

## Le Ghana sous Rawlings : ajustement et pouvoir

**D**ANS 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<sup>e</sup> 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 intellec-

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 rapidement dans le cadre de la politique de décentralisation et de « désen-

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<sup>e</sup> 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

## Dressant le bilan d'une décennie (1983-1993) d'ajustement structurel

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 annuel-

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

En 1995, la fièvre sociale et la protestation revêtiront une ampleur plus considérable, dramatique. Au scénario classique, qui correspond à

champ de compétences de la puissance publique leur conviennent parfaitement. Le sort des plus démunis leur est étranger. Mais comment ren-



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 ?

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

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.