

# LE FMI, LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LA PROBLÉMATIQUE POPULATION/RESSOURCES

## *L'expérience du Ghana*

Martin VERLET

A l'inverse de la Banque Mondiale qui, en particulier depuis 1972, déploie un discours constant, alarmiste, sur le spectre de l'explosion démographique et qui appuie des politiques de contrôle de la population, le FMI est d'une parfaite discrétion en la matière. La relance, à laquelle participe la Banque, de la problématique population/ressources ne concernerait en rien le Fonds.

Il est vrai que celui-ci semble avoir pour vocation d'intervenir sur d'autres types de déséquilibres, ceux qui affectent les balances de paiement, la circulation financière, l'échange des monnaies. Il est vrai également que, traditionnellement, les interventions du Fonds revêtent un caractère ponctuel, limité dans le temps (de 12 à 18 mois le plus couramment). En outre, contrairement à la Banque, il se garde de toute tendance à la pédagogie politique ou idéologique, préférant justifier ses directives par la référence à une rationalité macro-économique, abstraite, universelle, par l'observation froide d'agrégats, en se cantonnant dans un langage comptable, financier, technique. On pourrait donc se demander ce que le FMI aurait à voir dans le présent débat.

Il convient cependant de tenir compte de la modification foncière des modalités d'intervention du Fonds, sinon de leur finalité globale. La dissolution du système de Bretton Woods, en 1972, amorça un tournant. L'impact de l'endettement financier du Tiers Monde accéléra la muta-

tion. A partir de 1980, les interventions se multiplient en Afrique : il ne s'agit plus de rétablir un équilibre monétaire et financier momentanément fragilisé, mais d'agir sur les structures, de s'inscrire dans le long terme<sup>1</sup>.

Restaurer les conditions d'une croissance équilibrée et soutenue, objectif le plus ouvertement affiché, se combine avec un autre impératif, jugé tout aussi important : aménager les conditions de remboursement de la dette extérieure. Entre 1980 et 1986, c'est-à-dire dans la vague des programmes d'ajustement à long terme, la part des revenus d'exportation consacrés par les pays d'Afrique au Sud du Sahara au seul service de la dette est ainsi passée de 9 % à 30 %. En effet, au cours de la décennie, plus de 30 États se trouvèrent engagés dans de tels programmes sur de longues périodes : la plupart d'entre eux n'en voient pas l'issue, l'ajustement se muant en condition chronique. Ce caractère prolongé, quasi permanent, des interventions, la Banque Mondiale assurant la continuité dans le temps, est un phénomène indéniablement nouveau.

Bien que le FMI se défende de poursuivre tout projet politique ou social, les programmes qu'il inspire ont un puissant impact sur les formes sociales, bousculant les hiérarchies établies, accusant les différenciations, multipliant les exclusions. Le présupposé de base des mesures de stabilisation est que la demande intérieure excède la capacité de production. La demande est perçue comme une donnée macro-économique, un agrégat, indifférencié, situé en dehors du champ social, que ne viendraient pas structurer les différenciations sociales.

Dans la pratique, les mesures de réallocation et de redistribution des ressources ont pourtant des incidences fortes et contrastées sur le devenir des sociétés, qu'il s'agisse de la compression drastique de l'emploi dans le secteur public, de la diminution des salaires, de la libération des prix des denrées de consommation courante, de la libéralisation des importations, du rationnement des dépenses publiques pour les services sociaux (éducation, santé), celles qui concernent précisément l'entretien et la reproduction de la vie.

Le projet de restructuration macro-économique contient bien un projet implicite de restructuration sociale. Les références explicites à l'entreprise privée, à l'ouverture au capital étranger le laissent ouvertement apparaître. On notera cependant que l'approche macro-économique de la demande contraste avec l'approche micro-économique de la production, même si l'image d'un agent économique, entreprenant, individualisé, atomisé, libéré par un marché qui serait

---

1. B. ONIMODE (ed.) : *The IMF, the World Bank and the African Debt : the Economic Impact*, Londres, Zed, 1989.

étranger au champ social et non structuré socialement, redouble celle d'une demande globale et abstraite.

En second lieu, s'il agit discrètement, le Fonds n'agit pas isolé. Le couplage de ses interventions avec celles de la Banque Mondiale est de plus en plus prononcé. Les deux institutions financières internationales se réfèrent désormais aux mêmes critères de conditionnalité. La Banque Mondiale relaie, dans le moyen terme, les actions ponctuelles du FMI. Elle contribue à les pérenniser : depuis 1979, elle accorde des prêts d'ajustement sectoriel et, depuis 1980, d'ajustement structurel, les uns et les autres dépendant de la conduite de programmes globaux de stabilisation. L'accompagnement financier de l'ajustement à long terme représente aujourd'hui 25 % des décaissements de la Banque. Cette prise en charge va de pair avec une adhésion de plus en plus ouverte aux stratégies macro-économiques d'ajustement dont Barber Conable se plaît à dire qu'elles s'apparentent plus à un marathon qu'à un sprint, ce qui est la reconnaissance de la vocation que se donne la Banque à les inscrire dans la durée.

Dans sa préface au document *l'Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable*, le Président de la Banque voit dans les stratégies macro-économiques d'ajustement l'axe majeur du passage de l'Afrique de la crise à la croissance. Il ajoute :

« La plupart des pays africains se sont lancés dans des programmes d'ajustement économique. La nature de ces programmes a beaucoup évolué à mesure que nous tirions les enseignements de l'expérience acquise et des erreurs commises. Nous nous rendons compte désormais qu'une restructuration fondamentale s'impose si l'on veut transformer les économies africaines et les rendre compétitives dans un monde où la concurrence ne cesse de s'intensifier. Il faut poursuivre les efforts d'ajustement, et élargir et approfondir les réformes. La route sera longue et difficile, et des mesures spéciales doivent être prises pour atténuer la pauvreté et protéger les groupes vulnérables ».<sup>2</sup>

Tenant d'esquisser un programme stratégique pour la prochaine décennie, les rédacteurs vont dans le même sens :

« Les programmes d'ajustement structurel doivent continuer à évoluer. Ils doivent mieux tenir compte de l'impact social des réformes (et accroître les dépenses budgétaires

---

2. *L'Afrique subsaharienne. De la crise à la croissance : étude prospective à long terme*, Washington, D.C. : Banque Mondiale, 1989, p. XI.

consacrées à la valorisation des ressources humaines), et l'investissement doit accélérer la croissance et les mesures requises pour assurer la pérennité de l'action engagée. Il ne s'agit pas simplement d'obtenir un équilibre macro-économique, mais de procéder au bout d'un certain temps à une transformation fondamentale des structures ».<sup>3</sup>

Le rapport met un accent particulier sur les questions de population et se focalise sur ces problèmes croisés que sont, à ses yeux, l'insuffisance de la production agricole, le rythme de la croissance démographique, la dégradation de l'environnement. Tout en lui donnant une tonalité particulière (à travers, notamment, les références à la lutte contre la pauvreté, au développement rural, au contrôle de la population), la Banque produit un discours qui éclaire et justifie les logiques du Fonds.

La Banque apporte toutefois un élément complémentaire : elle a une perception des risques politiques et sociaux des politiques d'ajustement. Conable ne le dissimule pas, pour qui il est indispensable d'obtenir « des résultats tangibles dans des délais rapprochés si l'on veut éviter la stagnation économique et les soulèvements politiques ». Les programmes visant à atténuer les coûts sociaux de l'ajustement participent de ce souci de prévention des risques politiques.

Le choix du Ghana pour notre propos s'explique par plusieurs raisons. Tout d'abord, depuis 1965-66, l'État ghanéen a constamment eu affaire avec le FMI. Dès 1966, la Banque Mondiale y assura le pilotage de programmes d'ajustement. Depuis avril 1983, le régime dirigé par Jerry Rawlings met en œuvre, sous le contrôle du FMI et de la Banque, des programmes d'ajustement économique. Pour ses inspirateurs, il s'agit d'une expérience « modèle », ayant valeur d'exemple pour toute l'Afrique et méritant d'être généralisée. Au début de l'année 1990, Rawlings et le PNDC entendent persévérer dans cette voie en se lançant dans un troisième « programme d'assainissement économique et politique ».

Mais il est un autre motif qui donne quelque pertinence supplémentaire au choix de l'expérience ghanéenne. Jusqu'à une date récente, la problématique population/ressources y faisait figure de discours étranger, importé, propagé, en particulier, à partir de 1972, par la Banque Mondiale.

Or récemment, les officiels ghanéens se le sont approprié. Intervenant dans le cadre du « programme sur l'impact démographique », le Dr A.F. Aryee s'est vivement inquiété d'un taux de croissance de 3,2 %,

---

3. *Ibid.*, p. 17.

l'un des plus élevés qui soit au monde. Son intervention eut lieu significativement lors d'un séminaire organisé par le ministère de l'Agriculture à l'occasion de la journée mondiale de l'alimentation. Elle insistait sur le risque qui se profilait d'un déséquilibre catastrophique entre croissance démographique, et ressources alimentaires.

En janvier 1990, Jerry Rawlings s'alarma de la menace que le rythme de la progression démographique faisait peser sur la croissance économique, tout en insistant sur la dimension morale des programmes d'assainissement. Le propos intervient alors qu'il est devenu évident, dans la société ghanéenne, que les rééquilibres macro-économiques ont engendré de profonds déséquilibres sociaux. Cette manière de suggérer un rapport contradictoire, antagonique, entre population et développement est un élément nouveau dans le discours politique de l'État ghanéen. Cette irruption soudaine, tardive du spectre malthusien dans le discours officiel des dirigeants ghanéens ne manque pas d'intriguer. Ce sera là le point de départ de nos interrogations.

### *I. Le Ghana à l'épreuve du FMI (1965-1982)*

Les démêlés de l'État ghanéen et du FMI précèdent largement l'adoption par le PNDC, en avril 1983, du premier plan d'assainissement économique (ERP 1). A trois reprises déjà, le Fonds était intervenu dans le cadre de programmes d'ajustement, sur des périodes limitées : 1966-1968, 1971-1972, 1978-1979. C'est en 1965 que remonte le premier épisode du vis-à-vis Ghana-FMI. On remarquera que seuls des régimes militaires sont parvenus à mettre en œuvre de tels plans. L'unique régime civil qui s'y soit risqué, celui de Busia, fut bientôt emporté par un coup d'État. On notera également que l'aménagement du remboursement de la dette extérieure fut toujours au cœur des interventions des institutions financières internationales.<sup>4</sup>

**1. Premier épisode : 1965.** Il marque la phase terminale de l'expérience de nationalisme économique et de socialisme panafricain du régime de Nkrumah. Avec le Plan de développement de sept ans (1963/64 — 1969/70), des perspectives résolument optimistes de croissance accélérée et de modernisation rapide sont tracées<sup>5</sup>. 50 % des investissements nouveaux sont orientés vers la production. Les choix sont ceux d'un développement planifié, socialiste, s'appuyant sur un

---

4. E. HUTCHFUL, « International Debt Renegotiation : Ghana's Experience », *Africa Development* 9 (2), avril-mai 1984, p. 5-27.

5. *Seven Year Plan for National Reconstruction and Development*, Accra, Office of the Planning Commission, 1963.

secteur public important, privilégiant l'industrialisation de substitution d'importation, sans négliger la poursuite des efforts dans le domaine de l'éducation, de la santé, des infrastructures. Les possibilités d'expansion de la production agricole sont perçues comme considérables, l'accent étant mis sur l'élévation de la productivité, l'extension des surfaces et le rôle, dans l'approvisionnement vivrier, d'un secteur agricole socialiste, fortement mécanisé.

S'agissant des facteurs démographiques, le Plan ne les envisage pas comme une donnée séparée. Le rythme de croissance est apprécié comme une chance, autant que comme un handicap, en tant que vecteur d'une force de travail à mettre en mouvement et que jeunesse à éduquer<sup>6</sup>.

Ceci correspond d'ailleurs à la vision du régime de Nkrumah qui souhaite une politique hardie d'expansion démographique. L'objectif d'un Ghana de 20 millions d'habitants lui apparaîtrait comme un atout dans la construction de l'État post-colonial, ainsi que dans la stratégie panafricaine qu'il poursuit. Si, à partir de 1963, le Christian Council du Ghana s'intéressera au planning familial, si, en 1965, fut créé un comité consultatif pour les problèmes de population, il s'agira d'initiatives sans grande portée. « Les travaux du comité ont abouti à la conclusion que, pour diverses raisons, le Ghana est en mesure de nourrir beaucoup plus de population qu'il n'en compte actuellement, et qu'un tel accroissement est désirable »<sup>7</sup>.

La chute drastique des cours du cacao qui se précipita, à partir de 1962, vient assombrir l'horizon. Malgré ses efforts de diversification économique et commerciale, le Ghana conserve tous les handicaps d'une économie de rente. Le recours à des emprunts à court terme ne fait qu'aggraver la situation. Pour faire face à un endettement extérieur croissant (le service de la dette atteignant déjà 25 % des revenus d'exportation), le gouvernement fait appel au FMI.

Une mission du Fonds est à Accra en août 1965. Elle établit un plan de stabilisation contenant les dispositions suivantes : diminution des dépenses publiques, privatisation de 28 entreprises du secteur public (sur 32), compression de la demande par abaissement du prix du cacao au producteur, libéralisation des échanges extérieurs. D'autres mesures, à caractère plus nettement politique, sont suggérées : réduction des dépenses de défense, allègement du dispositif diplomatique à l'étranger, diminution des échanges commerciaux avec les pays socialistes.

---

6. *Ibid.*, p. 8.

7. S.K. GAISIE, N.O. ADDO, S.B. JONES, « La politique démographique et sa mise en œuvre », in J.C. Caldwell : *Croissance démographique et évolution socio-économique en Afrique de l'Ouest*, New York, Population Council, 1974.

Heurtant de plein fouet les objectifs de construction de l'indépendance politique et de l'unité africaine du Ghana, ces mesures sont repoussées par Accra. Le 22 février 1966, le ministre des Finances, Amoako Atta, déclarera, devant le Parlement, que le Ghana a décidé de repousser définitivement les injonctions du FMI. Il présentera un programme alternatif de rééquilibrage. Deux jours plus tard, le 24 février, Nkrumah sera renversé par un coup d'État.

**2. Le deuxième épisode : 1966-1968.** Une fois installé au pouvoir, le Conseil national de libération ne tardera pas à renouer les liens avec le FMI. Six jours seulement après le coup, la Commission économique nationale que préside E.N. Omaboe publiera une déclaration d'intentions en tous points conforme avec le plan de stabilisation proposé, quelques mois auparavant, par le FMI. Les nouveaux dirigeants sont totalement acquis aux options libérales. Ils sont favorables à une intégration du Ghana à l'Occident. Ils en escomptent des avantages économiques, y compris des conditions plus favorables de remboursement de la dette extérieure. En outre, l'acceptation du programme de stabilisation du FMI est un moyen d'accélérer la liquidation des politiques de Nkrumah : les rapports avec les pays socialistes sont interrompus ; la dimension panafricaine s'estompe ; le démantèlement du secteur public est engagé.

Les créanciers occidentaux exigent un échéancier précis de remboursement. Le FMI joue le rôle de médiateur. La Banque Mondiale fait savoir au gouvernement que tout nouveau prêt aura pour condition « la soumission à une action effective de stabilisation et de réaménagement de la dette »<sup>8</sup>. Tout en s'installant en position de surveillance sur l'ensemble de l'économie et des finances ghanéennes, le Fonds veille à l'application des lignes principales de son plan<sup>9</sup>.

Lors d'une première évaluation effectuée, en 1967, par la Banque Mondiale, le « plan de stabilisation et de développement » se traduit par les résultats suivants : la dévaluation a atteint 30 % ; 50 000 salariés du secteur public ont été licenciés ; plusieurs entreprises d'État ont été privatisées ; la production industrielle a chuté de 50 %, cependant que la production agricole tend à décliner. La balance des paiements ne connaît pas d'amélioration. Toutefois, deux objectifs primordiaux du Fonds auront été atteints : les échanges extérieurs ont été libéralisés ; les créanciers occidentaux sont assurés d'être remboursés<sup>10</sup>.

---

8. E. HUTCHFUL, *op. cit.*, p. 11.

9. R.T. LIBBY, « The International Monetary Fund's Rehabilitation of Ghana, 1966-1969 », *The African Review* 6 (4), 1976.

10. *The Programme of Development and Stabilisation of Ghana*, Washington, D.C. : Banque Mondiale, 1967, miméo.

Durant cette période, l'argument du péril démographique n'est guère invoqué. Celui qui consiste à imputer au système politique et économique qui a précédé toutes les difficultés semble suffire. D'autre part, le régime peut compter sur la hausse soudaine, dès avril 1966, des cours de cacao. Les problèmes d'expansion de l'agriculture locale ne sont pas à l'ordre du jour. Le gouvernement fait appel à l'aide alimentaire occidentale et recourt à des importations, en utilisant la rente cacaoyère. Les questions agricoles pour le Conseil, qu'inspire le FMI, semblent se réduire à la privatisation des fermes d'État (la plantation de caoutchouc est reprise par Firestone), à la liquidation du secteur socialiste, et à la progression du capital privé, tant local qu'étranger<sup>11</sup>.

**3. Le troisième épisode : 1970-1971.** Instaurée en 1969, la Seconde République, aux destinées desquelles préside K. Busia, est rapidement assaillie par les difficultés. La période de stabilisation a plongé l'économie dans un profond marasme. D'abord limités au secteur public, les licenciements se propagent dans le secteur du bâtiment. Les faillites de petites entreprises locales se multiplient. Malgré la dévaluation, les exportations déclinent (à l'exception du diamant et du bois) ; les importations augmentent. Le plan de développement, lancé sur la période 1968-1970, se traduit par un échec. Le revenu par habitant était évalué à 142 C. en 1965 ; il n'est plus que de 135 C. en 1969<sup>12</sup>. Le pouvoir entre en confrontation directe avec les syndicats. Il s'aliène l'armée. Il suscite une vaste réprobation dans l'opinion en renouant les relations avec l'Afrique du Sud.

Une nouvelle négociation de la dette s'avère nécessaire. Conscient de la fragilité de la situation économique et sociale, le ministre des Finances, J.H. Mensah, exige des mesures d'assouplissement. Il engage une politique de relance économique. Mais, dès 1971, le FMI s'inquiète du creusement du déficit budgétaire, et de la détérioration de la balance des paiements. En décembre, il fait avaliser un nouveau plan de stabilisation. Les premières mesures prises sont une dévaluation de 44 %, et une libéralisation du marché des changes et des importations. Elles font la perte du régime, Busia étant renversé, dès janvier 1972, par un nouveau coup d'État.

**4. Le quatrième épisode : 1972-1979.** Le régime du Conseil national de rédemption, que dirige le Colonel Acheampong, ouvre cette longue séquence par un intermède surprenant, atypique. Il refuse toute dévaluation, repousse le plan mis en place avec le FMI, répudie les

---

11. E. HUTCHFUL (ed.) : *The IMF and Ghana. The Confidential Record*. Londres : Zed, 1987, 298 p.

12. à savoir le *Cedi*, unité monétaire du Ghana.



créances de plusieurs firmes britanniques. Il popularise le mot d'ordre « Kafo didi » (c'est-à-dire, « les débiteurs aussi doivent manger »). Il prône l'autosuffisance et la mobilisation de la population pour le développement rural.

Il s'agit surtout pour le nouveau pouvoir de tenter de capter l'ancien courant nkrumaïste. Il réussira provisoirement à se rallier une coalition hétéroclite de fonctionnaires, d'étudiants, de syndicalistes, d'intellectuels, de vétérans du CPP, et à se donner momentanément une légitimité. Il bénéficiera aussi d'une nouvelle phase de hausse des cours du cacao. Un an suffira à la haute hiérarchie militaire pour prendre le contrôle des principaux circuits de l'argent, ceux articulés sur l'extérieur, ceux connectés sur le secteur public, ceux, ramifiés, mais fortement centralisés, du commerce local. S'installera alors un système économique que deux observateurs ont qualifié d'« économie politique de l'instabilité »<sup>13</sup>.

En 1974, le pouvoir a réussi à obtenir un réaménagement de la dette. En 1978, il s'est engagé, avec le FMI, dans un nouveau programme d'ajustement. La spéculation, l'accaparement, la corruption s'installent. La dégradation de l'économie s'accélère. A la diminution des revenus s'ajoute, dans les villes, des situations de pénurie. Un premier coup d'État de Jerry Rawlings, en juin 1979, mettra un terme au monopole du pouvoir par la haute hiérarchie militaire. L'expérience sera limitée dans le temps. Durant quatre mois, Rawlings et l'AFRC se livreront à une opération d'assainissement de type particulier. Ils dirigeront la coercition étatique contre les spéculateurs, les affairistes, les commerçants. Ils tenteront, par la force, de mettre un terme à la hausse des prix, à la manipulation de l'offre des produits de base.

**5. Le cinquième épisode : 1980-1981.** La troisième République de Limann, tout en tentant de s'approprier le courant nkrumaïste, renoue avec la tendance amorcée, à partir de 1973, par le régime Acheampong. Le pays continue de s'abîmer dans la crise. Une complicité passive avec les institutions financières internationales s'établit. Une dévaluation drastique s'impose, ainsi qu'une restauration des équilibres financiers. Observateur de la situation, le FMI ne cache pas son sentiment à ce sujet. Les dirigeants souscrivent ouvertement au credo libéral. Ils admettent aisément le bien-fondé des recommandations du Fonds et de la Banque.

---

13. Y. AGYEMAN-BADU, K. OSEI-HWEDIE : *The Political Economy of Instability*, Lawrenceville, Virg. : Brunswick, 1982.

Mais n'ayant pu pleinement restaurer leur autorité sur l'armée, disposant d'une assise sociale fragile, les dirigeants ghanéens sont incapables de se risquer à une dévaluation, ou à toute mesure restrictive. Ils reçoivent des financements, au jour le jour, sur la base de connivences politiques ; ils tentent de bénéficier de l'aide alimentaire occidentale. Le FMI ne presse pas à l'acceptation d'un nouveau plan d'ajustement, jugé trop risqué politiquement. Son attitude est guidée par la nécessité, à ses yeux, de permettre la survie du régime, lequel est considéré comme un pis-aller permettant d'éviter l'irruption d'un pouvoir radical. Cela n'empêchera pas Jerry Rawlings, et le PNDC, de prendre le pouvoir le 31 décembre 1981<sup>14</sup>.

A partir de 1972 et jusqu'à l'avènement du PNDC, l'idée du spectre de l'explosion démographique est totalement bannie du discours politique officiel. L'une des réponses les plus répandues à la crise est l'émigration : celle-ci touche des catégories de plus en plus variées de la population. Le seul Nigéria accueille, en 1981, un total estimé à un million de ghanéens. Évoquer une menace démographique serait, pour les dirigeants, signaler des problèmes critiques : les inégalités sociales qui se creusent, la participation du pouvoir étatique à l'accaparement et à la spéculation, la faillite des politiques économiques conduites depuis 1966.

En l'occurrence, le spectre de Malthus hante le pouvoir ; mais il ne lui est pas possible de l'avouer publiquement, sous peine de devenir, lui-même, la cible de protestations populaires. Aux institutions internationales est réservée la mission de diffuser un discours sur la relation problématique entre population et ressources, entre croissance démographique et développement économique. A elles de concevoir, de soutenir des politiques de population.

Ce bref regard sur les parcours passés des programmes de stabilisation, d'ajustement et sur les politiques officielles de population au Ghana appelle quelques réflexions d'ensemble.

En premier lieu, l'impartialité, la distanciation technocratique et économiste du FMI apparaissent toutes relatives. S'ils sont tus, les calculs politiques ne sont jamais absents de ses initiatives. On l'a vu, par exemple, dans la première séquence, lorsqu'il s'agissait, en 1965, de fixer des conditions à toute demande de crédits par le Ghana. On l'a vu, à nouveau, et à l'inverse, sous le régime de Limann, le Fonds faisant alors preuve d'un surprenant laxisme, d'un attentisme inhabituel. Il est

---

14. Y. GRAHAM, « Ghana. The Politics of Crisis : Class Struggle and Organization, 1976-1983 », communication présentée à la Conférence organisée par la *Review of African Political Economy* à l'Université de Keele, les 29 et 30 septembre 1984.

vrai qu'en dernière instance les plans d'ajustement sont décidés par les États eux-mêmes. Encore conviendrait-il de ne pas oublier, en ce qui concerne en particulier le Ghana, la relation triangulaire qui s'est établie, à partir de 1966, entre l'État ghanéen, le FMI et les créanciers du Ghana.

En second lieu, la gestion du risque politique est une dimension non négligeable des stratégies déployées par la Banque Mondiale. Cette prise en compte du risque politique et social fut à la base, dès 1972, des stratégies de lutte contre la pauvreté. Elle est présente, à travers les notions de coûts sociaux « et d'appui aux groupes les plus vulnérables », dans l'accompagnement, par la Banque, des politiques d'ajustement structurel. Ce constat fait d'ailleurs mieux comprendre la familiarité de la Banque avec le discours de Malthus, lequel ne faisait pas autre chose que de pointer un risque politique.

Enfin, une évaluation des performances des actions inspirées par le FMI peut être faite de deux points de vue tout à fait différents, voire contradictoires. Elle peut être établie en fonction de certains des objectifs fondamentaux poursuivis par le Fonds : surveillance extérieure, rapprochée des équilibres monétaires, financiers, budgétaires ; libéralisation des échanges ; liberté de circulation du capital ; encadrement du règlement des dettes extérieures. De ce point de vue là, il n'est nullement avéré que les interventions successives du FMI au Ghana n'aient pas été une réussite.

Un second bilan, fondé sur l'observation des économies et des sociétés, est nettement moins favorable. Les rééquilibrages macro-économiques ont surtout, vus sous cet angle, provoqué d'intenses déséquilibres sociaux. Leurs effets ne sont pas identifiables, purement et simplement, en termes d'agrégats. Ainsi, pour certaines catégories sociales, le paiement de la dette extérieure offre de larges opportunités d'évasion de capitaux. La compression apparemment globale de la demande pèse de façon socialement différenciée.

## *II. Le Ghana saisi par l'ajustement structurel : 1983-1990*

Dans un premier temps, le PNDC s'inscrit dans une logique de mobilisation politique. C'est la phase de populisme radical et de nationalisme économique que symbolisera la prolifération, à partir d'initiatives venues du sommet, de comités de base dans les quartiers, les villages, les entreprises. La crise économique que traverse le Ghana est imputée, pour partie aux dominations extérieures, pour partie à la corruption et à l'aveuglement des responsables politiques. Des appuis financiers sont cherchés à l'extérieur, en Libye, dans les pays socialistes. L'extrême polarisation des tensions politiques menace le pouvoir central de dislocation. Celui-ci sera conduit à passer d'une logique de

mobilisation à une logique d'encadrement, à pratiquer un populisme au sens strict du terme, c'est-à-dire comprimant, court-circuitant toute expression politique populaire.

Le tournant est amorcé dès octobre 1982<sup>15</sup>. Deux mois plus tard, un renouvellement des approches économiques est envisagé. Il s'agit d'aller à la rencontre du FMI, des pays occidentaux, tout en maintenant, sous contrôle, certains leviers autorisant une indépendance économique relative. Le modèle figuré est celui d'un plan d'ajustement structurel de caractère hétérodoxe, impliquant un monopole étatique du commerce extérieur, le contrôle des prix sur certains produits de base, la sélection qualitative des importations<sup>16</sup>.

L'année 1983 précipitera le mouvement vers un ajustement plus classique. Pour l'économie ghanéenne, c'est une année de calamités : la sécheresse sévit, ses effets se faisant sentir jusque dans la zone forestière. Un choc supplémentaire est produit par l'expulsion brutale de près d'un million de Ghanéens établis au Nigéria. Cependant, la décision prise par le PNDC de se lancer, sous la tutelle du FMI et de la Banque Mondiale, dans un programme d'ajustement structurel n'est pas seulement issue de ces vicissitudes conjoncturelles. En fait, l'état de délabrement de l'économie exige des mesures immédiates, drastiques.

Le tableau dressé en 1984 par la Banque Mondiale laisse apparaître le caractère exceptionnel du marasme économique<sup>17</sup>. Évidemment, il s'agit d'agrégats, de données globales, qui ne laissent rien transparaître du vécu social face à la crise, des réponses apportées par les différentes catégories de la population. L'accent est mis sur le caractère menaçant, explosif de la croissance démographique. Avec un taux annuel de croissance de 3,3 % par an, la population globale progresserait à un rythme non maîtrisé : 8,6 millions en 1970, 12 millions en 1984, 50 millions en 2020. Rien n'est dit toutefois des flux d'émigration. Le mouvement, global, vers les villes, le repli, très différencié, vers les zones rurales ne sont pas même évoqués. Pas plus que la surprenante capacité d'absorption des communautés rurales qui accueillirent la majorité des réfugiés expulsés du Nigéria : une extension notable des surfaces cultivées, une augmentation sensible de la production commercialisable en résultèrent (riz, maïs, manioc notamment), le mouvement progressif de retour vers le Nigéria entraînant un certain tassement.

---

15. P. KONINGS, « The State and Defense Committees in the Ghanaian Revolution, 1981-1984 », *Cahiers du CEDAF* (2. 3. 4.), juin-juillet 1986.

16. Y. GRAHAM, « Ghana : The IMF's African Success Story ? », *Race and Class* 29 (3), 1988.

17. Ghana : *Policies and Program for Adjustment*, Washington, D.C. : Banque Mondiale, 1984.

Ces observations de la Banque, il est vrai, portent sur la période 1971-1982. Le diagnostic, qui d'ailleurs ne fait qu'officialiser le verdict des experts du FMI, souligne la carence des politiques économiques mises en œuvre. L'accent est placé sur l'inefficacité du secteur public, sur le caractère exorbitant des dépenses publiques, sur les faibles incitations de l'exploitant agricole à produire et à commercialiser son produit, sur l'aggravation de l'inflation, sur l'écart entre les taux de changes réels et la valeur nominale de la monnaie.

L'effondrement de l'économie se traduit par quelques chiffres. Entre 1971 et 1982, le revenu par habitant a chuté de 30 % ; la production agricole a baissé de 30 %, les importations alimentaires représentant en 1982 le triple de ce qu'elles étaient en 1971. Les revenus d'exportations ont décliné de 52 % (elles ne représentent plus que 4 % du PNB contre 21 % auparavant). Les salaires réels ont diminué de 80 %. La production de cacao est passée de 454 000 à 220 000 T. La production minière a diminué de moitié. 15 à 25 % seulement de la capacité industrielle sont utilisés. En 1981, le déficit budgétaire équivaut à 14,5 % du PNB.

L'impératif de restructuration, de rééquilibrage ne correspond donc pas à une pure soumission aux contraintes externes, ni aux injonctions du FMI. Il est vrai aussi que l'accord passé avec le FMI et la Banque Mondiale conditionna l'aboutissement des discussions sur le rééchelonnement de la dette avec le Club de Paris et l'attraction de nouveaux financements.

Il était prévu que l'ajustement s'effectue sur une période limitée — quelques années —, avec un temps fort de mesures instantanées (dévaluation, retrait des subventions publiques, action sur les prix et les salaires en particulier), puis un temps long de relance sectorielle. Le processus en fait s'étira dans la durée, l'ERP 2 succédant à l'ERP 1, jusqu'à paraître s'enliser et susciter lassitude, inquiétude, désaffection<sup>18</sup>. Le coût social, le coût politique paraissent d'ailleurs sévères<sup>19</sup>. N'est-ce pas le « miracle » de l'ajustement ghanéen qui devait inciter la Banque Mondiale à lancer des programmes d'atténuation du coût social de l'ajustement. Le premier projet au titre du PAMSCAD y fut initié en 1988.

Dans la phase de stabilisation, plusieurs mesures visant à avoir un effet de conflagration furent prises. Une dévaluation de 800 % du Cedi par rapport au dollar fut décidée (les dévaluations entre 1982 et 1988 atteignant un pourcentage cumulé supérieur à 6 000 %). Augmenté ini-

---

18. R.H. GREEN, « Ghana : Progress and Limitations of the Success Story », *IDS Bulletin* 19 (1), janv. 1988.

19. R. SPEIT : « Die politischen Kosten des Strukturanpassungs programms in Ghana », *Afrika Spectrum* 22 (3), 1987.

tialement de 65 %, le prix du cacao au producteur fut bientôt multiplié par 5. Les subventions sur les produits de première nécessité, incluant le pétrole et les engrais, furent supprimées. Les dépenses de l'État furent limitées. Ce rationnement toucha en particulier les secteurs de l'éducation, celui de la santé (- 90 %) ainsi que les crédits d'État aux collectivités locales. Les échanges extérieurs furent libéralisés.

En termes d'indicateurs globaux, des évolutions sont perceptibles. Elles satisfont les pays créanciers, ainsi que les institutions financières internationales. On observe une relance de la croissance à un rythme de 5 % par an. De 128 % en 1983, l'inflation est passée à 25 % en 1988. La production de cacao, qui avait chuté à 158 000 tonnes en 1983, est remontée à 250 000 tonnes en 1988, pour atteindre 300 000 aujourd'hui. De 3,8 % en 1983, la part de l'industrie dans le PNB s'élève désormais à 10 %, cependant que la capacité utilisée passait de 19 à 32 %. On constate une certaine réhabilitation du secteur des exportations, avec une restauration de l'infrastructure et des moyens de transport. A la satisfaction des créanciers, le paiement du service de la dette est régulièrement assuré. La tendance va vers l'établissement d'un marché unique des changes.

A l'extérieur du Ghana, la politique d'assainissement et de réhabilitation de l'économie conduite par le PNDC est volontiers présentée comme un exemple, un modèle. Le pays serait un miraculé de l'ajustement structurel.

Un rapport, daté de février 1989, sur la situation macro-économique et monétaire du Ghana, élaboré par la Caisse centrale de coopération économique, s'inscrit, pour l'essentiel, dans cette optique résolument optimiste et idéalisante. La restauration de la croissance (aux alentours de 5 %), le rééquilibrage du budget, l'institution, après des dévaluations en cascade, d'un marché unique et officiel des changes, une confiance internationale restaurée se traduisant par une relance des investissements et l'intensification de l'aide financière internationale seraient les indices, indéniables, de la réussite. L'expérience devrait être imitée, reproduite, si possible, ailleurs en Afrique, car elle représenterait un modèle unique de programme d'ajustement piloté par le haut, mené dans la douceur, la négociation, la durée, s'appuyant sur un large assentiment social, à tel point que l'on pourrait parler d'« ajustement consensuel ».

Le rapport ne nie cependant pas les persistances de zones d'ombres. Il n'y a pas d'atterrissage en vue, mais une sorte d'enlèvement qui engendre des réactions de lassitude, de désenchantement. L'inflation est loin d'être maîtrisée. Les importations ont augmenté à un rythme jugé excessif. La chute des cours du cacao, le fait que leur effondrement n'est pas un phénomène passager, mais durable, remettent en cause l'une des options fondamentales du programme, à savoir la re-spéciali-

sation dans l'exportation de produits de base. D'une façon générale, la relance des secteurs d'exportation (bois, diamant) n'obtient pas les résultats escomptés. La privatisation du secteur d'État est à peine entamée ; et les effectifs de la fonction publique n'ont guère diminué.

La perception par les Ghanéens des effets de ce processus prolongé, et interminable, de restructuration est de plus en plus mitigée. L'élément positif est l'amélioration de l'approvisionnement. Mais ceci est contrebalancé par les hausses de prix, par les pertes de revenu affectant certaines catégories, par la dégradation des équipements sociaux<sup>20</sup>. La désillusion, les réticences, les tensions, les résistances s'avivent. Dans une allocution, le 2 janvier 1990, Jerry Rawlings admit publiquement que si miracle il y avait, celui-ci ne s'était guère manifesté dans la vie quotidienne de la majorité des Ghanéens. En même temps, il annonçait sa décision de maintenir le cap de l'ajustement.

L'aiguïsement des polarisations sociales conduit le PNDC à un accompagnement politique plus serré, plus rigoureux, plus autoritaire de la mise en œuvre de sa politique économique. Dans une première phase, le rôle des comités de base, les CDR, avait été inversé. Leur vocation d'expression populaire, d'intervention démocratique dans les affaires publiques fut systématiquement contrariée, puis proscrite, les CDR se muant en auxiliaires locaux du pouvoir central, en instruments de contrôle social. La mise en place des assemblées de district traduisit un degré supérieur dans le refoulement du débat politique. La sphère d'expression et d'action de ces assemblées fut préalablement délimitée : toute discussion des enjeux politiques fut exclue, leur compétence se limitant à l'application locale de la politique économique décidée, en haut, par le gouvernement. Le profil du nouveau notable fut, officiellement, juridiquement, codifié : le candidat ne devait avoir aucune affiliation politique, présente ou passée ; ses talents devaient être ceux d'un entrepreneur dynamique, d'un gestionnaire compétent, d'un comptable scrupuleux.

Ces vicissitudes politiques de l'ajustement au Ghana laissent apparaître qu'il convient d'aller plus loin, dans l'analyse, qu'il importe de ne pas s'en tenir à des indicateurs déconnectés les uns des autres, ni à des agrégats qui estompent les discordances, les contradictions. D'autant qu'une réflexion sur les déséquilibres sociaux provoqués par les rééquilibres macro-économiques nous ramène aux interrogations critiques sur la problématique population/ressources.

---

20. H. TABATAI, « Stabilisation économique et ajustement structurel au Ghana, 1983-1986 », *Travail et société* 11 (3), sept. 1986.

### **III. Équilibrages macro-économiques et déséquilibres sociaux**

La logique de l'égalité, celle des besoins de base sont tout à fait étrangères à la démarche du Fonds. Son champ est ailleurs : il est dans une architecture d'équilibres monétaires et financiers, dans l'homogénéisation et l'ouverture des espaces économiques. Rares sont d'ailleurs les institutions et organisations internationales qui, à l'instar de l'OIT, continuent de s'inscrire dans la problématique des besoins de base, dans l'analyse du creusement des inégalités, des différenciations sociales<sup>21</sup>.

Lorsque la Banque Mondiale lance des programmes d'atténuation des coûts sociaux et de soutien aux groupes les plus vulnérables, l'intention est ailleurs, et se dédouble : elle vise à limiter, comme nous l'avons noté, les risques politiques ; elle tend aussi à assurer un transfert de charge, de l'État ou des organisations internationales vers les communautés locales : les projets consistent surtout, à l'aide d'un faible stimulant financier ou technique, à inciter les communautés de base à prendre en charge leurs conditions de vie, leur environnement, leur équipement, les différents aspects susceptibles de soutenir la reproduction sociale. Ainsi, de microscopiques projets de réhabilitation de quartiers sont-ils un substitut, souvent plus symbolique que réel, à la carence des politiques urbaines, à la dégradation, là où ils existent, des équipements de base ou du logement ; de même que les initiatives locales ne peuvent guère pallier l'abandon des politiques publiques d'éducation et de santé.

Le retrait de l'État est l'un des objectifs prioritaires des plans de restructuration. C'est l'une des conditions impératives fixées par le FMI et la Banque Mondiale. Contraint de réduire les dépenses publiques, de juguler le déficit budgétaire, le PNDC prend une série de mesures destinées à limiter la sphère d'intervention étatique. Le désengagement financier de l'État est particulièrement sensible, brutal dans le secteur de la santé, avec une diminution de 90 % des crédits publics. Alors que plus de 70 % des Ghanéens se trouvaient déjà exclus des systèmes modernes de santé, la situation empire soudainement sous l'effet de ce repli de la puissance publique. L'accès aux soins, aux médicaments, aux hôpitaux et dispensaires devient plus aléatoire, plus inégalitaire. Alors que le secteur médical privé s'avère florissant, la majorité de la population n'a d'autre recours que de se tourner vers les médecines traditionnelles.

Le système d'éducation est mis en pièces, de l'école primaire à l'université. Au lendemain de l'indépendance, Kwame Nkrumah avait

---

21. E. ESHAG, « Pour un meilleur fonctionnement des programmes de stabilisation du FMI », *Revue internationale du travail* 128 (3), 1989.



construit un système perfectionné d'enseignement obligatoire et gratuit. Celui-ci représentait l'une des réussites les plus spectaculaires de la politique de modernisation postcoloniale, l'un des rares domaines où le recouvrement de la souveraineté étatique s'était inscrit, en termes d'égalité et de progrès, dans la vie quotidienne des Ghanéens. Sous la pression de la Banque Mondiale, le PNDC s'engage, à partir de 1986, dans une refonte des structures, des programmes, des modes de financement.

L'État reporte l'essentiel des charges sur les collectivités locales, sur les familles. Les premières se voient imputer les dépenses d'équipement, de fonctionnement, alors que les secondes doivent assurer les frais de scolarité et d'internat. Dans les universités, des droits d'inscription sont instaurés, alors que les bourses se raréfient. Il est intéressant de noter que c'est dans le domaine des services destinés à la reproduction sociale que la tutelle de la Banque Mondiale se révèle la plus tatillonne, la plus pressante, celle-ci se traduisant notamment par l'imposition d'une véritable « politique d'ajustement scolaire »<sup>22</sup>

Le programme de décentralisation entraîne un transfert forcé des charges au niveau local, l'État réduisant de 50 % sa contribution au fonctionnement des collectivités de base (communes, districts). L'investissement humain, le développement communautaire « en participation » (c'est-à-dire, le plus souvent, sous la direction d'ONG occidentales), le travail ou l'épargne volontaires constituent des parades bien dérisoires à ce brusque évanouissement des politiques publiques.

Le repli de l'État est cependant loin d'être uniforme. A certains égards, il représente plus un leurre qu'une réalité. Les mesures macro-économiques (dévaluation, fiscalité, privatisation, abolition des subventions, choix budgétaires...) sont décidées et mises en œuvre par un pouvoir étatique centralisé. Celui-ci a développé, à travers les CDR, les districts, des structures locales et régionales ramifiées de contrôle politique, d'encadrement social. Le rationnement des dépenses sociales épargne la police, les forces armées, la sécurité qui sont, au contraire, modernisées, renforcées. L'emprise de la contrainte, de la coercition étatiques s'exerce plus fortement, le libéralisme ayant pour instrument principal l'interventionnisme étatique<sup>23</sup>.

Les programmes d'ajustement structurel affichent une priorité absolue au monde rural. Celle-ci est explicitement reprise en compte dans le discours politique de PNDC. La population rurale aurait été la victime

---

22. A. VINOKUR, « La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers Monde* 23 (4), oct.-déc. 1987.

23. M.F. LHERITEAU : *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, Paris, PUF, 1986.

principale des politiques étatiques conduites depuis l'Indépendance, celles-ci ayant bénéficié quasi exclusivement à la population urbanisée, avec l'apparition de couches spoliatrices de politiciens, de bureaucrates, d'affairistes et d'une élite protégée de fonctionnaires, d'intellectuels, de salariés. Face à un monde rural voué au sous-équipement, à de constants prélèvements sur les fruits de son travail, à la marginalisation et à l'exclusion s'opposerait un univers urbain représenté par cette élite privilégiée, ce bloc aristocratique. Le postulat est donc celui d'un antagonisme global, d'une scission abrupte entre ville et campagne<sup>24</sup>. La priorité au rural constituerait donc une mesure de rattrapage, de justice, d'égalitarisme. Elle se justifierait par le fait que les ruraux représentent la majorité de la population, qu'ils sont les principaux producteurs de richesses. En outre, ils incarneraient les valeurs authentiques de la société ghanéenne ; ils seraient les porteurs de la tradition, de la stabilité sociale ; ils garantiraient une continuité historique, culturelle. L'affirmation de cette option pour le rural a une instrumentalité idéologique évidente. Elle légitime les rationnements que subissent les populations urbaines et le retrait des interventions publiques dans les villes. Elle traduit le glissement sensible d'un pouvoir à la recherche de nouvelles assises sociales. Dans un premier temps, il avait surtout compté sur les salariés, les petits fonctionnaires, les étudiants, les syndicalistes, la jeunesse urbaine. Par la suite, avec la mise en œuvre de l'ajustement, il tentera de s'appuyer sur la chefferie, sur les notables ruraux, sur les structures villageoises.

Or, le postulat de base, c'est-à-dire la coupure, l'écart grandissants entre monde rural et monde urbain, est fort contestable<sup>25</sup>. Il aboutit à la construction, au découpage de deux sous-ensembles abstraits. Sont effacées les différenciations, les disparités, les inégalités qui opèrent au sein de l'un et de l'autre. Sont occultées les interactions, les interpénétrations de plus en plus complexes et intenses entre rural et urbain. Avec l'aiguïsement des situations de crise, l'écart entre villes et campagnes a tendance à se modifier : il n'est jamais uniforme ; il s'est fortement resserré ; dans certains cas, il n'existe plus. La situation des franges les plus démunies de la population urbaine est parfois comparable, par son degré de précarité, de déréliction, à la condition des paysans les plus déshérités.

L'option préférentielle pour le rural va de pair avec une reconcentration des politiques étatiques sur le secteur agricole. Il est vrai que dans

---

24. R.H. BATES : *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, Calif. : University of California Press, 1981.

25. V. JAMAL, J. WEEKS, « Le resserrement de l'écart entre ville, et campagne en Afrique au Sud du Sahara », *Revue internationale du travail* 127 (3), 1988.

un secteur qui représente 65 % des revenus d'exportation et mobilise 55 % de la force de travail, les mesures macro-économiques sont susceptibles d'avoir un réel impact. Mais, là encore, on note des disparités sensibles. Le cacao d'abord, les cultures d'exportations plus généralement, les régions centrales et méridionales sont privilégiées. Le prix du cacao au producteur est quintuplé, alors que celui du maïs, de l'igname, du manioc stagne. Dans l'optique de l'ajustement structurel, l'accent est mis sur l'expansion de l'initiative privée. Dans les régions septentrionales, les projets d'aménagement que soutient la Banque Mondiale visent au développement de la culture irriguée et mécanisée<sup>26</sup>. Les possibilités d'accès au crédit, les mécanismes institutionnels, les capacités de mobilisation financière et de maîtrise technique favorisent l'émergence et l'essor d'un type capitaliste d'agriculture. L'accent est mis sur l'assainissement des circuits commerciaux par la privatisation, avec pour cible principale le Cocobod. Le devenir de l'agriculture est envisagé de façon séparée, sans se soucier en particulier de la relance du potentiel industriel existant.

Parallèlement à la réhabilitation du secteur de la production caoyère (non sans effets puisqu'il y eut relance de la production, et plantation de nouveaux cacaoyers à partir de 1983), les programmes de financement internationaux se concentrent sur trois cibles : l'infrastructure portuaire, routière, ferroviaire et bancaire ; les industries minières (or, diamant, manganèse) et forestière ; les exportations dites « non traditionnelles » (huile de palme, coprah, ébénisterie). Se trouvent ainsi impulsés une spécialisation, un retour à l'économie de traite. Ceci a plusieurs conséquences globales. La vulnérabilité est totale par rapport au marché mondial, déprimé, des matières premières. Ainsi, la production du cacao apparaît-elle comme l'atout économique principal, alors que montent de nouveaux producteurs (Malaisie), que les cours se sont durablement effondrés et que fonctionne une gestion oligopolistique du marché international. La relance du secteur primaire et des travaux d'infrastructure exerce une ponction supplémentaire sur la force de travail des régions septentrionales, réserve traditionnelle de main-d'œuvre depuis l'ère coloniale<sup>27</sup>. La société dans son ensemble est prise dans le moule déformant d'une économie de rente, avec ce qu'elle peut engendrer de dysfonctionnements institutionnels, de mécanismes de

---

26. A. SHEPHERD, « Agrarian Change in Northern Ghana : Public Investment, Capitalist Farming and Famine », in : J. HEYER, P. ROBERTS, G. WILLIAMS (eds.) : *Rural Development in Tropical Africa*. Londres : Macmillan, 1981.

27. N. VAN HEAR : *Northern Labour and the Development of Capitalist Agriculture in Ghana*. Université de Birmingham : Center of West African Studies, 1982, Ph.D.

prélèvement, d'excroissance de la sphère de la circulation, de gonflement des dépenses improductives, ostentatoires. L'emballage du rythme des importations de produits de consommation n'est pas dissociable de ce phénomène rentier.

Un miracle était attendu de l'action sur les prix. L'élévation du prix du cacao au producteur eut un effet incitatif indéniable. Mais, il s'agissait là d'un cas particulier, exceptionnel, où le contrôle étatique des circuits de commercialisation par l'entremise du Cocobud permettait la répercussion directe au producteur d'une mesure officielle. Pour d'autres produits, et tout spécialement les denrées vivrières, l'approche par les prix révélera ses limites<sup>28</sup>. La conception d'un marché harmonisé par un équilibre entre offre du producteur et demande du consommateur est une pure fiction lorsqu'il n'existe pas de marché unifié, que celui-ci n'est pas directement accessible au producteur, que prolifèrent des intermédiaires constitués en groupe de pression pesant aussi bien sur le consommateur que sur le producteur. La levée des subventions aux prix à la consommation a des effets en retour négatifs sur le producteur, en ce qui concerne en particulier les engrais, les pesticides et le pétrole. La libéralisation touchant primordialement les échanges extérieurs, les importations de denrées de consommation courante s'amplifient. Le paysan se trouve confronté à un double phénomène : celui de la mutation des habitudes de consommation alimentaire dans les villes, celui de la concurrence des marchés internationaux de l'agro-alimentaire.

Le « modèle » ghanéen de l'ajustement rédempteur se heurte, socialement, aux paradoxes théoriques et pratiques des interventions classiques du FMI<sup>29</sup> : agir, sur le court terme, pour des effets à long terme ; s'inscrire dans les déséquilibres de la conjoncture pour recomposer la structure ; privilégier le stimulus par le prix, alors que n'existe pas de marché homogène ; promouvoir l'agent économique, l'entrepreneur calculateur, rationnel, indépendamment des formes sociales, des réseaux institutionnels, de l'habitus et de la culture.

Il est vrai que la logique du FMI possède sa rationalité, ses finalités propres. Il n'est pas sûr que, dans le cas du Ghana en particulier, le Fonds n'ait pas progressé, « réussi » dans la poursuite de ses objectifs : homogénéisation et ouverture des espaces économiques, libéralisation des échanges, rééquilibrage budgétaire, stabilisation monétaire, établis-

---

28. C. HARVEY (ed.) : *Agricultural Pricing in Africa. Four Country Case Studies*. Londres : Macmillan, 1988.

29. J.M. FONTAINE, « Diagnostic et remèdes proposés par le Fonds monétaire pour l'Afrique. Quelques points critiques », *Tiers Monde* 117 (1), jan.-mars 1989.

sement d'un marché unique des changes, paiement régulier de la dette extérieure, reprise de la croissance.

En revanche, le bilan se révèle plus mitigé, contrasté, si l'on se place du point de vue de la société ghanéenne. Les facteurs de dépendance, de subordination de l'économie se sont aggravés, alors que se creusaient les inégalités et s'amplifiaient les discordances. Les programmes d'ajustement vont entrer dans leur seconde décennie sans qu'apparaissent ni salut, ni rémission. L'ajustement fonctionne comme une vis sans fin.

#### *IV. Ajustement et déséquilibres alimentaires*

Les programmes d'ajustement structurel au Ghana ne résultent pas, purement et simplement, de la malignité des desseins du FMI. Ils sont l'aboutissement d'une longue période de marasme économique qui s'approfondit à partir de 1972. La crise culmine en 1982-1983, jusqu'à conduire à une impasse totale, à un cul-de-sac. L'État ghanéen ne voit d'autre issue que l'acceptation des conditions du Fonds. L'accord passé avec les institutions financières internationales a les allures d'un constat de faillite, d'un dépôt de bilan.

La détérioration des conditions économiques affecta tout particulièrement le secteur agricole<sup>30</sup>. De 1970 à 1982, la production vivrière recula de 0,4 % par an. La culture du cacao régressa durant la même période. Le prix officiel payé au producteur s'affaissa, l'écart avec les prix pratiqués entre 1960-63 atteignant 17 %. La contrebande avec les pays voisins se développe jusqu'à concerner 12 % de la production cacaoyère. Les plantations sont de plus en plus délaissées ; cet abandon entraîne un recul de la production de banane plantain (le bananier servant traditionnellement d'ombrage au cacaoyer). Hormis le contrôle des prix et les prélèvements fiscaux, les politiques agricoles ont un impact restreint : 9 % seulement du budget de l'État leur sont consacrés. La détérioration du système de transports, auquel sont affectés 7 % des dépenses publiques, a de fortes répercussions négatives : l'accès des produits agricoles sur le marché est rendu plus aléatoire ; l'évacuation des produits d'exportation est mal assurée.

De 1970 à 1982, le revenu national décline à un rythme annuel de -0,5 %. Sur l'ensemble de la période, le revenu par tête accuse une chute de 30 %. Des couches de plus en plus larges de la population urbaine sont contraintes de rationner leurs achats de produits alimentaires. Les

---

30. S. COMMANDER, J. HOWELL, W. SEINI, « Ghana 1983.7 », p. 107-128, in : S. COMMANDER (ed.) : *Structural Adjustment in Agriculture. Theory and Practice in Africa and Latin America*. Londres : Heinemann, 1989.

producteurs sont tentés de se replier sur une économie domestique de subsistance.

Les réponses étatiques ont une portée limitée, sinon des incidences négatives<sup>31</sup>. L'action sur les prix (contrôle, subventions) a un effet dissuasif sur le petit producteur. Pour pallier au déficit en produits viviers, pour alléger le poids financier des importations de denrées de première nécessité, le gouvernement stimule dans les régions septentrionales des opérations d'aménagement en vue du développement d'une agriculture irriguée et mécanisée. Un type inédit d'exploitant capitaliste se lance dans la production, sur de larges surfaces, du riz, du maïs, du manioc. Cette nouvelle colonisation foncière, propulsée par le mirage de la « révolution verte », engendre un processus accéléré de différenciation au sein de la population rurale<sup>32</sup>. Elle suscite des tensions, des conflits<sup>33</sup>. Elle aggrave la ponction sur la force de travail, accélérant la dislocation de systèmes productifs déjà fragilisés par le travail migrant.

La riposte préférée du pouvoir étatique, jusqu'à la fin de l'année 1981, celle qui lui permet d'exercer le plus directement des prélèvements financiers est le recours accru aux importations et à l'aide alimentaire internationale.

Dans la séquence 1982-83, la régression se transforme en sinistre. La mobilisation pour l'évacuation de la récolte du cacao décrétée par la PNDC peu après son avènement n'eut qu'un effet passager, symbolique. Bientôt, la production agricole connaîtra un recul annuel de l'ordre de 6 %. Les aléas climatiques perturbent gravement l'économie nationale : la sécheresse ne touche pas seulement les régions septentrionales, mais la zone forestière. Les secteurs cacaoyers sont dévastés par les incendies. Des phénomènes de disette se manifestent localement, alors que la pénurie de produits alimentaires sur les marchés s'aggrave.

A ces vicissitudes naturelles s'ajoute un choc politique. Le gouvernement fédéral du Nigéria décide l'expulsion instantanée de plus d'un million de Ghanéens établis dans le pays. Se dispersant, au Ghana, dans les communautés rurales, ces derniers serviront de révélateur d'un élément inaperçu du dysfonctionnement du secteur agricole : la pénurie de force de travail. La capacité d'absorption, en un moment bref, de cet afflux inattendu de consommateurs immédiats et de producteurs poten-

---

31. O.A. AKOTO, « Agricultural Development in Ghana », *Food Policy* 12 (3), août 1987.

32. P. KONINGS : *Peasantry and State in Ghana : The Example of the Veve Irrigation Project in the Upper Regional Ghana*. Leyde : African Studies Center, 1981.

33. J. GOODY, « Rice Burning and Green Revolution in Northern Ghana », *Journal of Development Studies* 16 (2), janv. 1980.

tiels fut, à bien des égards, surprenante, et ne s'explique pas uniquement par la coercition étatique. Le phénomène est à rapprocher de l'accroissement significatif, en 1984, de la production vivrière (riz, maïs, manioc, sorgho). A partir de cette date, cette population réfugiée regagnera discrètement le Nigéria, la raréfaction de la force de travail se faisant à nouveau sentir dans la capacité des systèmes productifs.

La banqueroute financière, le retrait de l'aide et des financements occidentaux du fait de l'incertitude politique qui règne sur le pays interdisent les importations de produits de première nécessité. Dans ce contexte profondément perturbé, pour faire face aux ruptures des approvisionnements, à la pénurie de produits sur les marchés, à la baisse de revenus et du pouvoir d'achat, les stratégies de survie deviennent de rigueur pour de larges couches de la population, la vulnérabilité, par rapport à la crise, des catégories les plus appauvries de citoyens étant particulièrement sensible.

La phase stabilisatrice de l'ajustement (ERP 1), de 1983 à 1986, a des incidences contrastées sur la production et la demande alimentaire. Les politiques publiques favorisent les cultures d'exportation, en particulier l'économie cacaoyère. La réhabilitation de l'infrastructure des transports est engagée, mais ses effets restent limités. Si, de 1984 à 1985, on assiste à une extension des surfaces consacrées au maïs et au manioc, le phénomène est surtout imputable aux grandes exploitations mécanisées qui, cependant, subissent l'impact de la suppression des subventions sur les intrants et du rationnement des crédits. D'une façon générale, les financements publics destinés à l'agriculture déclinent en volume. A partir de 1984, le prix des produits vivriers au producteur déclinent. Entre 1982 et 1987, les termes de l'échange se déterminent au détriment du producteur agricole (de l'ordre de 50 %). Les importations de produits alimentaires sont freinées. Des phénomènes de pénurie continuent de se manifester.

Le choc des dévaluations successives entame les revenus de la population urbaine, en particulier les salariés, qui sont en outre menacés de la perte de leur emploi. Parmi la population rurale, à l'exception des producteurs de cacao et des intermédiaires, les revenus diminuent également. Cette contraction de la « demande globale », explicitement visée par les mesures d'ajustement, aggrave la malnutrition parmi les catégories sociales les plus appauvries, tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Avec la phase de réhabilitation (ERP 2), à partir de 1987, on n'assiste pas à la mise en œuvre d'une politique agricole cohérente, mais à la juxtaposition de mesures partielles, d'interventions ponctuelles, localisées, déconnectées. La revitalisation de l'économie cacaoyère et des autres secteurs de cultures pour l'exportation reste la priorité absolue. Les mesures de privatisation, appuyées par les programmes de l'Agence

internationale pour le développement, touchent les services agricoles et les organismes de commercialisation. Le passage au privé des structures de collecte du cacao est à l'ordre du jour. En matière de production vivrière, les efforts sont concentrés sur les « agriculteurs pilotes » et sur une réplique locale de la « révolution verte » impliquant des achats massifs d'intrants malgré l'élévation de leur coût. La libération des importations de produits vivriers, leur essor incontrôlé ont pour résultat de faire de la libéralisation des prix un instrument qui se retourne contre les producteurs locaux. Elles accentuent les différenciations et les évolutions de la consommation urbaine. Il n'apparaît pas, dans l'ensemble, que l'ajustement « miracle » mis en œuvre au Ghana ait eu d'autres effets sur l'économie alimentaire que ceux de « la purge libérale » pratiquée ailleurs en Afrique<sup>34</sup>.

Face à une situation où les problèmes alimentaires se sont simplement déplacés, alors que subsistent de graves difficultés, les réponses sont diversifiées. Les parades qui étaient apparues durant la phase la plus extrême du marasme continuent d'être utilisées. Lorsque les difficultés deviennent une question de survie, le jeu des acteurs au sein des unités domestiques tend à se compliquer.

La migration locale ou régionale constitue un premier type de réponse. Aux flux traditionnels des régions septentrionales vers les plantations de la zone forestière, les mines et les chantiers, à l'exode des communautés villageoises vers les centres urbains viennent s'ajouter les déplacements pour l'exercice d'un travail saisonnier ou permanent sur les grandes exploitations mécanisées qui se multiplient dans le nord du pays. La fragilisation des systèmes productifs qui en résulte provoque une féminisation accrue de la production agricole, le surplus commercialisable se réduisant sensiblement (jusqu'à ne pas dépasser les 15 % dans les meilleures années)<sup>35</sup>.

Les migrations internationales se transforment en phénomène massif, bien qu'échappant curieusement au regard des démographes. De 10 à 15 % de la population ghanéenne vit et travaille en dehors du pays. L'éventail des migrants est de plus en plus large. Les ruraux sont entraînés vers l'extérieur, après les citadins. Les catégories les plus qualifiées (ingénieurs, cadres, techniciens, enseignants, médecins, infirmiers) tentent, en nombre grandissant, leur chance en dehors du Ghana. L'émigration féminine se développe également. Ces migrations interna-

---

34. « Économie alimentaire : la purge libérale », *Politique africaine* (37), mars 1990.

35. H. TABATAL, « Le déclin en vivres et l'approvisionnement en vivres au Ghana », *Revue Internationale du Travail* 127 (6), 1988.



tionales de longue durée et à grande distance perturbent en profondeur les modes de reproduction sociale, en même temps qu'elles exercent une ponction formidable sur la force de travail, sur sa qualification. Elles constituent un phénomène mal connu dans ses implications multiples, inaperçu, occulté délibérément par le discours politique.

La crise des approvisionnements en produits alimentaires dans les villes, les politiques conduites à partir des années soixante pour développer une autosuffisance et réduire les importations ont suscité l'émergence d'une couche d'entrepreneurs agricoles d'implantation citadine, fortement articulée sur les circuits du pouvoir politique, de la puissance financière et commerciale<sup>36</sup>. Son extension, qui accompagne les progrès de la culture irriguée et mécanisée dans les régions septentrionale et dans le Brong Ahafo, n'a pas été freinée par les nouvelles règles du jeu (raréfaction des crédits publics, augmentation du prix des intrants). Elle est en effet fortement stimulée par l'action de la Banque Mondiale et par la pression des sociétés privées distributrices d'intrants. Ce nouveau type d'exploitants agricoles citadins, proto-capitalistes ou capitalistes, propriétaires absentéistes dans nombre de cas, a, face à l'ajustement, des revendications spécifiques : ceux-ci souhaitent obtenir une garantie sur les prix de vente de leurs produits et des facilités élargies de crédit.

Dans les villes continuent de se déployer des stratégies de survie, alors que s'accusent les différenciations entre les privilégiés, ceux qui réussissent à tirer parti des politiques d'ajustement, et les autres catégories sociales. Le développement d'une agriculture ou d'un élevage urbains reste un phénomène marginal, bien que répandu, et n'apporte jamais qu'une réponse partielle. Plus significatif est l'effacement des contours entre ville et campagne, l'intensification des échanges, des relations de l'une à l'autre. Il n'est pas rare de voir les unités domestiques se dissocier, femmes et enfants regagnant la communauté rurale, alors que les aînés, les chefs de famille restent en ville. On assiste parallèlement à une dilution des frontières entre secteur structuré et secteur informel, la notion même de secteur informel se trouvant ainsi mise en cause.

Enfin, aussi bien dans les villes que dans les villages existent des groupes, des catégories sociales captifs, c'est-à-dire aux marges de manœuvres et aux capacités de réponse ou d'adaptation faibles, voire nulles : enfants, personnes âgées improductives, femmes dans les grandes villes. Ce sont les premières victimes de la malnutrition, des épidémies.

Il existe enfin des réponses par l'innovation technique, par la modification des systèmes productifs. Les unes participent d'un modèle propagé par les politiques publiques, en particulier l'agriculture irriguée et mécanisée. D'autres surgissent à partir d'initiatives locales, comme

## *Les spectres de Malthus*

en témoigne le dynamisme engendrant une intensification des rendements et de la productivité sur les terroirs konkomba.

### **V. Le retour de Malthus**

Revenons donc à notre interrogation de départ, après ce long détour par l'ajustement : pour quelles raisons le pouvoir politique ghanéen ressuscite-t-il aujourd'hui le discours de Malthus ?

La première explication, la plus triviale, est qu'il y a là, alors que les phénomènes d'exclusion, de marginalisation, de pauvreté sont loin d'être résorbés, une manière de rendre les plus démunis comptables de leur propre détresse, de les en rendre responsables, de les culpabiliser.

La seconde est que les politiques d'ajustement, dans leur logique propre, détachée des sociétés réelles, sont loin d'être parvenues à leur terme : à l'exception de Cocobud, le secteur public reste presque intact ; le nombre de fonctionnaires est loin d'être réduit dans des proportions comparables à celles imposées dans d'autres pays africains. Il s'agit donc d'aménager idéologiquement la poursuite, la propagation des programmes d'ajustement.

La troisième raison, la plus essentielle, est probablement plus inattendue, plus paradoxale. Après avoir agi de l'extérieur, le discours de la Banque Mondiale, qui relaye l'action du FMI, a été incorporé, approprié, intériorisé par le pouvoir. Il est en passe de devenir l'idéologie officielle du PNDC. Ainsi, en glissant de la révolution politique à la révolution morale, le PNDC en arrive-t-il insidieusement à conférer une dimension éthique aux visées stratégiques, froides, des institutions financières internationales. L'adieu au populisme prend subitement, et logiquement, les accents du sermon apocalyptique et moralisateur de Malthus.

## Références bibliographiques

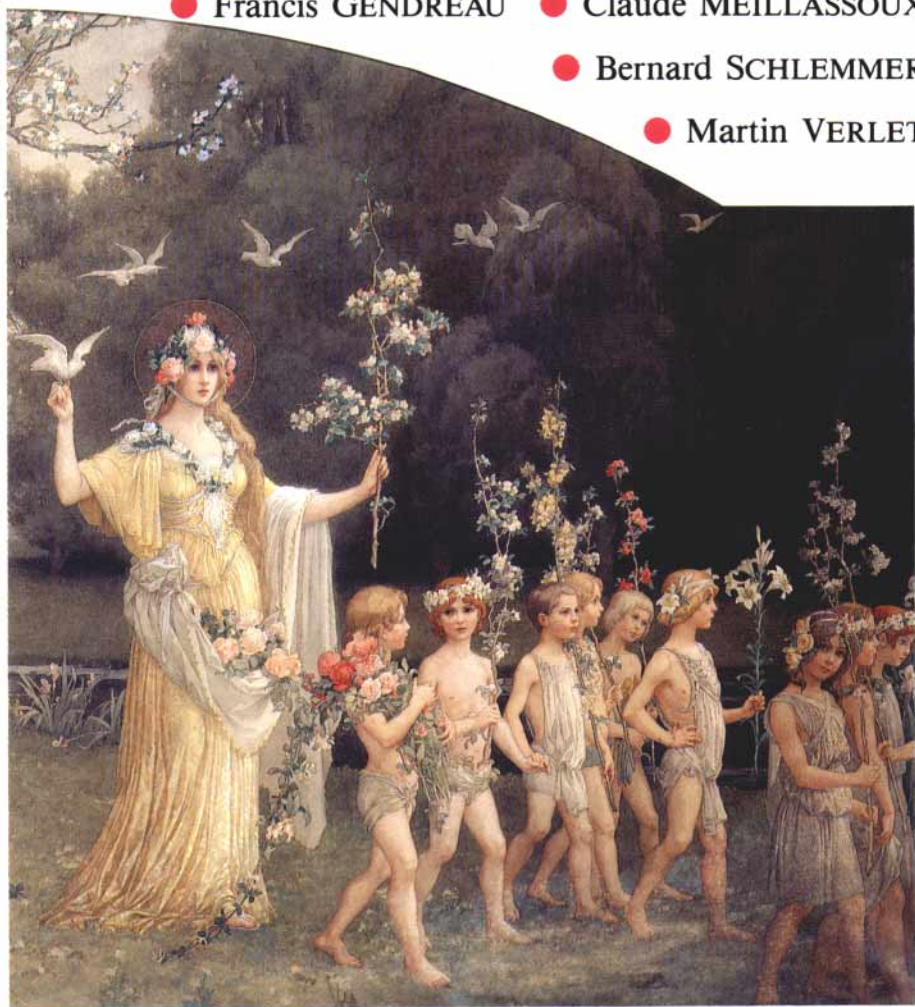
- AGYEMAN-BADU Y., OSEI-HWEDIE K., 1982 : *The Political Economy of Instability*. Lawrenceville, Virg. : Brunswick.
- AKOTO O.A., « Agricultural Development in Ghana », *Food Policy* 12 (3), août 1987.
- Banque Mondiale, 1989 : *L'Afrique subsaharienne. De la crise à la croissance : étude prospective à long terme*. Washington, D.C. : Banque Mondiale.
- Banque Mondiale, 1987 : *The Program of Development and Stabilisation of Ghana*. Washington, D.C. : Banque Mondiale, minnéo.
- BATES R.H., 1981 : *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, Calif. : University of California Press.
- COMMANDER S., HOWELL J., SEINI W., « Ghana 1983-1987 », in COMMANDER S. (ed.), 1989. *Structural Adjustment in Agriculture. Theory and Practice in Africa and Latin America*. Londres : Heinemann.
- « Économie alimentaire : la purge libérale », *Politique Africaine* (37), mars 1990.
- ESHAG E., « Pour un meilleur fonctionnement du programme de stabilisation du FMI », *Revue Internationale du Travail* 128 (3), 1989.
- FONTAINE J.-M., « Diagnostic et remèdes proposés par le Fonds monétaire pour l'Afrique. Quelques points critiques », *Tiers-Monde* 117 (1), janvier-mars 1989.
- GAISIE S.K., ADDO N.O., JONES S.B., « La politique démographique et sa mise en œuvre », in : CALDWELL J.-C., 1974 : *Croissance démographique et évolution socio-économique en Afrique de l'Ouest*. New York : Population Council.
- Ghana Planning Commission, 1963 : *Seven-Year Plan for National Reconstruction and Development*. Accra : Office of the Planning Commission.
- GOODY J., « Rice Burning and Green Revolution in Northern Ghana », *Journal of Development Studies* 16 (2), janvier 1980.
- GRAHAM Y., « Ghana. The Politics of Crisis. Class Struggle and Organization, 1976-1983 », communication présentée à la Conférence organisée par la *Review of African Political Economy* à l'Université de Keele, les 29 et 30 septembre 1984.
- GRAHAM Y., « Ghana : The IMF'S African Success Story ? », *Race and Class*, 29 (3), 1988.
- GREEN R.H., « Ghana : Progress and Limitations of the Success Story », *IDS Bulletin* 19 (1), janvier 1988.

## *Les spectres de Malthus*

- HARVEY C. (ed.), 1988 : *Agricultural Pricing in Africa. Four Country Case Studies*. Londres : Macmillan.
- HUTCHFUL E. (ed.) 1987 : *The IMF and Ghana. The Confidential Record*. Londres : Zed, 1987.
- HUTCHFUL E., : « International Debt Renegociation : Ghana's Experience », *Africa Development*, 9 (2), avril-mai 1984.
- JAMAL V., WEEKS J., « Le resserrement de l'écart entre ville et campagne en Afrique au Sud du Sahara ». *Revue Internationale du Travail*, 127 (3), 1988.
- KONINGS P., 1981 : *Peasantry and State in Ghana : The Exemple of the Vea Irrigation Project in the Upper Regional Ghana*. Leyde : Africa Studies Center.
- KONINGS P., « Riziculteurs capitalistes et petits paysans », *Politique africaine* (14), mars 1983.
- KONINGS P., « The State and Defence Committees in the Ghanaian Revolution », *Cahiers du CEDAF* (2.3.4.), juin-juillet 1986.
- LHERITEAU M.F., 1986 : *Le FMI et les pays du Tiers Monde*. Paris : PUF.
- LIBBY, « The International Monetary Fund's Rehabilitation of Ghana, 1966-1969 », *The African Review*, 6 (4), 1976.
- ONIMOBÉ B. (ed.), 1989 : *The IMF, the World Bank and the African Debt : The Economic Impact*. Londres : Zed.
- SHEPHERD E., « Agrarian Change in Northern Ghana : Public Investment, Capitalist Farming and Famine », in : HEYER J., ROBERTS P., WILLIAMS G. (eds), 1981. *Rural Development in Tropical Africa*. Londres : Macmillan.
- SPEIT R., « Die politischen Kosten des Struktyranpanungs programms in Ghana », *Afrika Spectrum*, 22 (3), 1987.
- TABATAI H., « Le déclin en vivres et l'approvisionnement en vivres au Ghana », *Revue Internationale du Travail* 127 (6), 1988.
- TABATAI H., « Stabilisation économique et ajustement structurel au Ghana, 1983-1986 », *Travail et société* 11 (3), septembre 1986.
- VAN HEAR N., : *Northern Labour and Development of Capitalist Agriculture in Ghana*. University of Birmingham : Center of West African Studies, 1982. Ph. D.
- VINOKUR A., « La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers Monde* 23, (4), octobre-décembre 1987.

# LES SPECTRES DE MALTHUS

● Francis GENDREAU ● Claude MEILLASSOUX  
● Bernard SCHLEMMER  
● Martin VERLET



CRISTOM

edj

CRÉD

Francis GENDREAU, Claude MEILLASSOUX  
Bernard SCHLEMMER, Martin VERLET

# LES SPECTRES DE MALTHUS

**Déséquilibres alimentaires  
Déséquilibres démographiques**

*Co-édition*

**EDI (Études et Documentation Internationales)**

**ORSTOM (Institut Français de Recherche pour le  
Développement en Coopération)**

**CEPED (Centre Français sur la Population et  
le Développement)**

EDI  
29, rue Descartes  
PARIS 1991