

contradictions dans le comportement et dans les conceptions des femmes. Les liens entre les différents « éléments » de l'autonomie apparaissent comme essentiels pour comprendre les problèmes des femmes et les possibilités qu'elles ont de surmonter ces problèmes. Cette analyse montre qu'il n'y a pas un seul élément dominant quand on

veut comprendre ou changer la situation de la femme. Tous les éléments jouent un rôle et c'est cette complexité que le chercheur sur le terrain doit essayer de dégager.

Karin Willemse

*(Traduit du néerlandais
par Robert Buijtenhuijs)*

Ghana, le miroir aux alouettes

LE Ghana, un modèle de redressement économique ? L'archétype des prouesses que peut réussir un ajustement structurel bien mené ? On le jurerait à lire les rapports des institutions internationales, Banque mondiale en tête. Peut-on faire pourtant du Ghana la vitrine des capacités de redressement des économies africaines ? Lorsqu'on examine la situation d'un peu plus près, rien n'est moins sûr.

Une économie totalement délabrée

D'abord parce que le pays est parti de vraiment très bas. C'est un véritable effondrement économique qu'il a connu au cours de la décennie 1970-1980 : avec une monnaie nationale, le cedi, considérablement surévaluée, la production industrielle, minière et agricole et les exportations, taxées de façon prohibitive, ont chuté de plus de moitié.

Résultat : des usines qui tournent à moins de 30 % de leurs capacités au début des années 1980, un revenu paysan réel dix fois moindre en 1983 qu'en 1970 ! Le cacao, dont le Ghana était le premier producteur mondial au moment des indépendances, passe en Côte-d'Ivoire parce que les producteurs y sont mieux rémunérés, faisant s'effondrer la production officielle. Les cacaoyères vieillissent et ne sont plus remplacées, les rendements baissent. Les individus les plus dynamiques partent vers les pays voisins, Nigeria en tête.

Les déficits budgétaires, énormes, sont financés à coups de création de monnaie. Fondés sur le trafic de devises, fraude, corruption et marché noir (le cours au noir du cedi est supérieur au cours officiel de 5 000 % en 1982 !) sont devenus de véritables règles de gouvernement.

La pénurie de devises est telle qu'elle immobilise presque totale-

ment le pays. Les bailleurs de fonds et les investisseurs potentiels ont fui devant le délabrement de l'économie et une inflation exponentielle, à deux et parfois même trois chiffres, qui a fait tomber dramatiquement les salaires réels dans les secteurs modernes d'activité. La conjoncture internationale, marquée par la chute du cours du cacao comme de celle du dollar, aggrave la crise interne : entre 1980 et 1982, les termes de l'échange se sont, pour le Ghana, détériorés de 50 % ! En 1983, le déficit budgétaire équivaut au montant des recettes du pays. Comble de malchance : une des sécheresses les plus graves que le pays ait connues fait chuter de moitié la production de cacao, alors qu'un million de Ghanéens rentrent au pays, brutalement expulsés du Nigeria pour cause de crise économique.

C'est donc d'une économie totalement délabrée que le capitaine Rawlings s'empare en 1981. Pour éviter un effondrement total, il va, deux ans plus tard et malgré un discours très volontariste tenu contre le capitalisme international et ses méfaits, se tourner vers les institutions de Washington, ravies de l'aubaine.

Un véritable traitement de faveur

Un PRE (Plan de redressement économique) est lancé en 1983. Il se veut particulièrement ambitieux : réduction des déséquilibres macro-économiques et des distorsions de prix, promotion des exportations, appel aux capitaux étrangers en vue du lancement d'un important programme d'investissement.

Sa pièce maîtresse est la dévaluation du cedi, assortie, comme toujours en l'espèce, d'une libéra-

tion des prix et d'un relèvement des taux d'intérêt. Dévaluation massive, réalisée par ajustements successifs : en 1986, le cedi ne vaut plus qu'environ 3 % de sa valeur de 1983 !

Le remède semble porter ses fruits : après un déclin de - 2 à - 5 % par an de 1979 à 1983, la machine économique, apparemment dégruppée, se remet à croître de 5 à 6 % par an à partir de 1984, tandis que l'investissement double, passant à 12 % du PNB. Le Ghana commence à incarner l'exemple du redressement économique pour la Banque mondiale, qui n'hésite pas à écrire, un peu prématurément, dans son *Rapport sur le développement dans le monde, 1988* : « L'expérience ghanéenne — dévaluation accompagnée d'une réforme budgétaire — est une expérience qui a réussi. »

Le succès de la Banque est apparemment complet : le gouvernement ghanéen reprend totalement à son compte le PRE sur le plan interne et s'en prétendra toujours l'instigateur. C'est peut-être là d'ailleurs la suprême habileté de Jerry Rawlings : avoir pris conscience, bien avant la plupart de ses voisins, que nécessité faisait loi et qu'il n'y avait aucun intérêt, pour un gouvernement qui entendait rester en place, à se présenter comme l'innocente victime d'une machination internationale. Pousser une population à la révolte face à des mesures « injustes », c'est courir le risque de se faire emporter soi-même dans la tourmente.

En réalité, le gouvernement ghanéen aurait fait un très mauvais calcul en faisant de la Banque mondiale, qui lui a réservé un véritable traitement de faveur, le bouc émissaire d'une politique de rigueur devenue inévitable pour sauver le

pays de la faillite la plus totale. Car, en réalité, le « redressement ghanéen » est d'abord une — modeste — mise à niveau, obtenue à grands frais par la communauté internationale, Banque mondiale en tête. Rarement pays aura été tant soutenu financièrement, rarement investisseurs étrangers auront été invités à venir s'installer avec tant d'insistance. « *Le Ghana est sans doute le seul pays d'Afrique pour lequel les offres de crédit dépassent les besoins effectifs* », constate, un peu désabusé, un expatrié. En 1988, ne lui a-t-on pas offert 970 millions de dollars alors que ses besoins étaient estimés à... 785 ? 800 en 1987 alors qu'il ne lui en fallait que 575 ?

Suivant l'adage selon lequel on ne prête qu'aux riches, le Ghana a pu bénéficier en 1989 de 200 millions de dollars de transferts privés et de 576 millions de transferts publics, ce qui lui a permis de financer ses importations, de réduire ses arriérés de paiements, d'accroître ses réserves. Depuis la mise en œuvre du PRE, c'est de près de 500 millions de dollars d'aide qu'il a pu bénéficier chaque année.

« L'ajustement dans la douceur »

L'AMGI, filiale de la Banque mondiale créée pour encourager les investissements dans les pays en développement grâce à un ensemble de soutiens et d'incitations diverses, a tenu une conférence à Accra en février 1990 pour inciter les industriels étrangers à « profiter » du nouveau code d'investissement ghanéen. Japonais et Sud-Coréens — entre autres — ont répondu présents.

Quel autre pays d'Afrique bénéficie d'une sollicitude aussi excep-

tionnelle ? « *Le Ghana, c'est le pays de l'ajustement dans la douceur, la négociation et la durée, le pays où la mobilisation de l'aide n'implique pas un accroissement de la charge de la dette, au contraire* » écrit B. Leenhardt dans un rapport interne de la Caisse centrale de coopération économique paru en février 1989. Qu'on en juge : le nombre de fonctionnaires ghanéens par rapport à la population du pays est près du double de la moyenne en Afrique de l'Ouest ; la croissance des effectifs a été de 15 % par an de 1975 à 1982 et, en 1988, le Ghana comptait encore près de 300 000 fonctionnaires, soit autant que le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Sénégal réunis, qui totalisent pourtant, à eux tous, plus de deux fois plus d'habitants que le Ghana ! Pourtant, les négociations en vue de la réduction des effectifs dans la fonction publique se font très progressivement : il était prévu, chaque année, de licencier moins de... 5 % des effectifs et cela n'a même pas été totalement exécuté ! Dans une interview récente, Paul Victor Obeng, qui peut être considéré comme le Premier ministre du pays, évoquait même la nécessité de « rémunérations plus motivantes », de façon à drainer les éléments de qualité du secteur privé.

Au cours des premières années du PRE tout au moins, les fonctionnaires n'ont pas réellement souffert des effets de l'ajustement structurel, malgré la disparition de la rente de situation que constituait pour eux la gestion de la pénurie de devises et ses corollaires, fraude et marché noir : seul le Ghana a bénéficié, en guise d'ajustement structurel, d'une véritable politique keynésienne de relance de la consommation des ménages (de 1985 à la mi-1987). Lutte permanente con-

tre l'inflation, qui érode le pouvoir d'achat des ménages, déblocage du crédit, forte croissance des revenus grâce à une augmentation des salaires (qui a aussi touché le secteur privé)..., même les paysans, et notamment les planteurs, n'ont pas été oubliés dans une politique économique qui ferait rêver bien des voisins francophones !

C'est au Ghana qu'est né le concept de « dimension sociale de l'ajustement », avec le lancement, en février 1988, du premier PAMSCAD (*Program of Actions to Mitigate the Social Cost of Adjustment*). 5,3 milliards de cedis sont affectés à ce programme en 1990 : le Ghana est sans doute le seul pays où l'ajustement structurel coexiste avec le développement des services de santé en milieu rural, la réhabilitation des hôpitaux de districts, l'extension des soins de santé primaires. Le salaire minimum a été relevé en février, passant de 170 à 218 cedis par jour.

Un redressement qui s'enlise

En fait, dans le contexte ghanéen, ces mesures relevaient de l'urgence : il est quasiment impossible, selon le principal syndicat, qu'une famille urbaine de quatre personnes puisse satisfaire ses besoins alimentaires de base avec moins de 60 000 cedis par mois. Avec 6 000 cedis, on est vraiment loin du compte. Car l'inflation n'a pas désarmé. Elle reste supérieure à 25 % par an. Après les succès initiaux, la politique d'ajustement par les taux de change s'enlise. Même si leur écart se réduit progressivement, deux taux de change coexistent officiellement, y compris dans les bureaux de change. Une unification était prévue pour juillet 1990 mais elle sera difficile à réaliser : le

Ghana est entré dans un système de « dévaluations glissantes », tant redouté par les experts financiers, où l'on n'en finit plus de dévaluer pour s'ajuster à une inflation persistante qui érode le pouvoir d'achat réel et multiplie les risques d'explosion sociale.

L'ampleur des sommes injectées dans l'économie n'a pas bénéficié à tout le monde et les inégalités se sont accrues. Selon une enquête publiée par le ministère de la Santé, près du tiers des enfants de moins de cinq ans souffre de malnutrition et ce pourcentage s'est aggravé dans certains districts. Si près des deux tiers de la population sont alphabétisés à Accra, 25 % seulement le sont en zone rurale, un pourcentage qui aurait tendance à diminuer. Quel recul lorsqu'on sait qu'au milieu des années 1960, le Ghana était l'un des pays les plus alphabétisés d'Afrique, avec un taux d'inscription, pour les 6-14 ans, de 75 % dans le primaire ! Le problème de la pauvreté touche toujours les campagnes mais il s'est étendu en ville avec une urbanisation galopante : la population d'Accra a augmenté des trois-quarts entre 1970 et 1984 sans que ne suivent ni les services sociaux ni l'infrastructure sanitaire et éducative. Lors d'une prestation télévisée assez spectaculaire en janvier 1990, Jerry Rawlings a admis que la situation était dure pour une bonne partie de la population qui n'avait pas pu manger à Noël le traditionnel poulet, un véritable rite dans les foyers ghanéens à cette période de l'année. Mais il a aussi annoncé le renforcement de la politique d'austérité pour 1990. Des « super taxes », allant jusqu'à 500 %, ont notamment été instituées sur l'essence, les voitures, les fruits importés, certaines boissons comme

l'eau minérale, le vin et le champagne.

Un sentiment de ras-le-bol commence à se généraliser chez les Ghanéens qui trouvent que l'austérité dure un peu trop longtemps sans que la situation semble vraiment s'améliorer. Mais les critiques ne sont pas de mise : pour le gouvernement, l'exigence démocratique doit s'effacer devant les nécessités économiques. Selon Paul Victor Obeng, une certaine « démocratie fonctionnelle » pourra éventuellement survenir au Ghana quand ce dernier aura atteint un niveau suffisant dans le domaine économique et financier. Cependant, des assemblées de district viennent d'être instituées pour sauvegarder les apparences face à un régime qui reste très autoritaire.

Un pays sous perfusion

Malgré les efforts entrepris et les sommes injectées dans l'économie, le redressement ghanéen marque le pas. Si prêts et dons permettent, une fois encore, de maintenir positive la balance des paiements, la balance commerciale a enregistré en 1989 un déficit de près de 300 millions de dollars car les importations continuent de progresser.

Certes, la production de cacao a presque doublé entre 1988 et 1989, passant de 190 000 à 300 000 tonnes, mais la chute durable des cours mondiaux empêche le pays de bénéficier de l'accroisse-

ment des quantités exportées et hypothèque son avenir. Le secteur bancaire reste dans un état de délabrement inquiétant qui pénalise le redressement de l'économie. Sa restructuration représente aujourd'hui une des clefs de la poursuite du programme d'ajustement, de même que la privatisation des entreprises publiques. Quatre seulement ont été jusqu'à présent liquidées. L'État cherche des repreneurs mais les investisseurs potentiels marquent une certaine méfiance face au climat politique national et aux performances médiocres, il faut bien le reconnaître, du secteur industriel. En réalité, la réussite du Ghana est surtout dans l'image internationale très positive qu'il a réussi — et que la Banque mondiale a réussi — à donner de lui. Mais, il faut le dire et le répéter pour tous ceux qui, en Afrique, en feraient un exemple à suivre pour se sortir de difficultés économiques persistantes, le Ghana est un pays sous perfusion depuis longtemps et qui le restera longtemps. La Banque mondiale préconise même de faire passer à 830 millions de dollars en 1990 et 1991 l'apport actuel de ressources. En fait, ni la Banque, ni aucun bailleur de fonds n'auraient les moyens d'aider aussi massivement le reste de l'Afrique ; ils le reconnaissent en privé, mais ils ont engagé leur crédibilité sur la réussite du Ghana, devenu la vitrine des politiques d'ajustement structurel. Ont-ils fait le bon choix ? On ne peut s'empêcher de s'interroger...

Sylvie Brunel