bout d'un certain temps. Il n'en demeure pas moins que ces méthodes paraissaient contraires au principe d'une « saine » agriculture. Pourtant, nul n'a trouvé de méthode plus efficace.

25. Cf. Green et Hymer pour une discussion précise du problème. Nous pouvons noter ici les commentaires d'un rapport objectif et qui a fait autorité :

« (Il est) extraordinaire que jusqu'en 1937 il n'y ait pas eu un seul centre dans la zone de culture du cacao où la recherche ait pu être conduite sur les conditions de la culture. Il est difficile de comprendre comment un fonctionnaire du ministère pouvait fournir des conseils valables puisqu'il ne disposait d'aucun moyen d'acquérir une connaissance des conditions locales ».

H.C. Simpson et E.M. Crowther, « Report on Crop Production and Soil Fertility Problems », *West African Commission 1938-1939 ; Technical Reports* (Londres : the Leverhulm Trust, Waterlow and Sons Limited, 1943).

La deuxième erreur des fonctionnaires coloniaux résidait dans leur analyse économique. Ils ne comprenaient pas la nature de la production de cacao qu'ils considéraient comme une production de subsistance. Pour le ministère de l'Agriculture, le développement de cette activité était le résultat de l'action de la nature (« les conditions locales du sol et du climat sont particulièrement favorables ») mais non de l'action de l'homme (« l'ingéniosité des exploitants n'est pas une nécessité. Un minimum d'effort est requis »)<sup>26</sup>. Il n'y avait « aucun argument susceptible de détruire l'idée que le système conduisait à des gaspillages extrêmes » : « le coût d'établissement des plantations de cacao est nul puisque les exploitants sont amenés à utiliser de nouvelles terres pour les cultures vivrières. Les cacaoyers sont plantés parmi les cultures vivrières. Celles-ci occupent la terre quelques années, laquelle est ensuite laissée au cacao. Ceci signifie que l'exploitant possède plusieurs exploitations et comme la main-d'œuvre est rare et que les agriculteurs ne peuvent ou ne veulent pas employer suffisamment de travailleurs, ces exploitations sont négligées et les maladies y sont multiples »<sup>27</sup>.

Polly Hill a montré, à l'encontre de ce point de vue, qu'il n'était ni facile ni gratuit d'établir une plantation de cacao et que c'était le désir de certains Ghanéens « de planter un nombre de cacaoyers supérieur à celui qui pouvait être entretenu par la famille »<sup>28</sup>, ce qui conduisait à utiliser de la main-d'œuvre salariée. Celle-ci explique la rapide croissance de la production. Bien qu'il y eut un grand nombre de petites exploitations familiales, il faut souligner que la majeure partie de la production était issue d'un groupe plus restreint d'agriculteurs que Polly Hill qualifie de capitalistes ruraux. Si l'expansion de la production de cacao avait dépendu d'un grand nombre d'exploitants individuels pratiquant alternativement la culture de cacao et d'autres cultures, le taux de croissance aurait été bien plus faible qu'il n'a été. L'exploitant agricole, en accumulant des richesses, passait du stade du paysan à celui du capitaliste rural. Ce capitaliste rural gérait plusieurs fermes situées à divers niveaux d'évolution, dirigeait des ouvriers, investissait dans la terre pour satisfaire ses futurs besoins. Ce système a conduit à un taux de

26. *Annual Report of the Department of Agriculture, 1916.*

27. *Annual Report of the Department of Agriculture, 1913.*

28. *Annual Report of the Department of Agriculture, 1915.*

croissance rapide, car il a utilisé la force de travail d'un grand nombre de Ghanéens qui ne disposaient pas du capital nécessaire ainsi que celle d'immigrants venus des territoires français situés au nord du Ghana.

L'accumulation du capital autorisée par la production du cacao a également permis le développement d'autres activités dans la mesure où les exploitants qui avaient réussi ont pu investir ou prêter de l'argent. La concentration du capital dans les mains des individus les plus entreprenants (ou de ceux que le hasard a le mieux servi) et la dynamisation de tout l'appareil économique par les ressources accumulées sont des traits fondamentaux du processus de croissance dans un système de libre échange. Au Ghana, ce processus a été ralenti par la tendance des gouvernements coloniaux à négliger ou à pénaliser les capitalistes ghanéens <sup>29</sup>.

## II. 1920-1945 <sup>30</sup>

L'administration du gouverneur Guggisberg (1920-1930) fut à plusieurs points de vue la meilleure administration coloniale qu'ait connu la Côte de l'Or. Sir Gordon Guggisberg était à plusieurs points de vue un homme exceptionnel. Son plan décennal reposait sur une stratégie de développement particulièrement bien conçue <sup>31</sup>.

29. Nous pourrions noter ici l'observation de Polly Hill selon laquelle les agriculteurs en tant qu'exploitants n'ont pas subi l'influence de l'administration coloniale : Polly Hill, « Ghanaian Capitalist Cocoa Farmers », *Ghanaian Bulletin of Agricultural Economics*, vol. 2, no 1, mars 1962.

30. D.K. Greenstreet, « The Guggisberg Ten-Year Development Plan », *The Economic Bulletin of Ghana*, VIII, no 1, 1964, et R.E. Wraith, *Guggisberg* (Londres : Oxford University Press, 1967) constituent des introductions utiles à l'étude de la période Guggisberg (aucune de ces deux études n'adopte l'attitude critique retenue dans cet article).

Pour des points de vue contemporains, cf. : Gordon Guggisberg, *The Gold Coast : A Review of the Events 1920-27* (Accra : Government Printing Department, 1928) ; H.O. Newland, *West Africa : A Handbook of Practical Information for the Official, Planter, Miner, Financier and Trader* (Londres, 1922) ; W.G. Ormsby Gore, *Report by the Hon. W.G. Ormsby Gore on his visit to West Africa During the Year 1926*, Cmd. 2744 (Londres : H.M.S.O. 1926) ; Allan McPhee, *The Economic Revolution in British West Africa, 1926* (Londres : Oxford University Press, 1926) ; L.C.A. Knowles, *The Economic Development of the British Overseas Empire*, Londres, 1928 ; A.W. Cardinall, *The Gold Coast 1931* (Accra : The Government Printing Department, 1932).

31. Guggisberg était retourné en 1919 en Côte de l'Or, profondément influencé par le traumatisme que lui avait causé le premier conflit mondial, en ayant fait « un vœu solennel de consacrer le reste de sa vie au service de ses compatriotes » (Wraith, *Guggisberg*). Il connaissait bien le pays car en tant qu'adjoint du directeur des recensements entre 1902-1914, il avait exploré l'intérieur avec minutie. Étant ingénieur militaire et

En 1919, lorsque le gouverneur Guggisberg commence son mandat, la colonie avait connu 20 ans d'une extraordinaire croissance à peine interrompue par le premier conflit mondial. Le pays était prospère et le gouvernement, grâce à l'abondance de ses revenus issus de la production de cacao, disposait d'une saine situation financière et d'une bonne cote de crédit à Londres. Le but de Guggisberg était de consolider ces acquis et de promouvoir le développement de structures permettant de faire face aux aléas de l'avenir <sup>32</sup>.

Les principes économiques à la base du plan étaient les suivants :

- a) Le développement à long terme de l'économie nécessite des dépenses importantes du gouvernement en matière de santé, d'éducation et de formation du capital humain en général.
- b) Les ressources du gouvernement, bien que substantielles, demeurent insuffisantes compte tenu des besoins et il convient en première priorité de les développer.
- c) L'essentiel du plan devait dans ces conditions être consacré à l'amélioration de l'infrastructure, condition d'un accroissement des exportations et donc des revenus et de la prospérité.

---

non administrateur, il pensait en termes pratiques et d'application des sciences plutôt qu'en termes d'ordre et d'autorité.

« Quelles que soient les décisions que je puisse être amené à prendre, je promets au peuple de la Côte de l'Or que je serai toujours guidé par le fait que je suis un ingénieur dont la mission est de diriger la construction d'une large route du progrès que les peuples du Ghana pourraient suivre pour s'élever progressivement sur les crêtes des difficultés et contourner sans à coup les îlots du doute et de la superstition jusqu'à atteindre les lointaines cités merveilleuses du développement final, de la richesse et de la joie ».

Premier message de Guggisberg au Conseil Législatif, cité dans Wraith (Guggisberg) p. 102.

32. Les coups sévères portés par le premier conflit mondial et ses suites ont laissé une marque indélébile sur la pensée coloniale. En 1917-1918, il y eut une brusque chute dans les transactions commerciales. « On peut considérer comme une bénédiction que ce conflit n'ait pas été retardé de dix ans sinon les peuples de la Côte de l'Or auraient été tellement détachés de leur vieille dépendance à l'égard de la nature que leur adaptation à la situation issue de la guerre aurait posé de redoutables problèmes » (*Colonial Report 1919*). En 1919-1920, la valeur des exportations a atteint des sommets sans précédent pour retomber brusquement l'année suivante lorsque le prix du cacao a baissé. Guggisberg fut extrêmement sensible à ces aléas de la conjoncture (« il était évident qu'une bonne partie des gens avaient perdu la tête. Ils achetaient des voitures n'importe comment, le champagne coulait à flot, les cigarettes et cigares de luxe parfumaient l'atmosphère. Si une partie des revenus avait été épargnée plutôt que gaspillée, la majorité de ceux qui avaient pris part à la prospérité se seraient trouvés à l'abri du besoin »). *Legislative Council Debates 1920-21*.

- d) En attendant que des ressources plus considérables soient disponibles, un premier programme relativement modeste en matière d'éducation et de santé était proposé. Les efforts les plus importants étaient reportés à la deuxième partie du plan pour laquelle on attendait des ressources plus abondantes.

Guggisberg résumait ainsi ces principes :

« L'éducation est la condition du progrès. Une bonne éducation implique l'existence de ressources abondantes. Ces ressources plus abondantes ne peuvent être obtenues que par les échanges internationaux qui se développent dans la mesure où l'agriculture progresse et où le système de transport s'améliore »<sup>33</sup>.

Le plan Guggisberg a rencontré de nombreux obstacles et ne fut jamais totalement exécuté. L'insuffisance de main-d'œuvre spécialisée a handicapé les efforts pour améliorer l'infrastructure. Ainsi les erreurs du gouvernement colonial dans la décennie précédente en matière de formation professionnelle limita les possibilités de progrès dans les années 1920<sup>34</sup>. La contrainte financière s'est également révélée sérieuse. La volonté d'accroître les revenus gouvernementaux a provoqué de nombreuses discussions et Guggisberg eut à faire face à de multiples critiques issues des fonctionnaires gouvernementaux et de la communauté commerçante (les Africains toutefois favorisaient l'accroissement des dépenses de l'État)<sup>35</sup>. Malgré tout, Guggisberg put accomplir beaucoup et l'infrastructure a connu sous son administration un développement important. Des résultats appréciables étaient également atteints en matière d'éducation et de santé. Les résultats atteints par Guggisberg se symbolisent par trois noms : Takoradi, le nouveau port en eau profonde ; Achimota, une école secondaire de premier ordre qui

33. Guggisberg, *Legislative Council Debates 1920-21*, p. 6.

34. Par exemple, Guggisberg dans son adresse au Conseil Législatif de 1921-1922 notait que le gouvernement ne pouvait disposer que de 20 p.c. des charpentiers, 15 p.c. des maçons, 15 p.c. des peintres dont il avait besoin. *Legislative Council Debates 1921-22*.

Le gouvernement limitait aussi sa demande de main-d'œuvre pour tenir compte des craintes des exploitants des mines qui pensaient que le programme gouvernemental pouvait aggraver leurs difficultés en la matière. Cf. *Report of the Committee Appointed to Advise the Government on the Question of Providing a Deep Water Harbour for the Gold Coast*. Sessional Papers, no VIII de 1920-1921.

35. Voir, par exemple, le rapport du comité sur le commerce et les impôts dans les colonies d'Afrique occidentale (1921) qui concluait que la reconstruction était entreprise « avec trop de facilité et trop rapidement » et prenait position contre les taxes à l'exportation qui décourageaient la production.

devint la pierre angulaire du système d'éducation au Ghana et le lieu de formation d'une bonne partie de l'élite future ; *Korle Bu*, le nouvel hôpital moderne bâti à Accra pour les Ghanéens. Mais en un sens, les réalisations furent plus un handicap à la croissance que la base de progrès ultérieurs. L'infrastructure du pays se développait, mais parallèlement l'aptitude à utiliser les ressources efficacement restait la même ainsi que les possibilités d'adaptation à un monde en évolution.

Les progrès accomplis par Guggisberg ne furent pas suivis par le développement qu'il espérait, mais par la stagnation. Les exportations ne réussirent pas à se développer et diminuèrent en valeur réelle à la suite de la crise de 1930 et du second conflit mondial qui fit monter les prix des produits importés. Il n'y eut pas d'apparition d'activités nouvelles. Le plan lui-même ne fut jamais complètement réalisé du fait du manque de ressources. Après 1930, même les dépenses courantes durent être comprimées et au cours du second conflit mondial, les importations baissaient à un niveau sans précédent.

Les événements de cette période ne manquent pas d'un certain caractère paradoxal. Le plan fut conçu et exécuté par les étrangers qui partaient du postulat que les intérêts du Ghana impliquaient qu'il soit intégré dans l'économie mondiale et devienne « de plus en plus une pièce de la machine économique mondiale »<sup>36</sup>. Le but de leurs efforts a été d'orienter l'économie vers l'extérieur. Mais comme ils atteignaient leur but l'économie mondiale s'écroulait, celle du Ghana aussi. La faute la plus grave n'a pas été de surestimer les possibilités du Ghana (ils les ont au contraire sérieusement sous-estimées) mais de trop attendre des possibilités du système commercial britannique<sup>37</sup>.

La dépression des années 1930 illustre le fait que le système commercial britannique ne pouvait réaliser une véritable coopération internationale même à l'intérieur de son propre domaine.

36. A. McPhee, *The Economic Revolution in West Africa*, p. 69.

37. Guggisberg, après sa brève période de gloire, devait connaître des circonstances difficiles. Il fut quelque temps gouverneur du Ghana mais tomba malade et dut abandonner sa fonction au bout de six mois. Il ne reçut jamais d'autre emploi et comme il lui manquait quelques mois pour atteindre dix ans de service, il ne reçut jamais de pension de l'administration et seulement un mois de traitement au titre de l'assurance-maladie. Cf. *Wraith (Guggisberg)* pp. 327-337. Il vécut pauvrement le reste de sa vie. Il devait mourir en 1930. Ce n'est qu'au Ghana que son souvenir fut cultivé et honoré.

Si le Royaume-Uni avait choisi l'expansion plutôt que la contraction au cours de la dépression en accroissant ses investissements aux colonies, il aurait pu résoudre à la fois ses problèmes d'emploi et les problèmes de croissance des colonies. Les conditions n'existaient pas pour que de telles mesures soient prises et la Métropole s'est bornée à transmettre la crise à l'Empire. Le système britannique manquait de capacités d'adaptation.

Il est intéressant de noter que l'échec du plan Guggisberg n'a pas conduit à un soulèvement politique. Il y eut des crises (le boycott du cacao, par exemple) mais l'ordre politique fut maintenu au cours de la dépression et de la guerre. C'est le génie du système britannique colonial en tant que système politique de réagir à une crise par l'inaction<sup>38</sup>.

Dans la stratégie de Guggisberg, le seul élément de faiblesse ne fut pas le jugement porté sur l'économie internationale. Le plan lui-même comportait de sérieuses lacunes. Le programme de santé, bien qu'important, était insuffisant compte tenu du bas niveau des conditions de santé et de nutrition avec ce que tout cela impliquait dans le domaine de la productivité<sup>39</sup>. Le programme d'éducation était orienté d'une façon trop exclusive vers les élites et était incapable de promouvoir la formation technique et scientifique susceptible de favoriser le développement<sup>40</sup>. Il est plus important de noter

38. Plusieurs fonctionnaires ont accueilli la récession qui a commencé avant 1930 comme un bienfait (« la dernière décennie a connu un rythme de progrès que l'on peut aller jusqu'à considérer comme dangereux ». A.W. Cardinall, *The Gold Coast*, 1931) car ils trouvaient les plans de Guggisberg trop ambitieux. Guggisberg était un progressiste comparativement aux autres fonctionnaires coloniaux qui, comme le faisait remarquer Wraith, « ne croyaient au progrès que lorsqu'il était inévitable ».

39. D.K. Greenstreet, « The Guggisberg Ten-Year Development Plan », p. 25, note que Korle Bu coûte 254 mille livres sterling, Achimota 607 mille livres sterling alors que les dépenses en construction par l'administration ont été de 420,118 livres sterling.

40. L'éducation était étroitement liée aux problèmes politiques puisque les classes instruites constituaient l'opposition et qu'il y eut une longue lutte entre les intellectuels ghanéens et les administrateurs coloniaux sur la politique à suivre et la façon de l'élaborer. Les administrateurs coloniaux ne favorisaient pas l'évolution politique (« l'opinion de beaucoup est que si l'énergie des Ghanéens avait été davantage tournée vers l'amélioration de leur situation matérielle et moins vers les activités politiques, la Côte de l'Or serait aujourd'hui dans une situation bien meilleure... Les luttes politiques ont conduit aux conséquences les plus désastreuses, notamment à des pertes de vies humaines et à une insatisfaction accrue ». *Report of the Eastern Province 1923-24*). Toutefois l'importance du phénomène politique était reconnue et aussi le fait qu'il faudrait en tenir compte. Dans l'optique coloniale, la voie la plus raisonnable qui conduisait à l'indépendance consistait à éduquer une petite élite qui pourrait éventuellement prendre en charge les structures administratives et les gérer aussi « efficacement » que les fonctionnaires coloniaux. Le programme d'éducation était donc orienté vers ce but plutôt

que les programmes agricoles et de transport étaient marqués par des erreurs qu'il convient de préciser.

### a) L'agriculture

C'est sur la diversification des cultures que le plan Guggisberg a fait porter l'essentiel de ses efforts. La décision de ne pas encourager le cacao était fondée sur le sentiment que le pays ne pourrait pas en accroître la production sans courir de graves dangers<sup>41</sup>. La raison en était que la demande mondiale de cacao demeurerait imprévisible. Cette préoccupation était légitime mais il n'en découlait pas que le Ghana devait être amené à diversifier sa production dans le domaine d'autres produits d'exportation tropicaux. Il y aurait eu à considérer d'abord les coûts de production de ces autres cultures. À cet égard, l'expérience des agriculteurs ghanéens en matière de cacao leur fournissait un avantage non transférable sur d'autres activités. Il pouvait se révéler plus rentable de consacrer 1,000 livres sterling à améliorer la production de cacao plutôt que celle d'autres cultures. Il n'est, par ailleurs, pas certain que la diversification puisse améliorer la stabilité. Les évolutions des cours du cacao et d'autres cultures tropicales sont parallèles puisque les causes des fluctuations des prix des produits tropicaux sont pour une bonne part communes<sup>42</sup>. De meilleures solutions existaient mais le système colonial britannique ne pouvait les envisager. Par exemple, une solution possible au problème de la baisse du prix du cacao aurait été de constituer un cartel avec d'autres producteurs africains (et peut-être le Brésil) pour contrôler l'offre et promouvoir la demande de chocolat par la publicité ou d'autres mesures.

---

que vers une perspective d'amélioration de la productivité. Cette politique orientée vers la formation des élites a conduit à un excès de la demande sur l'offre en matière d'éducation.

41. « Il est douteux toutefois qu'il soit de sage politique d'étendre les surfaces consacrées à cette culture car ceci nécessiterait de nouveaux déboisements. Les dangers d'une telle situation se traduisent par la réduction des taux d'humidité laquelle est susceptible d'affecter les cacaoyers. Il est recommandé de diversifier les productions agricoles ». *Agricultural Department* (date non connue). En fait, les surfaces consacrées au cacao ont depuis été accrues dans des proportions importantes sans que ceci ait eu de conséquences fâcheuses sur l'environnement naturel.

42. Par exemple, H.N. Ord, « Agricultural Commodity Projections, Real Growth and Gains from Trade » in J.G. Steward et H.W. Ord, éditeurs, *International African Primary Products and International Trade* (Edinburgh : The University Press, 1965), p. 111, conclut : « Le Ghana semble avoir tiré un meilleur parti de sa dépendance exclusive du cacao... que l'Uganda d'un système plus diversifié de production agricole ».

Les instruments de contrôle du marché couramment utilisés dans le secteur privé (y compris par les négociants et transporteurs européens de l'Afrique occidentale) n'entraient pas dans la politique économique coloniale britannique. Une politique d'industrialisation n'y entraient pas non plus. Ces mesures étaient sollicitées par les Ghanéens mais le gouvernement ne les a jamais sérieusement envisagées <sup>43</sup>.

Une alternative aurait consisté à promouvoir la spécialisation à l'intérieur de l'Empire pour accroître la productivité et abaisser les coûts. Ceci aurait comporté des risques pour les colonies prises séparément mais pas pour l'Empire dans son ensemble. La solution aux problèmes de l'incertitude et de l'instabilité la plus compatible avec la croissance consistait donc dans un système d'assurance qui encourageait la spécialisation en protégeant les composantes spécialisées de l'économie contre le risque de baisses de prix. Un tel système aurait pu être représenté par un budget fédéral redistribuant les revenus de l'économie de telle façon qu'aucun secteur ne subisse de trop graves préjudices du fait de sa participation à un système de division du travail. La réalisation de ce type de péréquation impliquait une coopération politique entre les participants et c'est précisément de cet avantage que l'Empire britannique disposait. Ce pouvoir politique aurait pu être utilisé pour réaliser une diversification à vaste échelle tout en assurant à chaque participant la sécurité. Il est assez paradoxal de noter que le principal avantage du système de commerce impérial n'a jamais été utilisé. L'Empire est demeuré décentralisé, aucune tentative de spécialisation n'a été faite, chaque colonie a conservé son autonomie. Il faut aussi noter que les tentatives pour encourager la diversification conduisaient souvent à des résultats étonnants. En Côte de l'Or, le gouvernement a essayé de diminuer la production de cacao et d'accroître celle de caoutchouc alors qu'en Malaisie, l'administration essayait au contraire d'accroître la production de cacao. Dans leur souci d'assurer à la métropole des ressources d'approvisionnement diver-

<sup>43</sup>. *Papers Relating to the Petition of the Delegation from the Gold Coast Colony and Ashanti*, Sessional Papers, no XI de 1934. Ils y réclamaient, entre autres choses, la création d'une banque agricole, un fonds pour la publicité, une conférence mondiale sur le cacao avec représentation « pleine et directe des intéressés », des aides à l'agriculture, la promotion industrielle. Ces documents fournissent une nouvelle preuve du fait que l'administration coloniale connaissait l'existence d'alternatives en matière de développement et que ses politiques ont été le fruit de choix délibérés.

sifiées, les administrateurs britanniques sacrifiaient la possibilité d'accroître le revenu et le bien-être à l'échelle du Commonwealth.

Il convient d'insister sur le fait que la stratégie de diversification ne visait pas seulement de nouvelles cultures mais avait également pour objet de modifier les modes de production. La nouvelle stratégie ne visait pas à aider les capitalistes naissants à se tourner vers de nouvelles activités. Son but était de remplacer le système ghanéen par l'agriculture de plantation. La tentative devait échouer lamentablement comme avaient échoué les tentatives antérieures de 1900 à 1920.

Le ministère de l'Agriculture avait toujours estimé nécessaire d'introduire de grandes exploitations au Ghana et les efforts de développement de 1920 doivent être replacés dans la perspective des tentatives précédentes en vue d'attirer les capitalistes européens vers l'agriculture de la Côte de l'Or. Un certain nombre d'Européens se sont, en fait, installés en Côte de l'Or à partir de 1906 et ont acquis des concessions en vue d'y établir des plantations. Mais ces expériences ne réussirent pas et eurent à faire face à de multiples difficultés tenant en particulier au niveau des salaires couramment pratiqués et au niveau des prix du marché. En 1920, le ministère de l'Agriculture notait que « toutes les sociétés européennes ont suspendu leurs activités du fait du bas niveau des prix ». Ces difficultés marquaient la fin de l'expérience, bien qu'un très petit nombre d'exploitations soient restées en activité encore quelque temps <sup>44</sup>.

44. Dans d'autres colonies, en Afrique de l'ouest, l'administration coloniale décourageait les plantations européennes. Ce ne fut pas le cas au Ghana. Au début du siècle, l'administration pensait que les Européens pourraient jouer un rôle important dans le développement de l'agriculture et en 1904, le gouvernement modifiait l'ordonnance sur les concessions de telle façon qu'elle s'applique à l'agriculture. Ainsi disparaissait la nécessité d'appropriation gouvernementale dans l'hypothèse où des terres seraient cédées à des Européens. À la même époque, les fonctionnaires agricoles s'efforçaient de montrer aux Européens qu'il existait des possibilités intéressantes au Ghana. Il n'existe pas de détail précis sur les exploitations européennes, leur nombre, la nature de leurs activités. Les rapports du Ministère font toutefois allusion à seize ou dix-sept plantations entre 1906 et 1920.

Le paragraphe ci-dessous figure dans tous les rapports coloniaux de 1932 à 1939 et pourrait être retenu comme l'épithète de cette stratégie de promotion du capital étranger dans l'agriculture :

« Il n'y a que quelques expériences de plantations en Côte de l'Or et elles n'ont en général pas eu suffisamment de succès pour encourager de nouvelles tentatives. La baisse du cours des produits primaires a découragé les candidats ».

Les raisons qui font que les Européens n'ont pu introduire de nouvelles cultures et de nouvelles méthodes en Côte de l'Or n'ont pas été nettement déterminées. Parmi

Comme l'administration coloniale ne réussissait pas à attirer des capitaux européens et qu'elle adoptait une attitude négative à l'égard des capitalistes ghanéens, elle se décida à établir ses propres plantations. Cependant que Guggisberg demandait aux Ghanéens de « restreindre l'échelle de leurs activités », le ministère de l'Agriculture se consacrait à l'établissement d'une agriculture de grands domaines. En dépit de l'optimisme et des dépenses considérables du Ministère, les expériences en matière de sisal et de coco devaient décevoir les espoirs mis en elles. Les mêmes déconvenues marquaient des tentatives en vue de construire une rizerie, de subventionner une huilerie, de développer la culture de la canne à sucre, de la bassie et du coton. Cependant, le gouvernement négligeait la recherche, et les progrès en matière de connaissances scientifiques furent presque nuls.<sup>45</sup>

---

les facteurs probables, il y a l'inadaptation de l'aide gouvernementale dans le financement et la recherche ainsi que l'existence au Ghana d'un taux de salaire relativement élevé du fait de la demande de main-d'œuvre des producteurs de cacao. Dans d'autres parties de l'Afrique, les plantations européennes ne souffraient pas d'une telle concurrence et furent aidées par des capitations, des expropriations de terres qui ont fait que le salaire est descendu en dessous du coût d'opportunité de l'agriculture de subsistance dans les conditions pré-coloniales.

45. Il serait trop long de justifier ces affirmations puisque les éléments de base sont contenus dans divers rapports de ministères et de sessions d'étude et qu'il n'existe pas encore de présentation systématique du problème. Une tentative en vue de décrire les divers efforts, en la matière, de l'optimisme original (« Sept ans après la plantation, nous devrions avoir de belles réussites en matière de coprah » — Guggisberg, *Report on Communal Coconut Plantation*, Sessional Papers, no X de 1921-1922) au renoncement final (« dans l'ensemble il est improbable qu'il soit possible de développer sur une large échelle la culture du coco » — *Annual Report of the Department of Agriculture 1931-1932*) sera entreprise dans le livre dont cet article est un résumé. Actuellement, le lecteur pourra consulter : *Report of the Committee on Agricultural Policy and Organization*, Sessional Papers, XVII, 1927-1928 ; O.T. Faulkner et J.R. Mackie, *West African Agriculture* (Cambridge : Cambridge University Press, 1933). Ce dernier ouvrage est un manuel destiné aux fonctionnaires coloniaux en matière agricole. Écrit après 1930, il présente les nouvelles méthodes en matière agricole et critique avec justesse les anciennes. Cf. également Simpson et Crowther, *op. cit.* Nous pouvons aussi citer le texte ci-dessous écrit en 1954 qui critique implicitement la politique agricole (texte tiré de Albert Smith « Farms and Gardens to Supplement Rural Science Syllabus for Middle Schools ». *Gold Coast Education*, no 1, 1954, pp. 41-47) et qui montre qu'en 1954 il était impossible d'enseigner dans les écoles les techniques agricoles améliorées parce que ces techniques n'existaient pas :

« Quelques-uns des enseignants les plus zélés ont suivi les recommandations faites il y a vingt ans par le ministère de l'Agriculture. À cette époque, ce dernier se préoccupait de l'enseignement scolaire. Il pensait que les classes les plus avancées de l'école primaire pouvaient avoir des élèves capables de maintenir une petite exploitation en activité toute l'année à condition que le système de culture intègre les engrais verts... ».

« ... D'autres recherches conduites sur les conditions fondamentales de la fertilité

Il convient, pour terminer cette description, de rendre compte de l'attitude de l'administration dans le conflit perpétuel qui opposait les agriculteurs aux négociants en matière d'achat et de vente du cacao. Les agriculteurs pensaient que les conditions qui leur étaient faites étaient peu avantageuses, ce qui était exact et tenait au fait que les acheteurs étaient peu nombreux et se mettaient d'accord pour s'assurer la maîtrise du marché. Les principaux moyens de pression utilisés par les agriculteurs pour lutter contre les pouvoirs oligopolistiques des négociants étrangers consistaient à retirer leurs produits du marché. Les agriculteurs pratiquaient cette politique lorsqu'ils estimaient que les prix étaient trop bas. Ceci se produisit à plusieurs reprises et la politique du gouvernement fut de décourager ces boycotts, dans la mesure où ils étaient un obstacle à l'activité commerciale. Il faut, toutefois, noter qu'aucune mesure ne fut prise pour briser le pouvoir des firmes oligopolistiques étrangères coalisées. Au contraire, l'attitude du gouvernement aboutissait à les renforcer dans la mesure où il faisait porter la responsabilité des difficultés sur les agriculteurs. Le mouvement coopératif qui fut encouragé par l'administration négligea de considérer le problème du monopole d'achat et devait gaspiller son énergie en se consacrant à la question nébuleuse de la qualité du cacao. Lorsque le gouvernement établit une agence commerciale au cours du second conflit mondial, cette agence maintint le prix du cacao à un bas niveau et donna force de loi aux décisions issues de l'oligopole coalisé en matière de partage du marché, puisque la part attribuée à chaque oligopoleur fut déterminée sur la base des opérations commerciales antérieures<sup>40</sup>.

#### b) Les transports

Guggisberg considérait que les transports constituaient « sans aucun doute le premier problème du pays ». En parlant de trans-

du sol ont montré que cette fertilité ne pouvait être maintenue uniquement par la jachère et les engrais naturels... ».

« Jusqu'à ce que des systèmes d'agriculture vivrière qui constituent une amélioration des systèmes traditionnels aient été recommandés en vue d'une adoption généralisée, les écoles ne peuvent pas faire grand'chose en matière d'enseignement agricole ».

46. Cf. : *Report of the Commission on the Marketing of West African Cocoa*, Nowell Report H.M.S.O. Cmd. 5845, 1938 ; C.Y. Shepherd, *Report on the Economics of Peasant Agriculture in the Gold Coast* (Accra : Government Printing Department, 1936) ; P.T. Bauer, *West African Trade : A Study of Competition, Oligopoly and Monopoly in a Changing Economy*, Cambridge, 1954 ; R.H. Green, « The West African Shipping Conferences and Ghana ; Some Aspects of Colonial Oligopoly and National Policy », *The Economic Bulletin of Ghana*, vol. VIII, no 3, 1964.

ports, Guggisberg pensait aux chemins de fer. « Avec un réseau ferré plus développé, nous prenons une assurance sur le futur. Sans lui, notre avenir n'est pas seulement compromis, il est sans espoir »<sup>47</sup>. L'effort financier principal dans le programme de 1920 portait sur l'amélioration et le développement du réseau ferré ainsi que sur la construction d'un port en eau profonde au terminus de la voie ferrée situé à l'ouest du pays. L'utilité d'un port en eau profonde était indiscutable. Le Ghana ne dispose pas de port naturel et le port de Takoradi permit aux navires d'accoster au Ghana pour la première fois. Auparavant, ils devaient jeter l'ancre à une bonne distance de la côte, les marchandises étant transportées à terre sur de petits bateaux et à dos d'homme. Ce système reposait pour une bonne part sur l'énergie humaine, était coûteux et facteur de gaspillages surtout lorsque de lourds chargements étaient impliqués. Le nouveau port devait faciliter le déchargement de l'équipement lourd et le chargement de marchandises volumineuses. Mais le choix de Takoradi plutôt que celui d'Accra traduisait la préférence du gouvernement pour la partie ouest du pays et réduisait considérablement la rentabilité des investissements<sup>48</sup>. Takoradi présentait une importance primordiale pour le manganèse, matière pondéreuse. Mais, comme cette activité contribuait peu à la richesse de la communauté ghanéenne, la productivité sociale du port était bien moindre que celle que traduisait la valeur ou le tonnage des exportations. L'apport de Takoradi à l'industrie du cacao était plus limité. Une bonne partie du cacao était expédiée à partir d'Accra selon les méthodes antérieures. Ceci valait aussi pour les importations destinées aux producteurs de cacao. Ce n'est qu'en 1962, avec l'ouverture du port de Tema, que la partie orientale du pays devait disposer d'un système moderne de déchargement.

Ce n'est pas ce que Guggisberg attendait. En construisant le chemin de fer des provinces centrales qui s'étendait à l'est jusqu'à

47. Guggisberg, *Legislative Council Debates*, 1923-1924.

48. Il y eut des discussions animées dans la partie centrale du Ghana au moment où il fut question de fermer les autres ports pour favoriser Takoradi. Du fait d'oppositions politiques ceci ne fut pas réalisé jusqu'au second conflit mondial et au cours des années 1920 et 1930, le chemin de fer des provinces centrales a purement et simplement fonctionné très loin en dessous de ses possibilités.

Takoradi, il espérait toucher la partie centrale du pays et ainsi faire face aux besoins de l'agriculture aussi bien qu'aux besoins des mines. En fait, le chemin de fer des provinces centrales traversait des régions faiblement peuplées, disposant de peu de récoltes commerciales. Il ne put réussir à créer de nouveaux courants d'échange car il était moins coûteux de faire des expéditions vers le sud jusqu'à Cape Coast et Saltpond que de suivre l'itinéraire beaucoup plus long du chemin de fer.

Guggisberg commit une seconde erreur en ce qui concerne les problèmes de transports. Il ne comprit pas l'importance des transports routiers. La révolution mondiale dans le domaine des transports occasionnée par l'introduction de véhicules à moteur s'étendit rapidement au Ghana où l'arrivée des camions Ford ouvrit une nouvelle ère. Les hommes d'affaires africains comprirent rapidement les possibilités de cette innovation technologique et l'activité des transports routiers connut une croissance étonnamment rapide. Les caractères de ce moyen de transport, ses possibilités de pénétrer dans le pays et de créer un ensemble diversifié de relations en firent une force qui a révolutionné le Ghana. Le volume croissant des transports routiers et le développement du réseau de routes permirent aux exploitations éloignées d'obtenir de meilleurs prix et d'étendre la zone des cultures cacaoyères et vivrières. Les villages attendaient avec impatience l'arrivée de la route qui rentabilisait l'agriculture commerciale <sup>49</sup>.

---

49. « The Annual Report » de 1920 pour la région de l'Est notait que, au cours de l'année, les transports mécaniques étaient devenus extrêmement populaires. En 1922-1923, il indiquait qu'une « activité peu importante à l'origine avait surgi et pris des proportions considérables... Le transport de passagers et marchandises par camions entre divers ports ». L'année suivante le rapport notait une croissance rapide de ce mode de transport. Il notait également qu'il était « pratiquement possible de voyager par route dans toute la province » ; en 1924-1925, il rapportait l'existence de « lignes régulières respectant certains horaires » et couvrant toute la province. Cependant Guggisberg pensait (*Legislative Council Debates*, 1923-1924) : « Il est évident que les transports routiers ne peuvent être considérés que comme des moyens temporaires et inadéquats pour faire face aux exigences générales du commerce en ce pays ».

Une opinion inverse a été soutenue par le lieutenant-colonel Watherson, Haut commissaire des territoires du Nord qui, en 1899, observait :

« Les améliorations récentes dans les transports automobiles indiquent que ce mode de transport peut être considéré comme nettement supérieur aux modes existants. Les routes nécessaires peuvent être facilement construites... Il n'est pas indispensable de concevoir un ambitieux système de ponts car des ponceaux peuvent être

**Tableau 3**  
**Cacao et chemins de fer**

Année	Valeur du capital (en millions de livres sterling)	Nombre de milles de voie ferrée	Cacao transporté par chemin de fer		Exportations de cacao par voie ferrée, en p.c. du total exporté **
			Tonnes	Tonnes par mille de voie ferrée. Indice 1921-22=100	
1900	—	—	—	—	—
1901	—	—	—	—	—
1902	N.D.	39	0.0	0	0
1903	1.8	124	0.0	0	0
1904	1.8	168	0.1	*	2
1905	1.8	168	0.1	*	2
1906	1.8	168	0.1	*	1
1907	1.8	168	0.6	1	6
1908	1.8	168	0.8	1	6
1909	1.8	168	1.8	3	9
1910	1.8	168	1.9	3	8
1911	2.0	188	5.1	7	13
1912	2.4	222	20.8	24	53
1913	2.6	227	37.4	42	73
1914	2.9	227	41.1	46	78
1915	3.0	245	60.3	62	78
1916	3.2	248	57.4	59	80
1917	3.2	268	79.7	75	88
1918	3.3	269	73.8	69	112
1919	3.4	269	111.9	105	64
1920	4.2	269	95.5	90	74
1921-22	6.1	276	109.1	100	82
1922-23	7.0	334	173.1	108	90
1923-24	6.7	379	164.3	110	82
1924-25	7.4	394	156.1	100	60
1925-26	8.0	394	150.3	96	69
1926-27	8.3	457	149.2	83	64
1927-28	8.4	480	131.2	69	62
1928-29	9.1	500	165.6	84	74
1929-30	9.2	500	139.5	71	59

\* Moins de 0.5.

\*\* Ce pourcentage a été obtenu en divisant la valeur du cacao transporté par voie ferrée par la valeur des exportations au cours de la même année. On notera que le cacao transporté par voie ferrée une année peut ne pas être transporté avant l'année suivante.

**Tableau 3**  
**Cacao et chemins de fer**  
 (suite)

Année	Valeur du capital (en millions de livres sterling)	Nombre de milles de voie ferrée	Cacao transporté par chemin de fer		Exporta- tions de cacao par voie ferrée, en p.c. du total
			Tonnes	Tonnes par mille de voie ferrée. Indice 1921-22=100	
1930-31	9.3	500	132.5	67	69
1931-32	9.3	500	123.5	62	51
1932-33	9.3	500	122.0	62	52
1933-34	9.2	500	125.9	64	53
1934-35	9.2	500	122.4	62	53
1935-36	9.2	500	130.6	66	45
1936-37	9.4	500	140.1	71	45
1937-38	9.3	500	34.6	18	15
1938-39	8.7	500	207.8	105	79
1939-40	N.D.	500	115.5	58	41
1940-41	N.D.	N.D.	141.7	—	64
1941-42	—	—	131.7	—	60
1942-43	—	—	103.6	—	84
1943-44	—	—	184.3	—	99
1944-45	—	—	—	—	N.D.
1945-46	N.D.	N.D.	—	—	N.D.
1946-47	8.7	635	182.3	73	77
1947-48	8.9	636	129.2	52	72
1948-49	9.0	639	177.4	70	83
1949-50	10.0	641	201.8	80	77
1950-51	10.0	642	193.0	76	72
1951-52	11.7	643	168.5	66	74
1952-53	12.6	646	164.1	64	77
1953-54	14.3	654	141.3	55	60
1954-55	17.1	675	159.9	60	75
1955-56	18.9	749	186.6	63	91
1956-57	19.8	727	180.2	63	77
1957-58	20.3	750	155.9	53	60
1958-59	22.4	750	176.6	60	90
1959-60	29.8	750	225.5	76	90

Les transports routiers diminuèrent rapidement les revenus des chemins de fer. (Le tableau 3 montre comment le volume du cacao transporté par chemin de fer a diminué au moment où le plan Guggisberg fut réalisé). Pour l'administration coloniale, la nouvelle technique ne constituait pas une chance mais plutôt un problème susceptible de menacer l'exécution du plan. Celle-ci conduisait à son point de vue à une concurrence peu loyale entre une entreprise d'État et les entreprises ghanéennes<sup>50</sup>. Les problèmes tels qu'ils le considéraient ne provenaient pas de leurs propres erreurs mais de la mauvaise organisation des activités ghanéennes. Les chemins de fer étaient, dans cette optique, organisés d'une façon valable et devaient avoir la priorité compte tenu du rôle stratégique qu'ils avaient joué au 19<sup>e</sup> siècle. Les transports routiers, au contraire, étaient gérés par les Ghanéens d'une façon aberrante<sup>51</sup>.

Le conflit entre le rail et la route montre les difficultés et les erreurs de la planification gouvernementale. Étant donné l'existence des chemins de fer, la politique économique appropriée consistait à fixer les prix des transports routiers au coût marginal et à subventionner le système à partir du revenu de la collectivité. Le gouvernement, au contraire, visait à couvrir les charges d'exploitation des chemins de fer à partir des revenus d'exploitation et les tarifs furent établis en conséquence. Il fut décidé sans qu'aucune étude préalable n'ait été faite sur ce point que seuls le manganèse et l'or profiteraient de taux réduits et que le cacao pouvait supporter des tarifs

construits avec les moyens disponibles localement pour supporter les véhicules à moteur et leur chargement... » Cardinall, *The Gold Coast*, 1931, pp. 36-37.

Dans son affirmation, Guggisberg se fondait sur des données obtenues avec difficulté de quelques entreprises européennes de transport. Leur façon de considérer les profits et charges n'avait que peu de rapport avec les modes de calcul des entreprises ghanéennes. En 1928-1929, alors que le taux moyen pratiqué par les transporteurs routiers ghanéens était de sept pence la tonne et qu'existaient des taux aussi bas que cinq pence la tonne, les représentants des principales entreprises de transport soutenaient que le tarif le plus bas concevable était de 10 pence. *Report of the Central Province Trade Routes Committee, Appointed by His Excellency the Governor, to Consider and Make Recommendations Regarding: (i) Central Province Railway Rates; (ii) The Treatment of the Ports of Cape Coast and Saltpond on the Opening of Takoradi*, Sessional Papers, no VI, 1928-1929.

50. « Le propriétaire africain de camion devient un problème du fait de sa concurrence victorieuse avec le chemin de fer ». Les transports routiers en Côte de l'Or sont très bon marché et gérés sur une base irrationnelle (*Colonial Report*, 1931-1932).

51. « La totalité du système de transport routier de la Côte de l'Or... si on peut dire qu'un tel système existe... repose actuellement sur des bases si irrationnelles que toute concurrence de la part du chemin de fer ou d'autres moyens de transport convenablement organisés se révèle impossible ». *Report of the Railway Revenue Committee, Road vs. Rail*, Sessional Papers, no 11 de 1932-1933.

élevés <sup>52</sup>. (Le tableau 4 montre que les tarifs applicables au cacao furent élevés pour maintenir les revenus). Cette politique n'était praticable que là où le cacao ne disposait pas d'une forme alternative de transport comme c'était le cas pour l'Ashanti. Ailleurs, les tarifs élevés imposés au cacao par les chemins de fer en vue de compenser

**Tableau 4**  
**Financement du chemin de fer, 1921-1939**

Année	Part des revenus de fret provenant du cacao (en p.c.)	Frais de transport du cacao en p.c. de la valeur du cacao transporté par chemin de fer
1920	50	4
1921-22	57	8
1922-23	56	7
1923-24	55	8
1924-25	49	8
1925-26	46	7
1926-27	47	7
1927-28	39	5
1928-29	43	5
1929-30	40	6
1930-31	47	7
1931-32	56	12
1932-33	56	12
1933-34	57	14
1934-35	44	13
1935-36	40	13
1936-37	40	10
1937-38	12	5
1938-39	54	14

52. Voir la discussion compliquée du *Railway Retrenchment Committee 1931-32, Report and Recommendations, Sessional Papers, no XIII de 1931-1932*. Le comité soutenait, eu égard à la demande de tarifs réduits pour le manganèse : « L'importance pour la Côte de l'Or de la survie de cette activité est aux yeux des membres du comité évidente : un flux considérable de ressources doit entrer dans les caisses du Trésor à la suite des paiements de salaires par la société ainsi que des dépenses occasionnées par ses employés ». Cependant, en ce qui concerne le cacao, « il (M. Lewis) admettait qu'aux taux actuels, tout le trafic de l'Ashanti jusqu'au port de Takoradi se ferait par chemin de fer si ce moyen de transport était utilisable... Le directeur général ne niait pas que le taux pratiqué sur le cacao entre Kumasi et Takoradi (80 shillings 9 pence) était élevé pour un taux applicable à des matières brutes expédiées en vrac. Il indiquait toutefois qu'il ne pourrait compenser la perte due à une réduction, si petite soit-elle, des tarifs sur le cacao au départ de l'Ashanti. Dans de telles conditions le Comité ne peut actuellement recommander une telle réduction ».

les pertes supportées sur les transports miniers conduisirent à favoriser les transports routiers<sup>53</sup>.

Diverses méthodes furent utilisées pour protéger la nouvelle infrastructure de la concurrence des camions et de certains ports. Il faut noter ici l'accroissement des droits à acquitter pour pratiquer les transports routiers, la fermeture périodique de certaines routes au transport lourd, la taxation du transport lourd sur les routes se trouvant en concurrence avec les chemins de fer. Il n'existe pas de liste complète de toutes les mesures prises mais on peut par exemple noter qu'en 1934 le « *Carriage of Goods Road Ordinance* » interdisait le transport d'un certain nombre de marchandises sur plusieurs routes<sup>54</sup>. Il faut aussi noter que la construction de routes a été arrêtée en 1930 et que « délibérément l'administration laissa le réseau routier inachevé pour éviter la concurrence avec le chemin de fer »<sup>55</sup>. D'autres mesures qui défavorisaient la route d'une façon

53. Voir l'analyse du *Railway Revenue Committee 1932-33* sur la discrimination des prix. L'étude de la carte de la colonie montre que le système routier dans l'Ashanti et la province occidentale a été développé en fonction des intérêts du chemin de fer qui a précédé la route. Dans ces deux régions, les routes sont complémentaires et non concurrentes du chemin de fer. Le résultat de ce système qui n'assure pas un accès direct à Takoradi par la route est que sur un total de recettes de 756,548 livres sterling obtenues par les transporteurs routiers pour les transports de marchandises, 487,766 (64.4 p.c.) provenaient d'opérations effectuées en direction ou en provenance de gares situées dans la section Kwahu Pahsu — Bunkwa où il y a peu de concurrence entre le rail et la route comme on l'a déjà indiqué.

Il faut, par ailleurs, noter que dans les provinces centrales et orientales l'histoire de la construction du chemin de fer et des routes est différente. Pour diverses raisons, le chemin de fer Accra-Kumasi a été construit par sections relativement courtes, de longues périodes séparant la fin d'un tronçon et le commencement d'un nouveau tronçon (Nsawan, Mangoase, Koforidua, Tafo et Ansinam devinrent tour à tour tête de ligne). À partir de ces villes furent construites des routes. Dans de nombreux cas, les routes (par exemple la route Koforidua-Nkawkaw) étaient parallèles à la voie ferrée. N'ayant pas été abandonnées à la suite du prolongement du chemin de fer, mais au contraire améliorées, elles permettent actuellement un transport direct, en direction ou en provenance d'Accra, du cacao et autres marchandises auparavant transportés par voie ferrée.

54. Ceci a été décidé en vue d'interdire le transport routier du cacao vers la côte ainsi que de biens importés et autres de la côte vers l'Ashanti. Il existe seize sections routières sur lesquelles ces interdictions s'appliquent. Ces routes sont jalonnées de barrières de contrôle occupées par la police. Il y a presque dix ans que le système fonctionne et en dépit des objections de principe que l'on peut lui adresser, il fonctionne et sa nécessité est généralement comprise et, pour cette raison, acceptée ». Cf. *Report of the Road-Rail Transport Committee, Sessional Papers, no VI de 1945*.

55. *Report of the Road-Rail Transport Committee*. Voir aussi John H. Dalton, « *Gold Coast Economic Development: Problems and Policies* » (thèse de doctorat non publiée, Université de Californie, 1955) qui indique qu'il a obtenu ses informations par des entretiens avec des fonctionnaires de la division des routes du ministère des Travaux publics. Voir aussi les affirmations de la *United African Company (Statistical and Economic Review, no 2, p. 39)* qui cite même des cas où « des ponts routiers ont été enlevés... que cela ait été délibéré ou non, la conséquence a été que le transport de marchandises par route a été handicapé ». Gould, *The Development of the Transportation Pattern in Ghana*, pp. 70-71, fournit des détails sur certaines mesures.

directe ou indirecte, voulues ou non, peuvent être notées : le contrôle strict établi sur l'importation de véhicules, pneus et essence au cours du second conflit mondial ; la politique de tarification ferroviaire en matière de transport de cacao.

En définitive, l'incapacité des autorités à coordonner le rail et la route illustre les insuffisances de la planification coloniale. Les administrateurs ont concentré leurs efforts sur quelques aspects du problème et négligé les autres. Ils manquaient des instruments et de l'information nécessaire pour prendre des décisions adéquates. Étant donné le rôle fondamental joué par les transports dans le développement, leurs erreurs eurent les plus fâcheuses conséquences. Les échanges internes de produits locaux dépendent de la route. En ralentissant l'expansion du réseau routier en vue d'inciter les producteurs de cacao à utiliser le réseau ferré, le gouvernement a abouti à limiter la spécialisation régionale et à restreindre les chances des Ghanéens dans divers domaines : la production de cacao, le transport, la distribution, les denrées alimentaires <sup>56</sup>.

La négligence du commerce intérieur constitue une des plus graves erreurs de la politique économique coloniale. Son symbole le plus éclatant est représenté par le nord du pays où, pour plusieurs raisons, les Ghanéens se révélaient incapables de développer par eux-mêmes l'activité économique et où l'État fit peu pour les aider <sup>57</sup>. Le climat du Nord est très différent du climat du Sud et

56. Les gains tirés du commerce intérieur au Ghana n'ont pas fait l'objet d'études et de décisions de politique économique. C'est fort regrettable. Jusqu'à une période récente, peu d'efforts ont été faits pour mesurer ces échanges. Il n'y a pas eu de recensement agricole avant 1960 et les comptes nationaux supposent que la production par tête de biens « traditionnels » (y compris les denrées alimentaires) reste constante au cours du temps. C'est une des plus absurdes hypothèses que l'on puisse retenir pour représenter le développement économique du Ghana. En fait, la croissance de la production de cacao a impliqué de profonds changements dans la structure de la production et des échanges en matière de denrées alimentaires et d'autres biens.

57. L'attitude vis-à-vis des Ghanéens du Nord est résumée avec une certaine amertume dans le *Report of the Northern Territory of the Gold Coast (1937-1938)*.

« Ils étaient considérés comme un peuple affable mais arriéré, utile dans l'armée, la police, les mines et les exploitations de cacao ; en d'autres termes, un peuple qui n'était apte qu'à des travaux de bûcherons et de bateliers pour le compte de leurs frères de l'Ashanti ».

Sur les négligences des problèmes du Nord, voir aussi : J.R. Raeburn, *Report on a Preliminary Economic Survey of the Northern Territories of the Gold Coast*, Londres, Colonial Office, 1951 ; J.M. Hunter, « Seasonal Hunger in a Part of the West African Savannah : A Survey of Body Weights in Nangodi, N.E. Ghana », *Transactions of the Institute of British Geographers*, no 41 (juin 1967) ; « Population Pressure in a Part of the West African Savannah : A Study of Nangodi, Northeast Ghana », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. LVII (mars 1967).

ceci constitue une base naturelle pour une division du travail agricole. Par exemple, le Nord peut produire des céréales et se consacrer à l'élevage alors que le Sud peut offrir ses produits forestiers et les produits de la pêche. Mais lorsque des propositions furent faites de construire une voie ferrée vers le nord, la discussion fut conduite presque entièrement en termes de promotion de cultures exportables (l'arachide, la bassie). La promotion des relations économiques entre le Nord et le Sud ne fut pas considérée. Il faut d'ailleurs noter que la voie ferrée n'était pas le moyen de transport approprié puisque le terrain convient parfaitement aux routes et que le problème des transports n'était pas le seul. Le développement de la production dans le Nord impliquait le développement de l'irrigation, de la recherche agronomique, du contrôle des maladies. La politique coloniale a fourni au Nord une part relativement faible de l'infrastructure sociale ainsi que des dépenses en éducation, santé, recherche, bien que les besoins soient plus considérables qu'ailleurs. Le gouvernement ignorait les possibilités de développement du commerce intérieur et ceci avait comme conséquence que le Nord demeurait la région la plus arriérée, la plus pauvre, celle dont le niveau d'éducation était le plus faible et qui souffrait des plus graves problèmes de malnutrition et de maladie. C'est là un témoignage de l'importance des inégalités de développement dans une économie colonisée<sup>58</sup>.

En 1930, il y eut en Côte de l'Or un colloque qui visait à déterminer si « un pays exploité par de petits agriculteurs était économiquement sain »<sup>59</sup>. Il eut mieux valu se demander si un pays géré par les colonisateurs britanniques était économiquement sain.

58. De la même façon, la partie ouest du pays est restée beaucoup moins prospère que la partie est, probablement du fait de l'absence de route. La province de l'ouest pouvait utiliser le port de Takoradi, le chemin de fer, possédait des mines mais ceci n'a pas suffi à promouvoir le développement. Le *Report of the Western Province* soulignait que, avec la fin de la construction de la voie ferrée et du boom sur les mines, « les énergies de la Province se sont brusquement taries et les indigènes se sont contentés de revenir à un état de léthargie complète ». Voir aussi les conclusions de Guggisberg : « en ce qui concerne les transports, la province occidentale de la colonie est encore beaucoup moins développée que les autres parties de la Côte et ceci en dépit du fait qu'il existe depuis presque vingt ans une voie ferrée et un port ». *Legislative Council Debates*, 1920-1921.

59. *Bulletin of the Gold Coast Department of Agriculture*, no 19 (1930), p. 9.

## III. 1945-1962

Les années postérieures à 1945 ont constitué une période de changements rapides et continus. La dépression avait révélé les faiblesses du système colonial et la deuxième guerre mondiale avait affaibli la puissance de la Grande-Bretagne et ses possibilités de contrôler efficacement l'Empire. Une nouvelle stratégie s'imposait. Avant de la présenter, résumons les principales conclusions qui se dégagent de notre examen simplifié et rapide de la politique coloniale britannique entre 1900 et 1939<sup>60</sup>.

- 1) Les investissements étrangers se sont révélés être un piètre moteur de la croissance. Bien que l'investissement étranger ait été encouragé, sa contribution à l'économie y est demeurée très limitée.
- 2) Les principaux dynamismes de la croissance sont venus du secteur africain de l'économie qui a obtenu de bons résultats sans aide appréciable du gouvernement et du capital étranger.
- 3) Bien que les Africains aient réussi à faire du Ghana le principal producteur de cacao au monde et à maintenir sa position en face de la concurrence issue de zones aussi fertiles (parmi lesquelles certaines étaient cultivées par des exploitants européens), ils n'ont pas réussi à diversifier leur activité dans le domaine des industries manufacturières ou d'une économie agricole de grandes unités. Le Ghana restait une nation de petits agriculteurs et de petits commerçants qui vendaient des produits non totalement transformés sur le marché international<sup>61</sup>.

60. Après 1930, au moment où la mystique de la période antérieure était détruite par la faillite du vieux système économique international, la colonisation a fait l'objet d'analyses approfondies par de nombreux comités, de nombreuses commissions, des chercheurs individuels. En plus des rapports intéressants spécifiquement le Ghana et déjà cités, le lecteur pourra consulter les évaluations ci-dessous de l'expérience « paleo colonialiste » 1900-1939 : W.K. Hancock, *A Survey of British Commonwealth Affairs*, vol. 11, *Problems of Economic Policy 1918-1939*, 2e partie (Londres : Oxford University Press, 1942) ; Alan Pim, *The Financial and Economic History of the African Tropical Territories* (Oxford : Oxford University Press, 1940) ; S.H. Frankel, *Capital Investment in Africa* (New York : Oxford University Press, 1938) ; W.M. MacMillan, *African Emergent*, Penguin Books, 1949 ; Rita Hinden, *Plan for Africa*, (London : Allen et Unwin, 1941) ; Kwame Nkrumah, *Towards Colonial Freedom*, (London : Heinman, 1962).

61. Une bonne partie du capital privé du pays est détenue par les Ghanéens dans le cacao, le transport, etc. Toutefois, les unités de production de taille importante et les concentrations de capital notables sont presque toutes européennes. Les entreprises de moyenne taille sont souvent possédées par des Levantins. Bien qu'il y ait quelques entreprises capitalistes ghanéennes notables, leur nombre demeure limité et elles ne

4) L'économie internationale s'est révélée être une base extrêmement fragile et instable pour le développement de l'économie <sup>62</sup>.

5) La productivité du secteur gouvernemental était faible. Des erreurs importantes ont été commises dans le domaine de la planification et des transports. La recherche a été négligée, les forces et besoins du secteur ghanéen ont été sous-estimés. Par contre l'importance du capital étranger et du commerce international ont été surestimés. Le gouvernement a créé des liens avec la métropole mais a affaibli les liens avec les pays voisins et n'a pas réussi à développer un réseau interne de relations.

6) Le gouvernement s'est révélé manquer de souplesse et d'esprit d'entreprise. Il avait une vue partielle des problèmes qui a abouti à exclure plusieurs alternatives dans le domaine de la politique économique. Il s'est révélé peu enclin à moderniser, apportant au Ghana certains des bénéfices de la révolution industrielle mais utilisant aussi le Ghana comme un exutoire aux tensions et problèmes de la société britannique. Contrairement à l'opinion généralement admise, il ne convient pas de porter à l'actif de l'administration coloniale l'ouverture du pays sur le monde moderne. En 1957, cette administration laissait derrière elle un bien maigre héritage.

### 1. La planification du développement et la période de transition

La stratégie consécutive à la dépression a été essentiellement marquée par une extension du rôle du gouvernement qui a pris la forme d'une planification du développement <sup>63</sup>. Ceci impliquait une

---

constituent pas une base solide pour l'avenir. Voir : *Industrial Statistics 1958-59* et *Industrial Statistics 1965-66*, publiés par le Bureau central de Statistique.

Voir aussi : Peter C. Garlich, *African Traders in Kumasi (Accra, Economic Research Division, University College of Ghana, 1959)* ; A. Ngpan, *Market Trade : A Sample Survey of Market Traders in Accra (Accra : University of Ghana, Economic Research Division, 1960)* ; Polly Hill, « Some Characteristics of Indigenous West African Enterprise », *Economic Bulletin of Ghana*, vol. VI, no 1 (1962). Polly Hill a également rédigé un certain nombre d'articles non publiés sur le capitalisme ghanéen en matière de pêche, d'élevage, de commerce et de transport routier.

62. Il convient de noter que le Ghana n'était pas en fait intégré dans l'économie internationale, mais dépendait du réseau commercial britannique. Après 1930, l'évolution de ce réseau devait aboutir à une contraction du commerce des colonies.

63. Il faut insister sur le fait que l'utilisation de l'expression « planification du développement » pour décrire la politique économique du Ghana au cours de cette période, n'est pas justifiée. Il n'y avait pas de plan, si nous définissons le plan comme un ensemble de choix effectués pour réaliser certaines fins. Les plans n'étaient pour l'essentiel qu'un budget des investissements du secteur gouvernemental établi à la suite

extension des services sociaux et collectifs en vue de satisfaire les exigences croissantes en matière de santé, d'éducation, d'urbanisation. Ceci impliquait aussi une extension de l'infrastructure afin de fournir des services à l'entreprise privée.

Dans une première étape, l'administration britannique a essayé d'introduire le nouveau programme à l'intérieur de structures coloniales. Le gouvernement de Londres, instruit par les crises politiques de 1930, avait envoyé en 1940-1941 une circulaire à chaque colonie dans laquelle on demandait de préparer des plans de développement en utilisant les fonds fournis par le « *Colonial Development and Welfare Act* ». Le résultat fut, au Ghana, le *Plan Décennal de Développement* publié en 1946 et qui impliquait des dépenses légèrement supérieures à 1 million de livres sterling<sup>64</sup>. Environ un tiers du Plan devait être financé à partir de fonds accordés par le « *Colonial Development and Welfare Grants* ». Un autre tiers devait provenir d'emprunts effectués sur le marché de Londres et le solde était attendu des excédents commerciaux. Considéré avec recul, le Plan apparaît extrêmement modeste mais il contenait une bonne part des projets retenus dans les plans plus importants qui ont suivi.

---

d'informations prises auprès de chaque ministère. Il n'y avait presque pas de coordination dans les décisions. De plus, peu d'attention était apportée aux objectifs et les buts envisagés par le gouvernement dans ses déclarations (diversification ; industrialisation ; stabilisation ; développement ; bien-être) étaient purement rhétoriques, éloignés des problèmes pratiques et immédiats auxquels le pays avait à faire face. Il est significatif de noter que comme Omaboe le souligne, le gouvernement n'a même pas utilisé les statistiques disponibles sur l'économie. Il se contentait d'en demander plus. E.N. Omaboe, « Some Observations on the Statistical Requirements of Development Planning in the Less Developed Countries », *The Economic Bulletin of Ghana*, no 2 (1963).

Ceci devait rendre difficile la tâche des planificateurs après 1960 au moment où le gouvernement envisageait des efforts concertés en vue de diriger l'économie. Les données disponibles en matière d'agriculture, d'industries manufacturières, d'emploi, de comptes nationaux notamment étaient insignifiantes.

64. Les principes du plan sont résumés dans un certain nombre de rapports de sessions d'études effectuées au cours de la guerre sous l'autorité du gouverneur, Sir Alan Burns. Cf. *Development Schemes*, Sessional Paper, no I de 1943 ; *A General Plan for Development of the Gold Coast*, Sessional Paper, no II de 1944, ainsi que les rapports de sessions d'études III, IV, V, VII et VIII de 1944 traitant chacun d'un thème particulier. Le Plan était fondé sur l'hypothèse que les recettes annuelles de la colonie s'élevaient à 7,750,000 livres sterling en 1956-1957. Ceci constituait une estimation prudente et permettait des surplus, de telle sorte que l'exécution du Plan était assurée quels que soient les aléas du moment.

Il est intéressant de noter que, dans la période d'après-guerre, le gouvernement français a suscité des plans analogues dans ses colonies. Une explication au parallélisme de ces décisions peut être trouvée dans la collaboration du temps de guerre à Londres. Cf. Robert F. Meagher, *Bilateral Aid to Africa*, Columbia Law School, ronéotypé.

Cet effort préliminaire dans la planification du développement devait rapidement se révéler insuffisant du fait de l'évolution de la situation. Une insatisfaction massive parmi les jeunes combinée avec les problèmes d'inflation d'après-guerre et le chômage parmi les anciens combattants de retour conduisit aux émeutes de 1948 et mit un terme aux efforts de l'administration en vue de promouvoir un processus graduel d'émancipation politique<sup>65</sup>. Un nouveau plan, cette fois plus important (en termes monétaires) fut proposé pour la décennie 1950-1960 et commençait à entrer en application en 1951 au moment où Nkrumah allait devenir premier ministre. Mais, même ces perspectives se révélèrent trop modestes. Le Plan fut réalisé en cinq ans au lieu de dix<sup>66</sup> et, malgré tout, les fonds à la disposition du gouvernement étaient si importants qu'au moment de l'Indépendance en 1957, les réserves en devises étaient de deux cent cinquante millions de dollars. Ces réserves permirent de développer l'infrastructure et les services publics. Au cours des années 1950-1965, le gouvernement a dépensé un total de un milliard de livres sterling (soit une moyenne annuelle de deux cents millions de dollars ou de trente dollars par tête) ce qui correspond à un niveau jamais atteint au Ghana, niveau bien supérieur à ce qui a été ou sera possible dans la plupart des pays d'Afrique. Le gouvernement du Nigeria, par exemple, au cours de la même période dépensait deux milliards de livres sterling, soit moins de dix dollars par tête annuellement.

Ce développement important des activités gouvernementales n'a été possible qu'en fonction d'une décision fondamentale prise en matière de politique financière par l'administration coloniale après 1950. Lorsque le prix du cacao a monté sur le marché mondial

65. Pour une analyse de la situation politique au cours de cette période, cf. : David Apter, *Ghana in Transition* (New York : Atheneum, 1963) ; Dennis Austin, *Politics in Ghana 1946-1960* (Londres, Oxford University Press, 1964) ; *The Report of the Commission of Enquiry into Disturbances in the Gold Coast 1948* (rapport Watson). Ce rapport contient les conclusions d'une commission nommée pour faire enquête sur les émeutes et présente une analyse approfondie des problèmes économiques du pays ; Immanuel Wallerstein, *The Road to Independence* (Paris : Mouton et Co., 1964).

66. Les dépenses pour le Plan de 1951 étaient fixées à 76 millions de livres sterling. Les chiffres devaient être révisés à la hausse dans le cadre du Plan quinquennal de 1954.

après 1945 et plus particulièrement entre 1950 et 1954, le gouvernement eut à trouver un moyen pour répartir les bénéfices de cette situation favorable. Le gain aurait pu être affecté au secteur privé si le gouvernement avait diminué le taux des impôts ou augmenté le prix payé aux producteurs en fonction des prix pratiqués sur le marché international. Le gouvernement a au contraire choisi de s'approprier une bonne partie de l'accroissement de revenu. Une des justifications de la politique était le souci de lutter contre l'inflation<sup>67</sup>. Les importations ne pouvant être accrues du fait de problèmes de transports et d'accès portuaires, l'administration considérait que ne pas élever le taux des impôts aurait eu pour conséquence d'accroître le volume de la demande globale et de susciter une hausse des prix. Il était admis dans ce raisonnement que les producteurs de cacao n'épargnaient pas et que les ressources s'accumuleraient dans le secteur de la distribution, lequel était en majorité possédé par des non-Ghanéens. Pour éviter les pressions inflationnistes et des distorsions dans la répartition des revenus, le gouvernement a donc décidé de s'approprier le surplus et d'investir les fonds en Grande-Bretagne.

La logique de cette politique reposait, il convient de le souligner, sur un manque de confiance dans la classe moyenne ghanéenne. Elle supposait que les producteurs et intermédiaires ghanéens ne se rendaient pas compte du caractère transitoire de l'accroissement du revenu et des prix et que les étrangers accapareraient l'essentiel des gains. Une opinion contraire soutenait que quelques Ghanéens au moins auraient tiré parti de cette période de haute conjoncture et que le capital se serait ainsi accumulé. Il aurait pu y avoir ici le point de départ d'une classe d'entrepreneurs. Quels que soient les mérites de cette optique, les possibilités de développement qu'elle offrait n'ont pas été retenues. L'administration a accaparé les bénéfices de la période de prospérité et ce faisant elle a, à la fois, décidé du sort de la classe moyenne ghanéenne, fourni au gouvernement

---

67. Ces arguments ont d'abord été présentés dans le rapport Watson et ensuite développés par Seers et Ross. *Report on the Financial and Physical Problems of Development of the Gold Coast* (Accra : Office of the Government Statistician, 1952).

britannique un important prêt en dollars et à bas prix au cours des années 1950<sup>68</sup>, préparé l'avènement de la stratégie socialiste de Nkrumah<sup>69</sup>.

Les résultats obtenus ne furent pas conformes aux prévisions. Le revenu n'a pas augmenté au rythme de la formation du capital<sup>70</sup> et l'économie qui était florissante au cours des années 1950 apparaissait tout à coup, quelques années seulement après l'Indépendance, tendre vers une situation de stagnation accompagnée de crises. En peu de temps, le système politique mis au point par l'administration britannique s'écroulait et les difficultés économiques du pays s'accroissaient jusqu'à atteindre les proportions d'une véritable crise.

Le gouvernement était dans un état de continuel déficit, les réserves internationales diminuaient avec le temps et la dette nationale s'accroissait. Les importations durent être limitées. Les prix augmentaient rapidement, les marchés noirs apparurent et une partie de l'équipement demeurait inemployé cependant que plusieurs activités connaissaient des difficultés. Au début de 1966, les militaires constataient : « La situation économique du pays est dans un tel chaos qu'une action s'impose pour éviter l'effondre-

68. Cf. Arthur Hazelwood, « Colonial External Finance Since the War », *Review of Economic Studies*, vol. XXI, 1953-1954.

69. La décision d'accumuler des réserves entre les mains du gouvernement était et continue d'être un objet de débats animés sur les comportements respectifs des capitalistes et des gouvernements africains ainsi que sur l'équilibre à établir entre ces deux séries d'agents.

P.T. Bauer et R.W. Paish, « The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers », *Economic Journal*, décembre 1952, pp. 750-780 ; juin 1953, pp. 468-471 et « Fluctuation in Incomes of Primary Producers ; A Comment », *Economic Journal*, septembre 1953, pp. 594-607 ; M. Friedman, « The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers : A Critical Comment », *Economic Journal*, décembre 1954, pp. 698-703 ; B.M. Niculescu, « Fluctuations in Incomes of Primary Producers : Further Comment », *Economic Journal*, décembre 1954, pp. 730-743 ; P.T. Bauer, « The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers Further Considered », *Economic Journal*, décembre 1954, pp. 704-729 ; E.K. Hawkins, « Marketing Boards and Economic Development in Nigeria and Ghana », *Review of Economic Studies*, octobre 1958, pp. 51-62 ; David Walker et Cyril Ehrlich, « Stabilization and Development Policy in Uganda : An Appraisal », *Kyklos*, vol. 12, fasc. 3, 1959 ; R.H. Green, « Some Current Problems in the Cocoa Industry », *The Economic Bulletin*, mai 1961, pp. 16-32 ; J. Williams, « The Economy of Ghana », in Calvin B. Hoover, éd., *Economic Systems of the Commonwealth* (Cambridge, Cambridge University Press, 1962) ; G.K. Helleiner, « The Fiscal Role of the Marketing Boards in Nigeria Economic Development, 1947-1961 », *Economic Journal*, septembre 1964, pp. 582-610.

70. R. Szereszewski, « Capital and Output in Ghana 1955-1961 », *Economic Bulletin of Ghana*, vol. VII, no 4 (1963) estime que le capital a augmenté à un taux de 8 p.c., la production à un taux de 5 p.c., la main-d'œuvre à un taux de 2 p.c.

ment »<sup>71</sup>. Ils décidaient de renverser Nkrumah et par là même de mettre un terme à une expérience originale en termes de stratégie du développement<sup>72</sup>.

L'empreinte de Kwame Nkrumah sur la politique de développement du Ghana est si grande qu'il est trop facile d'attribuer les difficultés économiques au « pouvoir personnel d'un homme obstiné et peu réaliste qui gaspillait et dilapidait les ressources de la nation... »<sup>73</sup>. Jusqu'à l'indépendance, Nkrumah avait fidèlement poursuivi la politique traditionnelle coloniale en matière économique et les principaux programmes gouvernementaux furent préparés et exécutés par des hommes issus de l'administration britannique. Le point de départ de ces programmes était que le gouvernement devait élaborer un système pour attirer les capitalistes étrangers et mobiliser le capital localement disponible. L'État fournissait l'infrastructure et d'autres services d'appoint utilisés par le secteur productif. Le secteur privé devait fournir les biens et services finals destinés à la consommation, réaliser les investissements et les exportations. En améliorant le système routier, les voies ferrées et les ports, en développant les services de santé, d'éducation, en assurant le développement de l'agriculture, le gouvernement espérait inciter le secteur privé à se développer, à développer les exportations, à produire de nouveaux biens pour la consommation locale et l'investissement<sup>74</sup>.

71. Déclaration du nouveau gouvernement sur Radio Ghana peu de temps après le coup d'État.

72. L'étude la plus systématique des structures de l'économie au cours de cette période est celle de Szereszewski et Killick dans W. Birmingham, I. Newstadt et E.N. Omaboe (éditeurs) *A Study of Contemporary Ghana* (Evanston, Illinois : Northwestern University Press, 1966). Une analyse de ces difficultés à l'époque où elles se sont produites existe dans les publications gouvernementales officielles et en particulier dans les *Economic Surveys* qui chaque année présentent des analyses critiques relatives aux problèmes du pays avec une franchise extraordinaire.

73. *New York Times*, 6 mars 1966.

74. Sur le problème de la division du travail dans la formation du capital entre le gouvernement et le secteur privé, cf. W.A. Lewis, *Report on Industrialization in the Gold Coast* (Government Printing Office, Accra, 1953). W.A. Lewis soutient et justifie l'opinion suivante : « Il n'y a aucun doute dans l'esprit de l'auteur sur le fait que le gouvernement peut faire plus pour le développement en affectant ses ressources à l'expansion des services publics, qui sont lamentables, en quadruplant la part de ses services agricoles qui intéressent la production de denrées alimentaires car « le marché local ». Lewis prévoyait que si le gouvernement agissait efficacement, il attirerait le capital étranger qui à son tour susciterait la création de capital par les Ghanéens en vertu de l'effet de démonstration. Nous pourrions noter, en incidence, que le rapport Watson soutenait que le secteur coopératif devait être développé car « le système de l'entreprise privée libre de toute contrainte étatique ne peut, dans la meilleure des hypothèses, que conduire à de futures luttes sociales ».

Cette stratégie devait se modifier après l'Indépendance et spécialement après 1961<sup>75</sup>, du fait de l'intervention massive de l'État dans les secteurs productifs. Le postulat à la base de cette nouvelle politique était que les hommes d'affaires ghanéens n'étaient pas en mesure de moderniser l'économie et qu'il était en conséquence à la fois plus efficace et plus souhaitable (sur la base de pratiques socialistes) de faire de l'État le moteur principal de la croissance. Nkrumah écrivait à cet égard : « Le système colonial a empêché l'accumulation du capital par les Ghanéens, laquelle aurait pu assurer une efficace promotion industrielle. C'est donc le gouvernement, détenteur de tous les moyens de production, qui a joué le rôle de principal entrepreneur et posé les bases des progrès économique et social de la nation »<sup>76</sup>. Le capital étranger, qu'il vienne de l'Est ou de l'Ouest, avait encore un rôle important à jouer mais en collaboration avec le secteur public et non avec l'entreprise privée. Il s'agissait d'éviter la formation d'un secteur privé gouvernemental allié et dépendant du capital étranger. Un intérêt particulier a été porté à la coopération entre l'État et les grandes sociétés comme Kaiser, Parkinson, Howard et Unilever intéressées au projet de la Volta. Puisque le gouvernement ne pouvait être prêt à jouer son rôle que progressivement, il y eut une phase transitoire au cours de laquelle secteurs public et privé coexistaient. Le secteur public devait s'imposer non par la voie d'une nationalisation mais en atteignant un taux de croissance rapide.

Le gouvernement, après 1961, a instauré de nouvelles méthodes de planification et de dirigisme, entamé une tentative pour développer les industries manufacturières, pour moderniser l'agriculture et diversifier les sources d'approvisionnement ainsi que les marchés en développant en particulier des liens avec les pays socialistes.

75. La nouvelle stratégie est développée dans *Program of the Convention People's Party for Work and Happiness* (Government Printer, Accra, 1962) et dans le plan lui-même *The Seven Year Development Plan, 1963/64 à 1969/70*. Cf. aussi E.N. Ombobe dans *A Study of Contemporary Ghana*, « The Process of Planning ».

Pour une analyse des principaux éléments politiques et économiques à l'origine du changement de stratégie, cf. : B. Fitch et Mary Oppenheimer, *Ghana : End of an Illusion* (New York : Monthly Review Press, 1966) ; St. Clair Drake et Leslie Alexander Lacy, « Government Versus the Unions : The Sekondi Takoradi Strike », 1961, dans Givendalen M. Canter, éd., *Politics in Africa* (New York : Harcourt, Brace and World, Inc., 1966) ; Ann Seidman, *Economic Development in Ghana 1951-65* (Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1968) ; R. Geroud, *Nationalism and Development in Ghana* (New York : Praeger, 1969).

76. *Africa Must Unite*, pp. 119-120.

Le secteur privé ghanéen n'était plus encouragé à se tourner vers l'industrie. Un certain nombre d'entreprises d'État furent en contrepartie créées dans les industries manufacturières, la distribution des produits miniers, les transports maritimes en vue de contrôler l'action des entreprises étrangères et de stimuler l'industrialisation du Ghana. Parallèlement dans l'agriculture, des expériences d'exploitations d'État, d'exploitations de jeunes, de coopératives, etc., étaient tentées en vue de diffuser la mécanisation et les méthodes modernes.

C'est ce changement de stratégie qui a alimenté les critiques des censeurs de Nkrumah qui déploraient « la triste situation dans laquelle le pays a été plongé après l'indépendance en 1957 alors qu'il disposait d'abondantes réserves en devises, de ressources prometteuses et des meilleures perspectives concevables pour une nation africaine »<sup>77</sup>. Les critiques de l'entreprise publique ont soutenu que la nouvelle politique a enlevé des chances aux hommes d'affaires ghanéens et effrayé les capitalistes étrangers, tuant ainsi la poule aux œufs d'or. Ces critiques ont défendu la thèse selon laquelle le capital privé, autochtone ou étranger offrait bien plus de possibilités que Nkrumah ne le supposait. Il n'est pas dans notre objet de déterminer les forces et faiblesses de l'approche de Nkrumah. Les problèmes à considérer sont trop actuels et trop complexes pour se prêter à une brève analyse. Nous voudrions plutôt présenter certains traits fondamentaux de la période étudiée et détruire certaines confusions. Nous voudrions souligner le fait évident qu'il existe une longue période de gestation entre l'acte et les conséquences de l'acte, et que plusieurs déconvenues postérieures à l'Indépendance se rattachent à des erreurs de la période coloniale. De la même façon, l'évolution de l'économie ghanéenne après Nkrumah sera pour une bonne part déterminée par les décisions prises par son gouvernement<sup>78</sup>.

77. *New York Times*, 6 mars 1966.

78. R. Geroud, dans *Nationalism and Development in Ghana* insiste beaucoup sur le facteur temps dans l'interprétation des plans grandioses de Nkrumah. Il soutient que le problème de l'indépendance nationale n'est pas de faire fonctionner le système colonial mais de le transformer. Nkrumah a d'abord été prudent en vue d'obtenir l'indépendance et de consolider son pouvoir. Il a ensuite consacré toutes les ressources dont il pouvait disposer à changer les structures du pays en lançant les projets les plus divers, en développant une nouvelle infrastructure, en introduisant de nouvelles idées sur l'avenir du Ghana. Cette stratégie implique que de gros risques soient pris : risque de voir les conséquences bénéfiques de la nouvelle politique ne pas se manifester à

## 2. La politique de stabilisation

Le cycle économique après le second conflit mondial peut être utilement expliqué à partir de la relation simple ci-dessous, qui met en lumière l'importance de la contrainte « importation » eu égard à la croissance :

$$Y = \frac{1}{m} (X + F)$$

Dans cette formule,  $Y$  représente le revenu national,  $X$  les exportations,  $F$  l'endettement extérieur,  $m$  la propension moyenne à importer. L'équation indique que la croissance du revenu national implique : que la propension à importer diminue, que les exportations augmentent ou que l'endettement extérieur s'accroisse. Les faits principaux dans l'évolution d'après-guerre du Ghana ont été que la propension à importer n'a pas diminué d'une façon significative entre 1950 et 1965. La valeur des exportations qui s'était accrue rapidement entre 1945 et 1954 a ensuite cessé de croître et se situait en 1965 au niveau de 1954 (tableau 2). En d'autres termes, l'économie au cours de cette période n'a pas réussi à créer de nouvelles activités ou à développer ses exportations<sup>79</sup>. La croissance s'est avant tout affirmée dans le domaine des exportations traditionnelles. Mais le doublement des quantités exportées entre 1950 et 1964 fut compensé par une détérioration des termes de l'échange et le volume des exportations est demeuré stable.

L'évolution du revenu n'a pas suivi l'évolution des exportations du fait de la politique anticyclique du gouvernement. Le budget a été excédentaire de 1950 à 1954 et déficitaire à partir de 1960 (tableau 5). Ainsi,  $F$  a été une valeur importante et négative dans

temps pour équilibrer les conséquences néfastes de l'affaiblissement de l'ancien régime. Ceci est arrivé au Ghana en partie à cause de la baisse des prix du cacao et en partie à cause du caractère coûteux et inefficace d'un changement de structure dans un pays sous-développé. Néanmoins, au point de vue de Nkrumah cette stratégie était partiellement couronnée de succès car les réussites partielles de cette période préparaient l'étape suivante. Les successeurs de Nkrumah sont partis des structures créées par lui plutôt que de la structure coloniale dont Nkrumah avait hérité. En d'autres termes, personne ne peut nier que le Ghana, du fait de Nkrumah, est radicalement différent de la Côte de l'Or ou de toute autre ancienne colonie britannique en Afrique.

79. Nous ne pouvons présenter ici les raisons de cet échec. Nous pouvons toutefois noter que, dans les dépenses du gouvernement, au cours des années 1950, se manifestent les mêmes erreurs que celles d'avant 1940. La politique agricole était particulièrement déficiente. Sur la politique industrielle, voir Stanley Nicholson, *The Economy of Ghana with Special Reference to Government Strategy for Economic Development*. Thèse de doctorat non publiée, Duke University, 1964.

L'ÉCONOMIE DE LA CÔTE DE L'OR ET DU GHANA

la période initiale, est tombé à 0, est devenu une valeur importante et positive à la fin de la période étudiée. En conséquence, les importations ont augmenté d'une façon constante jusqu'en 1960. La politique anticyclique du gouvernement a, jusqu'à un certain point, permis de contrecarrer l'apparition de la crise puisque les difficultés économiques n'ont semblé se manifester qu'en 1960 alors qu'en fait l'origine du mal remonte à 1954. La rapide extension du secteur

**Tableau 5**  
**Revenus, dépenses, surplus et déficits du gouvernement,**  
**1945-1946 à 1963-1964**

(prix de 1953)

(millions de livres)

Année	Revenus consolidés	Dépenses consolidées	Surplus ou déficit	
			gouvernement central seulement	consolidé *
1945-46	15.0	11.1	2.1	3.9
1946-47	14.9	11.5	1.7	3.4
1947-48	46.4	15.1	0.4	31.4
1948-49	15.6	15.9	0.2	0.3
1949-50	45.9	20.0	4.9	25.9
1950-51	49.2	22.1	4.3	27.0
1951-52	41.2	25.0	15.1	16.3
1952-53	44.5	40.0	4.1	4.5
1953-54	58.0	52.2	2.3	5.8
1954-55	102.2	69.2	41.3	37.9
1955-56	72.4	89.3	5.4	-16.9
1956-57	50.8	77.5	-6.9	-26.7
1957-58	76.6	76.4	8.4	0.2
1958-59	89.3	101.0	5.6	-11.7
1959-60	81.4	112.3	-6.8	-30.9
1960-61	92.1	129.0	-28.2	-36.9
1961-62 †	104.6	177.6	-60.8	-72.9
1962-63	88.9	157.7	-57.7	-68.8
1963-64 †	131.4	170.9	-24.9	-37.4

\* Les montants consolidés se rapportent à l'ensemble des organismes suivants : gouvernement central, Cocoa Marketing Board, chemins de fer et ports, gouvernement régional.

† Période de 15 mois.

gouvernemental après 1950 a créé une atmosphère de dynamisme et de progrès qui était en un sens artificielle. Le gouvernement a réussi à prolonger les conséquences d'une prospérité de quatre ans due à la hausse des prix du cacao (1950-1954) sur une période de dix ans. Mais cette période d'essor ne préparait pas l'économie à la baisse du prix du cacao et ne faisait qu'annoncer la crise. La croissance du revenu national et l'apparente prospérité correspondaient aux effets multiplicateurs des dépenses gouvernementales et non pas à l'accroissement des capacités productives de l'économie. En fait, une bonne partie des investissements de cette période ont été caractérisés par une basse productivité au moins dans le court terme.

En 1961, la faillite de la « décennie du développement » était évidente. Le budget était constamment déficitaire, les exportations stagnaient, les réserves de devises s'épuisaient, peu d'activités nouvelles et peu de méthodes nouvelles étaient introduites. Une solution possible aurait été de diminuer l'importance du secteur étatique et d'accorder une certaine chance au secteur privé. Nkrumah choisit la solution inverse. Il décidait de créer de nouveaux instruments de planification et de dirigisme économique ainsi que de nombreuses entreprises d'État. Ceci eut pour conséquence de limiter davantage le développement du secteur privé et de créer de nouvelles tensions dans l'économie prise dans son ensemble. Même ceux qui admettaient, comme Nkrumah, la primauté du secteur public ont souvent mis en doute la sagesse de cette politique compte tenu de la conjoncture. Les partisans de cette décision faisaient toutefois remarquer que les difficultés du moment, résultat des erreurs passées, étaient une raison d'apporter des changements radicaux avec autant de rapidité et d'énergie que possible<sup>80</sup>.

80. Omaboe, dans *A Study of Contemporary Ghana*, p. 460, exprime le point de vue des planificateurs sur la nécessité de faire des choix : « L'objectif d'un développement économique rapide tel qu'il est compris par le gouvernement a, dans un certain nombre de cas, été en conflit avec d'autres objectifs antérieurs moins importants qui constituent la base de toute prise de décision en matière de planification ». « Au Ghana, les politiciens sont toujours en avance sur les fonctionnaires et les planificateurs dans l'analyse générale et l'exécution de projets économiques et sociaux. Ceci veut dire que presque tous les projets importants ont été inspirés par les politiciens qui, à plusieurs reprises, ont pris leur décision et engagé la nation avant que les techniciens soient consultés ».

Pour une autre optique, nous pouvons citer ce que déclarait Nkrumah dans *The Dawn Broadcast* (Accra : Government Printer, 8 avril 1961) :

« Il est pour moi étonnant que jusqu'à ce jour, de nombreux fonctionnaires ne

Au cours de la crise qui a suivi, les problèmes issus de la nouvelle stratégie et les problèmes reliés à la stagnation des exportations se sont révélés être inextricablement liés. Pour financer le nouveau programme, le gouvernement a augmenté les impôts, accru les emprunts extérieurs et imposé des limitations aux importations. Chacune de ces mesures a créé des difficultés propres<sup>81</sup>. Les efforts accomplis pour accroître les revenus publics ont rencontré partout de dures résistances. Dans les années qui ont suivi 1950, le gouvernement avait pu accroître ses revenus dans des proportions importantes en maintenant à un bas niveau les prix payés aux producteurs de cacao. Ceci était politiquement réalisable (bien qu'il y ait eu des difficultés) parce que le produit national brut augmentait et que chacun en profitait. En 1960, l'économie stagnait et la croissance des activités publiques et para-publiques devait se faire au détriment d'autres secteurs. De plus, comme il fallait le prévoir, les nouvelles formes de taxation furent appliquées de façon peu efficace et eurent parfois pour conséquence de réduire plutôt que d'accroître les revenus de l'État.

En définitive, il y eut des pressions politiques importantes pour accroître le revenu personnel. Le développement de la consommation, à partir de 1950, avait créé des anticipations optimistes. Ces espoirs auraient pu être satisfaits si le nouveau programme avait réussi rapidement ou si le gouvernement avait pu emprunter à l'extérieur pendant la période transitoire. Le gouvernement obtint, pendant un certain temps, une marge de manœuvre du fait des

---

comprennent pas que nous vivons dans une ère révolutionnaire. Ce Ghana qui a perdu tellement de temps à servir des maîtres coloniaux ne peut s'en tenir à des méthodes de travail archaïques et lentes qui sont des obstacles à des progrès rapides. Nous avons perdu tellement de temps qu'il nous faut réaliser en dix ans ce que d'autres ont accompli en un siècle. Les fonctionnaires, dans ces conditions, doivent accepter de nouvelles attitudes, un sens de leur mission et de l'urgence de leur tâche susceptibles d'éliminer toute tendance au gaspillage et à la bureaucratiation. Les fonctionnaires doivent utiliser leur esprit d'émulation pour faire du service public un instrument efficace dans une politique de développement rapide du Ghana. »

Il y avait aussi un conflit sur la notion du développement « socialiste » au Ghana. Cf. L'Adresse Présidentielle de J.H. Mensah à la Société d'Économique en 1964 et les réponses à cette déclaration dans *The Spark*.

81. A. Killick, « The Possibilities of Economic Control » dans *A Study of Contemporary Ghana*; David Dinon, « Fiscal and Monetary Policies in Relation to the Seven-Year Development Plan of Ghana », *Economic Bulletin of Ghana*, vol. VII, no 4, 1963; Robert W. Norris, « On Inflation in Ghana » et Douglas A. Scott, « External Debt Management in a Developing Country », in *Financing African Development*, édité par Tom J. Phaner (Cambridge : M.I.T. Press, 1965).

réserves en devises accumulées à la suite de la politique monétaire et fiscale conservatrice suivie par l'administration coloniale. Le gouvernement put aussi emprunter à l'extérieur bien qu'une partie de ces emprunts ait correspondu à des crédits de fournisseurs, crédits à court terme et à taux d'intérêt élevé. Ces possibilités furent rapidement utilisées. En 1965, il n'y avait plus de réserves de devises et les dettes se situaient à un niveau inquiétant.

Pour faire face aux problèmes de la balance des paiements, le gouvernement commit l'erreur grave d'instituer un système de contingents à l'importation tout en pratiquant une politique de déficit budgétaire, ce qui stimulait la consommation. Les résultats prévisibles de ces politiques contradictoires du côté de l'offre et du côté de la demande furent l'inflation et la pénurie de certains biens. Le gouvernement prit alors des mesures de contrôle des prix tout en maintenant des déficits budgétaires. Il maintenait ainsi des pressions sur la demande tout en essayant d'éviter la hausse des prix. Même en ignorant le fait que les contrôles des importations et des prix étaient appliqués d'une façon inefficace, la situation posait des problèmes impossibles et devait conduire inévitablement à un échec. Les résultats furent le développement de marchés noirs, de la corruption, l'érosion du système de contrôle des importations<sup>82</sup>. Il était évident qu'il n'y avait pas de moyen de supprimer le déficit extérieur autre que celui qui consistait à renoncer au déficit budgétaire. La non-reconnaissance de ce fait plus que tout autre facteur conduisit aux gaspillages et aux erreurs des années 1960, ainsi qu'à la fin de la nouvelle stratégie.

#### IV. L'AVENIR

Aussitôt Nkrumah parti, *The Economist* exhumait le mythe de la colonie « modèle » et reprenait confiance dans l'expérience ghanéenne :

« Leur programme est riche de promesses car il n'est pas trop ambitieux et le Ghana a maintenant acquis une nouvelle importance. Il pourrait se révéler être un modèle parmi les nations en voie de développement, caractérisé par une démocratie véritable et effectivement enracinée dans une économie équilibrée ».

82. Le système de contrôle des importations semble avoir été particulièrement dommageable aux intérêts des petits entrepreneurs africains qui avaient de grandes difficultés à satisfaire aux conditions administratives.

Un tel point de vue est superficiel et néglige les problèmes principaux de la situation économique ghanéenne. Le programme de développement n'a pas créé les faiblesses de l'économie ghanéenne, il les a simplement mises en lumière. Quel que soit le jugement sur les erreurs de la stratégie de Nkrumah, le fait fondamental demeure que la colonisation n'a pas créé une économie « modèle » mais une économie arriérée et déséquilibrée. Si l'expérience des vingt dernières années a montré les difficultés de changer la structure économique coloniale, ce qui s'est passé depuis soixante-dix ans montre la nécessité de l'opération.

Et l'avenir ? Le problème du rôle du gouvernement doit être résolu. Les premières mesures postérieures à la chute de Nkrumah furent hostiles aux entreprises d'État, mais les tendances générales de la politique actuelle sont loin d'être totalement déterminées. Le secteur privé étant encore faible, l'entreprise étrangère demeure suspecte et le secteur public qui s'est considérablement développé au cours des quinze dernières années porte des possibilités de croissance. À cet égard, les hommes jeunes engagés au moment de l'Indépendance et qui ont approuvé les grandes inspirations de la politique de Nkrumah ne sont pas les moindres atouts. Étant donné ces conditions, trois possibilités peuvent être envisagées pour le Ghana.

La première est un effondrement de l'économie conduisant à des alternatives de guerre civile et de dictature militaire.

La seconde correspond à la création d'une économie viable sur les bases actuelles. Bien que le Ghana ait à faire face à de multiples problèmes financiers, sa « base réelle » est très saine et ses problèmes en matière de paiements internationaux étant résolus, il existe des possibilités considérables de croissance. L'infrastructure est relativement bien développée, la main-d'œuvre relativement bien formée. Le cacao est encore une base solide et le complexe du barrage de la Volta constitue un pôle de croissance pour le développement industriel. Avec l'aide étrangère et des investissements étrangers, une politique orientée vers l'extérieur, le Ghana pourrait se transformer en une remarquable économie « modèle ». Le développement, toutefois, se situerait surtout dans les régions côtières et même en admettant des hypothèses optimistes, le secteur moderne ne pourrait absorber les accroissements démographiques et la ma-

jeure partie de la population demeurerait étrangère au progrès. Un dualisme croissant se développerait à l'intérieur du pays ainsi qu'entre le Ghana et ses voisins.

Une troisième possibilité pourrait consister à promouvoir un développement d'ensemble de l'économie. Ceci impliquerait la mobilisation de toute la population et l'orientation d'une bonne partie des efforts vers les zones rurales ainsi que les deux tiers les moins développés des zones urbaines<sup>83</sup>. Au cours de l'histoire du Ghana, les zones rurales ont fourni les surplus pour les efforts les plus improductifs du gouvernement et des villes. Des réserves considérables d'énergie existent encore dans la population. Ces réserves pourraient être utilisées pour accroître la production surtout dans la mesure où les bénéfices de ces efforts pourraient être réinvestis dans les zones rurales. Il est, toutefois, hautement improbable que cette voie soit choisie car elle impliquerait des changements radicaux dans la structure administrative et politique du pays.

Le problème central est de savoir comment la nouvelle génération concevra ces possibilités. Le plan septennal de développement notait que « les jeunes pour qui les emplois doivent être créés dans les quinze prochaines années sont déjà nés. Chaque année un certain nombre d'entre eux iront rejoindre la main-d'œuvre. Ceci ne peut être changé par aucune loi ni par aucune politique... ». Les générations qui ont créé l'économie du Ghana indépendant et qui occupent maintenant les postes de commande ont connu la grande dépression, le second conflit mondial et la guerre froide. La génération qui monte possède une expérience tout à fait différente. Ses conceptions économiques seront également originales. Le problème est de savoir si elle continuera d'apporter sa caution à la planification du développement par « le haut » qui a caractérisé la plus grande partie de l'histoire du Ghana au vingtième siècle.

Stephen HYMER,  
Université Yale (É.U.)

83. Les statistiques sur la distribution des revenus au Ghana ne sont pas encore disponibles. Mais des statistiques existantes dans d'autres pays suggèrent que le décile supérieur des ménages reçoit environ un tiers du revenu total et que les quatre premiers déciles en perçoivent environ les deux tiers.