

Le Ghana sous Rawlings : ajustement et pouvoir

DANS l'histoire du Ghana postcolonial, marquée par l'instabilité chronique et par une persistante oscillation entre ordre constitutionnel et ordre prétorien, le pouvoir de Jerry Rawlings se distingue par deux caractéristiques majeures : par son exceptionnelle longévité : Rawlings se trouve aux commandes de l'État ghanéen depuis le 31 décembre 1981, soit près de 15 années ; par la double origine du pouvoir détenu par Rawlings : un coup d'État en fit le chef d'un régime d'exception. Les élections de novembre 1992 le transformèrent en président d'un système constitutionnel.

Plusieurs raisons invitent à se pencher sur l'énigme politique que représente, sur le continent africain, le Ghana. En premier lieu, le rayonnement international que s'est acquis le Ghana de par l'éclat de deux fortes personnalités qui façonnèrent son histoire : Kwame Nkrumah et Jerry Rawlings. Or, ce prestige externe et la projection de ces deux figures de proue ont eu pour effet, depuis la phase de transition postcoloniale, de déformer la vision et de fausser les jugements. En second lieu, depuis avril 1983, le Ghana s'est engagé, avec constance et résolution, dans des programmes d'ajustement structurel. Il fait figure de modèle et sert de vitrine, pour l'Afrique, aux institutions financières internationales. Un peu hâtivement, il est présenté comme un pays « miraculé par l'ajustement ». Aussi n'est-il peut-être pas inutile, après une douzaine d'années d'application plutôt scrupuleuse des directives du FMI et de la Banque mondiale, de mesurer l'impact politique de l'ajustement chronique à partir de ce cas-type que constituerait l'expérience ghanéenne. Enfin, le Ghana se trouve, en cette année 1996, à la croisée des chemins. Le pays est entré en campagne électorale. Deux échéances politiques simultanées sont en vue : scrutin présidentiel, scrutin parlementaire, prévus pour le 7 décembre 1996. Elles décideront du maintien du pouvoir actuel, ou de son remplacement.

Notre propos se limitera à deux aspects particuliers, sans d'ailleurs prétendre les épuiser : l'impact de l'ajustement structurel sur la vie politique ghanéenne ; les reconfigurations politiques qui se dessinent aujourd'hui.

De l'état d'exception à l'ordre constitutionnel

Le 4 juin 1979, le lieutenant d'aviation Jerry Rawlings, un inconnu que la diffusion de son plaidoyer devant un tribunal qui le jugeait pour un

coup d'État improvisé a transformé instantanément en héros de légende, est tiré de sa prison et projeté au sommet de l'État. Cette révolte inattendue, partie des rangs inférieurs de l'armée (soldats, sous-officiers, officiers subalternes), ouvre la voie à un directoire hétéroclite, l'AFRC (1), que dominera la forte personnalité de Jerry Rawlings dans la figuration de l'Ange exterminateur. Un vigoureux coup de balai dispersera les réseaux d'officiers véreux, de négociants spéculateurs, de hauts fonctionnaires affairistes, et sapera momentanément l'ensemble de ce système ramifié et hiérarchisé d'extorsion des fonds publics et de prélèvement des revenus du travail qui fut popularisé au Ghana sous le nom de « kalabule ». L'expérience de restauration de l'ordre moral sera délibérément limitée dans le temps. Une échéance électorale est en vue. Discrètement, Rawlings et certains de ses proches favoriseront la victoire du courant nkrumaïste, représenté par le PNP (2), qui portera H. Limann à la présidence.

La III^e République fera vite fiasco. Ceux qui tirent les ficelles représentent la vieille garde de la faction affairiste du CPP (3) de Nkrumah. Limann se révèle incapable d'affirmer son autorité. L'armée échappe au contrôle du pouvoir. Les vieux démons sont de retour. Le système du « kalabule » est revigoré. L'infrastructure se délabre. L'appareil économique se défait. L'État se désagrège. Les caisses publiques sont vides, et l'endettement extérieur se creuse. Le pays, saisi par la débauche, court à la ruine (Frimpong-Ansah, 1991). Des organisations radicales, parfois inspirées par le marxisme, font leur apparition. La gabegie est indescriptible, le marasme abyssal. C'est le retour à la case départ.

Dans ce contexte de fin du monde, le retour de Rawlings, dans la nuit du 31 décembre 1981, ne constitue pas une surprise. L'exécution de 7 chefs d'État et dignitaires des précédents régimes avait nourri, dès l'été 1979, l'image de redresseur de torts qu'avait imprimée dans les esprits son surgissement à l'avant-scène dans cet intermède que fut l'AFRC. Mais les conditions sont radicalement modifiées. Le PNDC (4), qui prend rapidement forme, trouve de larges appuis parmi la population. Des intellectuels, des étudiants, des fonctionnaires, des syndicalistes le soutiennent. Des organisations radicales engagent leurs cadres à ses côtés. La popularité de Rawlings irradie sur de larges couches de la population. Il apparaît comme le Messie, le Rédempteur.

Dès le départ, Rawlings a annoncé qu'il ne s'agissait pas d'un banal coup d'État, mais bel et bien d'une révolution. Un intense effort de mobilisation s'engage à l'échelle du pays. Des comités de défense de la révolution voient le jour un peu partout, dans les ateliers, les bureaux, les quartiers, les villages, parmi les policiers, les militaires. S'institutionnalisant, ils deviendront les CDR (5). C'est une période tourmentée, avec des tensions entre groupes politiques, des tentatives de coup d'État, des initiatives incontrôlées. Trois pôles de pouvoir s'enchevêtrent, s'entre-déchirent : les structures des CDR ; l'encadrement PNDC ; l'appareil d'État. Deux logiques s'affrontent : une logique de mobilisation politique ;

(1) AFRC : Armed Forces Revolutionary Council.

(2) PNP : People's National Party.

(3) CPP : Convention People's Party.

(4) PNDC : Provisional National Defence Committee.

(5) CDR : Committee for the Defence of Revolution.

une logique de contrôle étatique. La seconde s'imposera progressivement entre 1983 et 1986.

Le passage de l'état d'exception à l'ordre constitutionnel s'amorcera timidement dans le cadre de la politique de décentralisation et de « démocratie de participation ». Les assemblées de district se mettent en place à partir de 1986. Elles seront élues. Mais plusieurs règles les frapperont d'incapacité politique. 30 % des membres sont désignés directement par le pouvoir. Dans les assemblées, toute discussion sur les enjeux politiques est strictement proscrite. Le développement local est le seul domaine qui soit de leur ressort. La référence à la démocratie à la base (« grass-roots democracy », « participatory democracy ») n'est que l'alibi masquant un verrouillage rigoureux et obstiné de l'espace public. La mise en place d'assemblées de district politiquement neutralisées se veut l'assise d'un édifice institutionnel plus vaste.

Rawlings rêve de faire émerger une nouvelle culture politique qui se substitue à celle, partisane, qui, à ses yeux, ruina le pays. Mais, sous-jacents, invisibles, illégaux, les deux grands pôles partisans traditionnels demeurent inscrits dans le tissu social et dans les esprits : d'un côté, l'UP (6) de J.B. Danquah et de Kofi Busia, de l'autre le CPP, personnifié par Kwame Nkrumah. Certes, à tout prendre, Rawlings se sentirait plus proche des nkrumaïstes, panafricains et populistes. Mais il reste fondamentalement hostile à la notion même de parti. Poussant à l'extrême la logique de la primauté du développement économique, il est favorable à une expression politique différée, à un espace public restreint et discipliné, à un débat amorti ou apaisé.

Plusieurs facteurs infléchiront le dessein initial. Au Ghana même, les groupes de pression se multiplient, réclamant l'ouverture d'un espace public et le retour à des institutions représentatives et pluralistes (Ninsin, Drah, 1991). En Afrique de l'Ouest et au-delà, à partir de 1989, la mode est aux conférences nationales et au changement des personnels politiques. A l'échelle internationale, les idéologues du nouvel ordre mondial poussent à l'imposition d'un modèle politique uniformisé. Le vent est à la conditionnalité démocratique. Les institutions financières internationales subordonnent leurs crédits, de façon plus ou moins arbitraire, à une sorte de code de bonne conduite politique. Soucieux de son image internationale, le Ghana veillera à se conformer à ces normes nouvelles. Le mouvement se précipite en 1991. Une conférence nationale, non partisane, purement consultative, est convoquée. Un projet de texte constitutionnel est soumis à référendum au printemps 1992. Son adoption met un terme à l'état d'exception. La nouvelle Constitution légalise l'existence des partis politiques. Le système est électif et présidentiel.

En novembre 1992, ont lieu les élections présidentielles. Rawlings est élu président pour quatre ans. Divisé, le courant nkrumaïste est laminé. Le professeur Adu Boahen, candidat du courant upiste, est largement battu. L'opposition choisit un peu hâtivement de boycotter les élections législatives de décembre 1992. C'est un raz de marée pour les candidats du NDC (7) qui portent la bannière de Rawlings. Au Parlement, le NDC

(6) UP : United Party.

(7) NDC : National Democratic Congress.

se retrouve pratiquement dans la position d'un parti unique. Le succès de Rawlings doit beaucoup au sentiment qu'il a su apporter la stabilité politique et économique dans un pays en proie au chaos. Il est favorisé par le renfort de nombreuses voix nkrumaïstes. Ainsi s'institue la transition de l'état d'exception à un ordre constitutionnel. La IV^e République du Ghana prend son envol.

Les avatars politiques de l'ajustement structurel

En avril 1983, le Ghana signe un protocole d'accord avec le FMI. C'est l'amorce d'un engagement de longue durée aux côtés des institutions financières internationales (Rothschild, 1991). Le Ghana se trouve au bord de la faillite financière. La volonté politique paraît impuissante à résorber le délabrement économique qui n'a fait que s'approfondir depuis une dizaine d'années. L'injection de financements extérieurs, un rééchelonnement du remboursement de la dette sont jugés indispensables, urgents. Par nécessité, le FMI et la Banque mondiale sont appelés à la rescousse (Banque mondiale, 1984).

Entre 1983 et 1986, une série de mesures visant à la résorption de déséquilibres globaux intervient. L'onde de choc des directives du FMI se propage : dévaluation, libéralisation des échanges extérieurs, du marché des changes, suppression des systèmes de subventions à la production ou à la consommation, renforcement de la fiscalité, rationnement des crédits publics destinés aux secteurs de l'éducation, de la santé, de la protection sociale, renchérissement des tarifs des services publics. Simultanément, le prix payé au producteur de cacao est multiplié par 5. L'infrastructure est progressivement restaurée. Un accent particulier est mis sur le développement et la modernisation des zones rurales. Des hausses de salaires tentent de compenser les effets de la dévaluation. L'emploi continue de progresser dans le secteur public, alors qu'il est en chute libre dans le secteur privé. La circulation des hommes et des produits se rétablit progressivement. Les marchés, les boutiques sont à nouveau approvisionnés en abondance.

Les mesures initiales de rééquilibrage et de restructuration ne rencontrent pas d'opposition massive. Il est vrai que le pays connaît alors un régime d'exception. Le premier programme d'assainissement économique est appliqué avec une résolution et une pugnacité exceptionnelles. Les producteurs sont sensibles à l'incitation par la hausse des prix payés au producteur. Les flux de financements publics venus de l'extérieur sont particulièrement importants. Compte tenu du point de départ chaotique, des signes de stabilisation et de progrès sont sensibles. Toutefois, l'impact social sur les catégories les plus appauvries de la population est souvent désastreux. Les inégalités se creusent, en particulier parmi les populations urbaines. C'est au Ghana que le programme PAMSCAD (8), visant à atténuer les incidences négatives de l'ajustement structurel sur les couches sociales les plus démunies, est initié par la Banque mondiale.

(8) PAMSCAD : Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment.

Dressant le bilan d'une décennie (1983-1993) d'ajustement structurel au Ghana, Ravi Kanbur, qui fut longtemps le représentant de la Banque mondiale au Ghana, conclut à un incontestable succès (Kanbur, 1994). Au cours de la décennie précédente, le taux de croissance, négatif, était de -1% par an. Durant la décennie de référence, positif, il atteint $+5\%$. En 1983, les revenus de l'État ne dépassaient guère 5% du produit intérieur brut (PIB). En 1991, ils s'élevaient à 15% . L'inflation ascendante, qui sévissait initialement, est tombée aux alentours de 10% en 1991. L'économiste souligne que l'ajustement structurel au Ghana « *est en fait le brillant exemple d'un ajustement structurel impulsé par le secteur public qui a réussi, dans une large mesure, à réhabiliter les infrastructures de base sans lesquelles l'investissement privé ne peut prendre son essor. Cependant, le moment est venu de passer le flambeau au secteur privé. Le secteur public ne peut continuer de croître au même taux que celui qu'il a connu durant la phase d'ajustement* ».

Dans son analyse, Kanbur souligne, en le déplorant, ce qui fait l'originalité de l'expérience. Le pouvoir ghanéen, tout en agissant sous influence et sous contrainte externes, s'est refusé à abandonner les commandes. Il a maintenu les prérogatives de l'État. Il a retardé le processus de privatisation. Il a protégé la fonction publique et répugné au démantèlement hâtif du secteur public. Il ne s'est pas précipité dans la dérégulation du marché du travail. Il a su habilement attirer des masses considérables de financements extérieurs. Ceux-ci ont représenté annuellement environ 8% du PIB. Ce flux d'aide publique extérieure n'explique cependant pas, à lui seul, ce qui fut réalisé. Car, sur la décennie, les investissements publics engagés par l'État ghanéen se sont poursuivis au rythme annuel soutenu de 10 à 15% du PIB. Les crédits ont été dirigés en priorité vers la restauration de l'infrastructure de base, vers la modernisation et l'aménagement rural, vers le développement des équipements de services (écoles, dispensaires, approvisionnement en eau potable). Localement, cet effort continu d'investissement public est visible, et souvent bien perçu.

La processus de stabilisation a connu un sérieux dérapage en 1992. Les dépenses publiques se sont gonflées. L'inflation a repris. On pouvait penser que ce mauvais passage était lié à la conjoncture politique (hausse de salaire consenties avant les élections, dépenses liées à la campagne présidentielle). Mais l'année 1993 confirme une montée des difficultés. Celles-ci se sont amplifiées depuis. En 1995, le taux d'inflation atteint 70% . Le taux de croissance chute jusqu'aux alentours de 3% , c'est-à-dire qu'il ne dépasse guère le taux de croissance démographique. Or selon les estimations de Ravi Kanbur, un taux de croissance minimal de 8% est indispensable pour assurer les conditions d'un décollage économique et permettre une capacité d'investissement de l'ordre de 26% par an.

Le cedi continue de se déprécier. Le marché du travail s'est effondré. L'impact de l'ajustement structurel sur l'emploi salarié ne s'est fait sentir que tardivement. Il a touché d'abord le secteur privé, la réduction progressive de l'offre d'emploi du secteur public à partir de 1984 et s'accéléra à l'abord des années 1990. En l'absence d'une relance forte du secteur privé, les perspectives de l'emploi sont aujourd'hui bouchées. Les effets

négatifs des politiques d'ajustement sont plus fortement ressentis. La désillusion, le pessimisme, l'impatience gagnent l'opinion.

Malgré l'impasse qui semble se profiler, la Banque mondiale continue de projeter le mirage du décollage économique, du développement durable (Banque mondiale, 1992). Un rapport de la Banque mondiale voit une croissance accélérée propulser le Ghana dans le sillage des nouveaux pays industriels du Sud-Est asiatique à l'horizon 2020. Le régime de Rawlings a fait sien cette date symbolique, l'année 2020, comme point d'arrivée de sa politique économique.

Pourtant, de façon préoccupante, les déséquilibres macro-économiques s'amplifient à nouveau : reprise de l'inflation, gonflement de la masse monétaire, taux d'intérêt élevés, accroissement des dépenses publiques, dépréciation du cedi, fuite des capitaux, développement du chômage, alourdissement de l'endettement extérieur (Jebuni, Asenso-Okyere, 1995). La politique de libéralisation sous contrainte externe a engendré une série de déformations structurelles. La relance des exportations s'est surtout traduite par un retour en force de l'économie de traite. Une spécialisation de l'économie dans la production d'un nombre limité de matières premières pour l'exportation (cacao, or, diamant, bois) s'est opérée. L'exploitation forestière et minière revêt un caractère prédateur. Les dégâts sur l'environnement sont considérables et risquent, à terme, de menacer l'avenir de l'industrie cacaoyère. La productivité agricole stagne. Les récoltes restent sous l'étroite dépendance des aléas climatiques.

La production industrielle périclité. Le développement de nouveaux types d'exportations est fort lent, si l'on excepte l'essor du tourisme. Le secteur bancaire se modernise avec retard. Les capacités locales d'investissements directement productifs demeurent limitées. Elles sont en outre réduites par l'exode des capitaux et des talents. Les investisseurs privés étrangers sont plus nombreux qu'hier, mais le flux de capitaux s'orientant vers le Ghana reste mince. Il se concentre principalement sur trois secteurs : industries extractives (or, diamant, bois), import-export, services. Avec talent, et non sans échos, Rawlings multiplie les missions à l'étranger (États-Unis, Japon, Asie du Sud-Est) afin de promouvoir l'image du Ghana et d'attirer les investisseurs privés des pays industrialisés. Toutefois, dans l'immédiat, la stabilisation continue de dépendre primordialement des financements publics internationaux. Or rien n'assure que le Ghana puisse continuer de bénéficier du traitement relativement privilégié qu'il a connu depuis 1985.

Les incidences sociales négatives de l'ajustement structurel se sont fait précocement sentir. A partir de 1993, le phénomène de rejet social se propage. Il est particulièrement vif parmi les classes laborieuses des villes, parmi les salariés, les fonctionnaires. Depuis lors, la saison du débat budgétaire, chaque mois de février, sera un point fort de l'effervescence sociale. Dès avant les fêtes de fin d'année, les prix s'enflamment, l'inflation s'aggrave, le coût des transports augmente. L'annonce des mesures budgétaires, en particulier l'augmentation du coût de l'essence, provoque une nouvelle flambée des prix. Le niveau de vie chute brusquement. Des mouvements de grèves se succèdent, par catégories, pour exiger des réajustements de salaires ou le contrôle des prix. Chaque année, le même scénario se répète.

En 1995, la fièvre sociale et la protestation revêtiront une ampleur plus considérable, dramatique. Au scénario classique, qui correspond à l'adoption des mesures budgétaires pour l'année qui s'ouvre, s'ajoute, aussitôt après, la poussée d'une seconde onde de choc, l'introduction, sous la pression persistante de la Banque mondiale, d'un système de TVA à un taux de 23 %. La décision est hâtive, intempestive. L'application sera maladroite, bâclée. L'impact social est désastreux. La mesure était supposée ne pas s'appliquer de manière générale. Les produits vivriers locaux en étaient en principe exonérés. En fait, les négociants, les transporteurs profiteront de l'effet d'annonce et de l'ignorance dans laquelle est tenu le public pour répercuter systématiquement une forte augmentation sur tous les prix. Une hausse de l'ordre de 40 % se propage à l'allure d'un cyclone. En l'espace d'un seul trimestre, les prix augmentent de 60 %, plus fréquemment de 80 %.

Un seuil de tolérance est franchi. C'est, soudaine, l'explosion sociale. Dans la plupart des grandes villes, les manifestants se rassemblent en cortèges dans les rues. A Accra, une puissante manifestation vire à l'émeute. Il y aura des morts parmi les manifestants. Le gouvernement accuse aussitôt l'opposition de fomenter les troubles. Mais les racines de la protestation sont plus profondes. Ce sont, au Ghana, les premières « émeutes anti-FMI ». Se produit, à cet instant, une subite éruption de rejet social de l'ajustement.

Par le passé, le gouvernement s'est appliqué à atténuer l'impact social négatif des programmes d'ajustement par des dispositions compensatoires (ajustements salariaux, barèmes officiels de tarification des transports), à éviter le creusement de disparités géographiques ou sociales trop accusées (diffusion dans les différentes régions et les divers milieux des investissements d'équipement de base, programmes d'action sociale en faveur des catégories les plus appauvries de la population, aménagement rural, aides d'urgence). Cet effort d'atténuation et de compensation se révèle désormais insuffisant. La mesure introduisant la TVA sera bientôt reportée. La crise sera l'occasion pour Kwesi Botchwey de s'effacer. Il avait été, pour plus d'une décennie, le maître d'œuvre, l'avocat et le symbole des politiques d'ajustement structurel au Ghana. Sa démission paraît tenir à la fois du désaveu et du constat d'impuissance. Le malaise ne se dissipera pas pour autant.

Social, le rejet est aussi politique. L'effet politique de l'ajustement structurel est désormais omniprésent sur la scène publique ghanéenne. La manière dont il sera exprimé ou refoulé peut varier. Mais cet effet est prégnant, puissant, et confère des trajectoires obliques et imprévues au discours politique des principaux partis et de leurs porte-parole. A cet égard, les ambiguïtés et les silences du NPP (9) sont particulièrement révélateurs. Le courant upiste, que représente aujourd'hui le NPP, est traditionnellement conservateur, élitiste, néolibéral, inégalitaire. Présentement, il épouse intimement les dogmes de libéralisation intégrale et d'abaissement de l'État que les institutions financières internationales mettent en application avec obstination. Les priorités qu'elles placent à l'ordre du jour, privatisations, dérégulation de l'économie, rétrécissement du

(9) NPP : New Patriotic Party.

champ de compétences de la puissance publique leur conviennent parfaitement. Le sort des plus démunis leur est étranger. Mais comment rendre publique cette adhésion quasi naturelle à la libéralisation sous contrainte alors qu'elle devient impopulaire et que l'on escompte opportunément tirer un bénéfice politique de ce rejet ? Comment escamoter ce dilemme ?

Il suffira de jouer, selon les interlocuteurs, deux partitions discordantes. Le spectacle électoral dressera l'estrade d'où clamer que le NPP donnera un cours radicalement nouveau à la politique économique du gouvernement, transformera en priorité les besoins de base et l'amélioration des conditions de vie des catégories sociales les plus appauvries. Plus discrètes, les rencontres en coulisses avec les représentants des pays du Nord ou avec les bailleurs de fonds internationaux ouvriront l'opportunité de professions de foi ultralibérales et de promesses de rigueur monétariste. Le NPP ne manque pas d'économistes de renom (J.H. Mensah, K. Pianim, J. Ofori-Atta). Bizarrement, il n'a formulé aucun programme économique consistant. Est-ce uniquement incompetence ? Ou choix délibéré d'avancer masqué et de jouer la partie avec des cartes biseautées ?

L'effet politique de l'ajustement suscite une sorte d'embarras qui se réfracte sur tout l'arc-en-ciel des forces politiques. Cet embarras peut se résumer ainsi. Le rejet de l'ajustement est profond, mais il serait d'abord un rejet social. Sa traduction politique reste floue, subjective, négative. Or les responsables politiques ne semblent guère avoir de réponses aux questions qui sont pourtant au centre des préoccupations de la majorité des Ghanéens : « On nous parle d'une trajectoire ascendante, de croissance. Mais, nous sommes précipités dans une chute, dans un enchevêtrement de blocages. Nous nous trouvons piégés dans une impasse. » Le silence et la dérobade politique ne sont pas sans raisons. Car comment rompre si facilement le fil de douze années de programmes d'ajustement ? Quel sera le coût de cette rupture ? Quels en sont les risques ? Qu'apportera-t-elle dans l'immédiat ? Quelle politique substituer à ces programmes ? A l'horizon ne pointe aucune alternative cohérente.

Nul ne semble pressé d'en formuler aucune. Cette absence de perspectives contribue à nourrir la confusion et le désabusement. La majorité des gens attendent quelque chose, un changement, sans très bien savoir ni qui, ni quoi. Tout se passe comme dans un train qui serait tombé en panne au beau milieu d'un tunnel sombre. Pour les cheminots, le problème est de remédier aux défauts de la machine, de pousser les feux jusqu'à la sortie. Mais nombreux sont les passagers qui ont perdu confiance en la machine. Certains ne s'en remettent plus ni au conducteur du train ni à ses aides. Certains ne semblent même plus intéressés d'atteindre la destination finale. Cela leur paraît en définitive trop coûteux. Et ils en ont perdu le désir.

Ce flottement politique n'est vraisemblablement pas ignoré du pouvoir établi. Certes, celui-ci n'entend pas rompre avec ce qui a été entrepris, ni le désavouer. Sans reprendre directement la vulgate de l'ajustement, il n'en récusé pas les objectifs généraux de stabilisation, de restructuration et d'ouverture sur l'extérieur. Dans cette optique, il s'agirait surtout d'accélérer le rythme des programmes, tout en infléchissant certaines des directives formulées par les institutions financières internatio-

nales. L'État veillerait à rester au centre du processus, même dans un contexte de privatisations. Sa mission serait de mettre en ordre le mouvement de l'économie, de le stimuler, de le réguler. Il se poserait en protecteur des laissés-pour-compte de la croissance, en pasteur avisé.

Attirer rapidement des investissements étrangers semblerait être l'impératif du moment et l'une des conditions urgentes de la sortie du tunnel. Mais les effets peuvent-ils se faire sentir à court terme ? Et n'est-ce pas risquer de répondre à une attente diffuse par un impalpable mirage ? Dépasser l'ajustement tel qu'il opère actuellement, tel qu'il est perçu négativement, l'amender pour atténuer ses incidences les plus dommageables socialement, pousser les feux pour conduire l'expérience jusqu'à son terme, ces objectifs semblent être ceux poursuivis par Rawlings dans son effort de promotion du Ghana à l'extérieur et de démarchage d'investissements productifs, comme dans ses appels à la poursuite de l'aide internationale et des financements publics bilatéraux ou multilatéraux. Le réalisme, le pragmatisme, le sentiment d'urgence semblent l'emporter sur des réflexions plus fondamentales éclairant une transition maîtrisée, redéfinissant la logique de l'ajustement ou les finalités de la croissance.

Échéances et perspectives

Les élections programmées pour décembre 1996 se présentent dans des conditions foncièrement différentes de celles qui se déroulèrent au cours de l'automne 1992. D'abord, en 1992, les deux consultations, présidentielles, puis législatives, s'échelonnèrent à deux mois d'intervalle. Les secondes ne furent que l'ombre portée des premières. La décision des partis de l'opposition de boycotter la consultation parlementaire engendra une chambre monolithique dont la composition ne traduisit guère les complexes agencements politiques locaux. Mais plus profondément, le climat social et l'environnement politique se sont considérablement altérés.

En outre, les règles du jeu politique ne sont plus les mêmes. La Constitution de 1992 a aménagé des dispositifs et des contrôles démocratiques, codifié un cadre légal de la vie publique. Le régime d'exception est aboli. Le pouvoir ne dispose plus du même appareil politico-administratif ni du même réseau dense de relais locaux de contrôle et de mobilisation. En 1992, Rawlings pouvait se targuer d'avoir l'appui d'une alliance électorale. Celle-ci lui permit de capter une part non négligeable de l'électorat nkrumaïste. A présent, elle a volé en éclats. Lors du précédent scrutin, les partis politiques, tout juste légalisés, voyaient le jour après une décennie d'hibernation. Leurs structures régionales et locales restaient embryonnaires. Leurs ressources financières, leur logistiques étaient limitées.

Au demeurant, il fut possible à Rawlings de tirer argument de dix années d'exercice du pouvoir, de remise en ordre, de stabilisation. En dépit d'inégalités criantes, d'un marché de l'emploi déprimé, de l'appauvrissement, voire de l'exclusion de pans entiers des classes laborieuses urbaines, le sentiment que les conditions de vie, en 1992, n'étaient pas comparables à ce cauchemar au quotidien qu'était l'existence au début des années 1980 prévalait. L'idée qu'il serait dommageable d'interrom-

pre ce processus de sortie du chaos et de rééquilibrage global, que le plus sage était de le conduire à son terme, quitte à en corriger les tares, n'apparaissait ni incongrue ni absurde. Par ailleurs, la personnalité de Rawlings n'avait pas perdu de son exceptionnelle puissance d'attraction. Tous ces facteurs jouèrent en faveur du pouvoir établi.

Plusieurs éléments composent le paysage politique renouvelé. Le « facteur Rawlings » n'opère plus aussi puissamment que par le passé. Jerry Rawlings occupe l'avant-scène de la vie politique depuis plus de 15 ans. Son charisme s'est érodé. Son discours se banalise. La presse d'opposition s'est, jour après jour, employée à ternir son image. Par contraste, le prestige dont jouit Rawlings dans l'arène internationale ne s'est guère démenti. La stature du personnage, son remarquable dynamisme ne sont guère entamés. Mais, disons que sa capacité d'entraînement des Ghanéens s'est sensiblement amoindrie.

Le parti au pouvoir, le NDC, exerce depuis la naissance de la IV^e République une sorte de monopole, tant au Parlement que dans l'exercice du pouvoir d'État. Ce n'est pas un parti politique au sens propre du terme, mais un dispositif de contrôle et d'encadrement. Il s'appuie sur des groupes de pression fortement implantés à l'échelle nationale : syndicat des transporteurs (10), association des femmes (31 December Women's Movement). Son expression politique est peu élaborée. Il est marqué par une incapacité foncière à nouer des alliances. La victoire de 1992 avait été cependant favorisée par l'existence d'une fragile alliance électorale, associant principalement NDC et nkrumaïstes du NCP (11). Celle-ci s'est définitivement désintégrée. Le NDC envisage un parcours solitaire. Il semble s'en remettre aux ralliements individuels, ou aux divisions et aux faiblesses de ses adversaires. Cela ne va pas sans risques alors que l'équilibre des forces entre majorité et opposition s'est insidieusement infléchi.

Le courant nkrumaïste, dont l'apport de voix à Rawlings, en octobre 1992, fut l'une des clefs de son succès, est désorienté, désorganisé. Trois partis factions se disputent son contrôle. L'une s'intègre à présent au NDC. Une seconde, la plus importante, s'est dissoute dans le NPP qui représente désormais le pôle majeur de l'opposition. Une troisième, aux contours imprécis, entend conserver son indépendance. C'est le projet en particulier de H. Limann, qui, avec le soutien du PNC (12), a l'ambition de créer un refuge pour les nkrumaïstes en débandade. Mais son attraction politique semble se limiter aux régions septentrionales du pays et à la population des quartiers des villes où les travailleurs migrants venus du Nord constituent la majorité, les « zongos ». Le désarroi de l'électorat nkrumaïste constitue l'un des principaux facteurs d'incertitude du scrutin.

Dans ce contexte de marasme politique, le NPP se pose en pilier unique de l'opposition à Rawlings. Il voudrait tirer bénéfice de la dynamique d'une alliance en trompe-l'œil avec le PCP (13), l'un des points de ralliement des nkrumaïstes en déroute. Mais, comme le NDC, son principal adversaire, le NPP, souffre de cette tare que constitue l'incapacité à sceller de véritables alliances. L'un de ses dirigeants, J.K. Kufuor, est

(10) GPRTU : Ghana Road Private Transport Union.

(11) NCP : National Convention Party.

(12) PNC : People's National Convention.

(13) PCP : People's Convention Party.

le porte-drapeau du gros de l'opposition au régime. Cet avocat de formation, qui s'affiche comme le fer de lance de la protestation et de la relève, est un politicien professionnel. Dans le gouvernement Busia (1969-1972), il fut secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ce qui ne l'empêcha pas de devenir, en 1982, sous Rawlings, secrétaire du PNDC aux Affaires locales. Dans sa campagne, Kufuor adopte un profil bas. Il n'a pas le charisme personnel de Rawlings. Putôt que de préciser les contours d'une politique neuve et d'affirmer les traits de sa personnalité d'homme public, il se montre soucieux de gommer les traits négatifs qui collent à l'image du NPP et du courant upiste : élitisme, ultralibéralisme, régionalisme, esprit de revanche. Il se laisserait volontiers porter par la vague du désir diffus de changement.

Deux séries de remarques tiendront lieu de conclusion. Les premières, de portée générale, tendront à inscrire l'expérience ghanéenne dans un cadre de référence plus large. Les secondes toucheront, de façon plus immédiate, au devenir politique du Ghana.

Le rôle de deux personnalités fortes (Nkrumah, Rawlings) hante l'histoire du Ghana postcolonial. Depuis David Apter, le charisme, puis son érosion, semblent être la clef de l'énigme ghanéenne. On parle d'un « facteur Rawlings ». Le temps pondère ce type d'explication. D'abord parce que le temps estompe l'éclat des figures de proue. Mais aussi, parce qu'au quotidien, et plus encore dans la durée, l'adhésion ou le rejet politique répond à des actes, sanctionne une politique. Rawlings, dans son message rédempteur, se donnait trois objectifs : la moralisation de la vie publique, la stabilisation politique et économique, l'instauration d'une nouvelle culture politique. Après 15 années, son bilan n'est pas mince. Son dynamisme inciterait à la reconduction de son mandat. Les calculs, les interrogations, les appartenances, l'indécision des électeurs feront la décision.

Le Ghana est présenté largement comme une sorte de paradigme des politiques d'ajustement. Pourtant, les rapports qui s'y sont noués entre le politique et l'ajusteur y eurent leur singularité. L'État central, comme moteur de la société et de l'économie, ne s'est jamais effondré ni effacé. Dans ce processus, subi mais disputé et négocié, qu'est l'ajustement structurel, le pouvoir sut maintenir certaines de ses priorités. Il s'est redéployé mais sa centralité est inentamée. On est loin du processus de reviviscence de l'État par l'ajustement structurel qu'a pu connaître l'Ouganda. Il serait pourtant intéressant d'analyser en profondeur les affinités électives que peuvent entretenir un régime d'exception et une vision militaire de la société d'une part, les urgences et la discipline imposées par les institutions financières internationales de l'autre. Ce serait un autre propos.

Revenons à la conjoncture au Ghana. Diffuse, informulée, disparate, l'idée de changement, de n'importe quel changement, est dans tous les esprits. Les élections de 1992 furent placées sous le signe de la stabilité et de la continuité. Celles de 1996 auront confusément pour horizon le changement. Ce désir de changement reste indéterminé et fluctuant quant à son objet. S'agit-il tout bonnement de mettre un terme à la longue présence de Rawlings au sommet de l'État ? La priorité est-elle de renverser le cours tracé par plus d'une décennie d'ajustement structurel ? Personne ne s'y risque. Ou bien l'idée est-elle de se laisser porter mollement par une vague trouble de mécontentement et de désillusion, de s'en remettre

à une sorte de réaction spontanée, hétéroclite, informelle, liquant le rejet et le désarroi politique ? Telle est la tentation de l'opposition.

Rawlings et le NDC au pouvoir se trouvent confrontés à cette volonté de changement. De la réponse qu'ils apporteront, dans les semaines qui viennent et jusqu'aux élections, dépendra le sort des urnes, à moins de s'en remettre simplement à une victoire par défaut ou aux hasards d'un choix entre deux cauchemars. Le désir informulé de changement lance au pouvoir une salve d'interrogations. Le NPP voudrait paresseusement tirer des traites sur le désir, flou, indéterminé, de changement. Rawlings et ses alliés se doivent d'aller à la rencontre de ce désir et d'y répondre par des propositions précises, des signes convaincants, par des perspectives de renouveau. Tel est l'enjeu.

Martin Verlet
ORSTOM

Université du Ghana, Legon

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, *Ghana. Policies and Program for Adjustment*, Washington, Banque mondiale, 1984, XLI + 181 p.

BANQUE MONDIALE, *Ghana — 2000 and Beyond. Setting the Stage for Accelerated Growth*, Washington, Banque mondiale, Département de l'Afrique de l'Ouest, 1992, VI + 107 p.

FRIMPONG-ANSAH (J.H.), *The Vampire State in Africa. The Political Economy of Decline in Africa*, Londres, J. Currey, 1991, XVI + 205 p.

JEBUNI (C.), ASENSO-OKYERE (W.K.) (eds), *The State of the Ghanaian Economy in 1994*, Legon, Université du Ghana, 1995, ISSER, XIII + 178 p.

KANBUR (R.), *Welfare Economics, Political Economy and Policy Reform in Ghana*, Accra, Banque mondiale, 1994, 21 p.

NINSIN (K.A.), DRAH (F.K.) (eds), *Ghana's Transition to Constitutional Rule*, Accra, Legon, Ghana Universities Press, 1991, 124 p.

NUGENT (P.), *Big Men, Small Boys and Politics in Ghana. Power, Ideology and the Burden of History, 1982-1994*, Londres, Pinter, 1995, XIV + 306 p.

ROTHSCHILD (D.) (ed.), *Ghana. The Political Economy of Recovery*, Londres, Lynne Rienner, 1991, XVI + 285 p.