

GHANA

Derrière la pin-up, une image effrayante

Dans le contexte d'une région ravagée par les guerres civiles, le Ghana est largement considéré comme une enclave de «paix et de stabilité». Cependant, le chômage formel massif, la privation de terre et l'insécurité du régime foncier qui vont croissant, ainsi que la montée de la criminalité, représentent des menaces de plus en plus grandes pour la sécurité humaine des ghanéens. Une organisation-phare ghanéenne a décrit les aspects de la situation comme «effrayants».

Coalition ghanéenne du Contrôle Citoyen

Géographiquement, le Ghana se situe dans une région ouest-africaine secouée ces dernières années par de multiples guerres civiles ; il est aussi entouré de voisins assaillis par les troubles et l'instabilité politiques et sociaux. A l'ouest, la Côte d'Ivoire a été divisée en deux zones politiques et se trouve dans une trêve précaire depuis la fin de l'année 2001, lorsqu'un coup d'Etat manqué contre le gouvernement élu a dégénéré en guerre civile. Au Nord, le régime de Compaoré au Burkina Faso entretient chez lui des rapports turbulents avec les partis de l'opposition, qui l'accusent de fraude et de violence électorales. En outre, il a été largement accusé d'être impliqué dans les guerres civiles au Libéria, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. A l'Est, au Togo, le dictateur Gnassingbe Eyadema, détenteur du record d'exercice du pouvoir en Afrique (depuis 1967) préside aux destinées du pays qui connaît une situation politique très instable et une grave crise économique. Le Ghana, par contre, a tenu trois élections multipartites depuis l'instauration de la Quatrième République en 1992, au cœur de la vague de libéralisation politique qui a touché l'ensemble du continent africain. Au cours des dernières élections de 2000, le gouvernement longtemps au pouvoir du Congrès démocratique national (National Democratic Congress - NDC) a été battu.

L'ancien chouchou des Institutions de Bretton Woods

Il n'est donc guère surprenant que le Ghana jouisse d'une grande considération parmi les pays africains, pour « la paix et la stabilité » mais aussi, la démocratie multipartite qui y règnent, et que de nombreux ghanéens considèrent leur peuple comme pacifique. En plus de son image positive, le Ghana était le modèle chouchou africain de la Banque mondiale, pour les mérites proclamés des programmes d'ajustement structurel (PAS) à partir du début des années 1980. Cependant, dans l'ensemble, la réalité ghanéenne est plus complexe qu'il ne ressort des comparaisons avec ses voisins.

Les conditions économiques représentent l'une des plus importantes menaces à la sécurité humaine. Les précédents rapports du Contrôle Citoyen Ghana sur l'éducation, la santé et la pauvreté avaient mis en exergue la pauvreté et les inégalités d'accès aux services sociaux de plus en plus grandes, résultant de nombreuses années de réformes économiques néolibérales. Des études plus récentes témoignent de l'exacerbation de cette tendance.

Selon une étude réalisée en 2002¹ par le Centre ghanéen de développement démocratique (Ghana Center for Democratic Development - CDD-Ghana), deux tiers des ghanéens sont confrontés à l'incertitude économique permanente. Cette conclusion est en contraste très net

¹ CDD-Ghana. *The Growth of Democracy in Ghana Despite Economic Dissatisfaction: A Power Alternation Bonus*. Document de recherche de CDD-Ghana No. 11, 2002.

avec l'image créée par des années de célébration officielle de deux décennies de réformes économiques néolibérales.

L'étude CDD-Ghana a découvert «une image effrayante de chômage et de sous-emploi officiels massifs » ainsi qu'un «élargissement de l'écart entre riches et pauvres ». Près de deux tiers des personnes interrogées ont décrit leurs conditions économiques comme alarmantes, et plus de la moitié ont déclaré qu'elles vivaient au jour le jour. La création d'emplois ainsi que la réduction de la pauvreté et de la marginalisation étaient classées en tête des priorités des personnes interrogées. Les trois quarts d'entre elles pensaient que les réformes du marché n'ont pas resserré l'écart entre riches et pauvres, et elles étaient deux fois plus nombreuses à accuser les réformes d'avoir creusé l'écart plutôt que de l'avoir réduit.

L'étude a conclu que les ghanéens ont une « ambivalence profonde pour ce qui a trait aux réformes économiques axées sur le marché, qui se reflète dans le fort appui aux interventions de l'Etat qui font contrepoids aux expressions de préférence modérée pour une économie de marché ». L'opposition publique à certains des piliers du néolibéralisme était clairement exprimée. Par exemple, deux tiers des personnes interrogées étaient opposées à la libéralisation des échanges, et voudraient que la politique commerciale protège l'industrie et les emplois locaux, même si cela signifiait que les consommateurs paient davantage pour obtenir des biens. Près de 80% sont contre les licenciements dans le secteur public.

Cependant, le gouvernement du New Patriotic Party (NPP) qui a pris le pouvoir au début de l'année 2001 a montré un engagement profond à la poursuite des politiques économiques néolibérales du gouvernement précédent, le NDC. Durant ses trois années de pouvoir, le NPP a été particulièrement fier de ses «bons rapports » avec la Banque mondiale et le FMI, ainsi que les créanciers et les bailleurs de fonds bilatéraux. Son enthousiasme vis-à-vis de ces institutions a été clairement illustré lors de la présentation du budget 2002 par le ministre des Finances, Yaw Osafo Maafo, qui a fièrement annoncé que le Ghana, autrefois le chouchou des Institutions de Bretton Woods (IBW), atteindrait bientôt le point d'inflexion dans le cadre de l'initiative d'aide aux pays pauvres très endettés (PPTE). Les bancs du gouvernement au parlement, qui ne voient apparemment rien d'ironique dans l'insolvabilité nationale qui est un résultat des décennies d'« histoire d'amour » avec les IBW, applaudissaient à tout rompre.

En vertu du PPTE, le Ghana pouvait bénéficier d'annulation, à hauteur de 3,7 milliards de USD sur 6,2 milliards de USD de créances, sur une période de 20 ans, à condition de remplir d'autres critères rigoureux des politiques d'ajustement structurel. En fin 2002, sous la forte pression des IBW, une loi portant libéralisation des marchés publics a été votée, rejetant effectivement la possibilité d'utiliser l'achat de biens et de services comme instrument d'action affirmative en appui à l'activité économique locale.

Le régime foncier : conflits dans les relations entre l'Etat et la société

Dans les zones rurales où vivent la majorité des ghanéens et aussi, la grande majorité des pauvres, l'insécurité économique généralisée a une dimension spécifique importante : la privation de terres et l'insécurité du régime foncier de plus en plus grandes. Une étude réalisée en 2001 a conclu que « l'insécurité du régime foncier affecte une plus grande proportion de la société qu'il n'est généralement admis, et sans doute la majorité. Elle s'étend au-delà des personnes économiquement pauvres et de celles qui jouissent de droits dérivés, c'est-à-dire qui ont accès à des terres appartenant à d'autres : fermiers et métayers, jeunes et femmes... Ceux qui ont un statut, des connaissances ou des moyens inférieurs sont les moins bien servis. La perte de droits est généralisée. Etant donné le caractère central de l'accès

garanti au tissu social et économique de la société, l'instabilité menace et même, dans certaines parties du pays, se répand déjà sous forme de violence »².

Les problèmes évoqués plus haut sont principalement axés sur les types de rapports suivants : l'Etat et les communautés rurales, les chefs traditionnels et leurs « sujets », les membres des groupes de propriétaires terriens et les non-membres (« autochtones » et « étrangers »), les propriétaires et les locataires, les agriculteurs et les éleveurs, et les hommes et les femmes.

Alors que l'expansion des relations de commodité et l'émergence de l'Etat moderne ghanéen ont considérablement modifié le caractère traditionnel des relations foncières au Ghana, la théorie et l'idéologie des biens communaux ainsi que les règles y associées sont restées inchangées.

Les tensions inhérentes à cette situation exercent une pression de plus en plus grande, transformant les axes relationnels précités en des points d'inflammabilité pour la violence dans certains cas : entre l'appareil de sécurité de l'Etat et les communautés expropriées au profit des compagnies forestières ou minières ; des accès de violence communautaire générés par des disputes de chefferies, ou entre « autochtones » et étrangers », et entre paysans et sécurité de l'Etat d'un côté, et pasteurs de l'autre.

Les conflits fonciers dans les rapports Etat-société ont été essentiellement générés par l'expropriation par l'Etat des ressources minérales et ligneuses des campagnes, et l'édification de bâtiments sur les terres rurales. L'Etat contrôle les ressources ligneuses depuis l'époque coloniale et a facilité l'accès de compagnies forestières, en échange de recettes. Les propriétaires historiques de ces ressources ont des antécédents de conflit qui perdure avec l'Etat et les forestiers, du fait de leur exclusion de l'usage de ce qui était traditionnellement leurs biens communaux. Des lois draconiennes interdisent la violation des réserves forestières par les villageois, au moment même où les compagnies forestières ont reçu l'autorisation de réduire la taille des forêts ombrophiles ghanéennes, au cours des 100 dernières années.

Depuis le milieu des années 1980, il y a eu une recrudescence de l'exploitation intensive à ciel ouvert par les compagnies aurifères transnationales, en particulier dans les Régions de l'Ouest et de l'Ashanti, sur des concessions octroyées par l'Etat après expropriation des communautés. Des personnes ont été déplacées de leurs foyers et de leurs fermes pour faire place aux mines. La destruction des moyens d'existence communautaires est plus qu'égalée par celle de l'écosystème et des plans d'eau. La police d'Etat a en grande partie traité les protestations contre l'impact de l'exploitation minière comme des questions d'ordre public qui représentent une menace pour l'attrait de l'investissement étranger. L'insécurité et le mécontentement communautaires qui en ont découlé ont occasionné des violences cycliques mettant aux prises d'un côté l'Etat et les compagnies minières, et de l'autre les communautés mécontentes³.

Un problème d'insécurité beaucoup plus grand est posé par la manière dont les chefs et les aînés des familles sont devenus des propriétaires terriens de facto, faisant des transactions de terres communales comme s'il s'agissait de leurs propres biens. De graves problèmes de responsabilité se sont posés relativement aux produits des ventes et locations de terres à des étrangers, ainsi qu'aux redevances de l'exploitation minière et ligneuse. Etant donné que les

² Alden Wily, Liz et Daniel Hammond. *Land Security and the Poor in Ghana. Is there a Way Forward?* Etude de portée du secteur foncier commandée par le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, Programme Ghana's Rural Livelihoods, 2001.

³ Les minéraux représentent les plus grandes recettes d'exportation du Ghana. Depuis la libéralisation du secteur minier au milieu des années 1980, ils sont devenus de loin la principale voie d'apport d'investissements étrangers, attirant plus de 5 milliards de USD depuis cette période. En 2003, Anglo-Gold a repris la compagnie enregistrée ghanéenne Ashanti, de loin le principal acteur de l'industrie minière ghanéenne, pour créer la plus grande compagnie minière du monde. Newmont, la deuxième plus grande compagnie, est également active au Ghana.

chefs et les aînés des familles font de plus en plus de demandes « non coutumières » d'ayants droit ou vendent des terres à des étrangers, en dehors de toute procédure équitable, les terres disponibles pour les membres de la communauté dans leur ensemble sont fortement réduites, affaiblissant les droits fonciers et, en particulier, l'accès des femmes. Alors qu'il est difficile pour les nouveaux arrivants d'accéder à la terre, des générations d'immigrants qui ont acquis des droits et se sont installées dans des communautés font de plus en plus l'objet d'exclusions. Il y a eu des cas de d'expropriation de certains de ces groupes.

L'accès inéquitable à une ressource agraire essentielle a généré un violent conflit, axé principalement sur les chefs (succession, étendue de l'autorité et de la responsabilité), les aînés des familles, les conflits frontaliers au sein des communautés et entre elles, et entre autochtones et étrangers. Le dernier type de conflit a acquis le statut de conflit endémique de faible intensité dans plusieurs zones périurbaines. Autour de la capitale nationale, Accra, les populations autochtones, à présent en grande partie entassées sur des bandes étroites et des zones à forte densité extrêmement pauvres le long du littoral, essaient de plus en plus de faire valoir leur contrôle sur les terres contre des années d'expropriation par le gouvernement et de vente par des chefs de famille qui n'ont pas de comptes à rendre.

En 1999, une Politique foncière nationale (National Land Policy - NLP) a été annoncée. Malheureusement, son évolution, comme dans de nombreux domaines d'élaboration de politiques au Ghana, a impliqué davantage d'agences donatrices et créancières - en particulier la Banque mondiale, le Département britannique pour le développement international et le German Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - que de ghanéens. La principale faiblesse de la NLP réside dans le fait qu'elle aborde la question foncière comme une question technique qui requiert surtout des réformes administratives, plutôt que comme une question de relations sociales et de politique.

En conséquence, elle ne traite pas les préoccupations des personnes ayant des intérêts secondaires dans la terre - les pauvres, c'est-à-dire les fermiers et les métayers (donc la grande masse d'immigrants établis) ainsi que les femmes. Cette démarche n'est pas sans rapport avec le fait que le processus d'élaboration de la politique a été dominé par les groupes élites contrôlant la terre, principalement les chefs et leurs alliés au sein de la bureaucratie de l'Etat. Les gouvernements ont eu tendance à nier les problèmes inhérents à la chefferie dans un environnement républicain, utilisant de façon opportuniste les chefs comme agents politiques, largement de la même façon que le pouvoir colonial l'avait fait.

Il n'y a pas de réaction systématique à l'appropriation des ressources communautaires par les chefs, d'une manière qui défende les intérêts des communautés. La situation des pauvres, notamment des métayers et des fermiers, n'est pas dûment reconnue ou considérée comme une base de la pauvreté. En outre, la dangereuse logique de distinction entre « autochtones » et « étrangers » n'est pas reconnue, et donc les droits de propriété de ces derniers ne sont pas protégés, dans la logique des droits créés par la Constitution ghanéenne.

Liens possibles entre libéralisation économique et montée de la criminalité

La plupart du temps, lorsque la violence communautaire éclate, on lance un appel à toutes les parties concernées, pour voir comment de tels conflits ont débouché sur la guerre civile dans des pays voisins. Les enseignements des guerres civiles africaines, bien connus par le gouvernement et la population ghanéens, se reflètent davantage au niveau de l'exhortation publique que de la politique publique.

Cependant, les conflits et l'instabilité dans la région Afrique de l'Ouest ont un effet plus important au Ghana qu'en tant que simples enseignements salutaires. Il y a au Ghana des dizaines de milliers de réfugiés qui ont fui les soulèvements dans la région. Leur présence a généré des attitudes xénophobes chez certains ghanéens, qui accusent les « étrangers » et les

réfugiés d'être responsables de la vague sans précédent de crimes violents connue par le Ghana ces quelques trois dernières années.

Il y a certes des preuves anecdotiques que la prolifération des armes légères dans la région a alimenté la vague de criminalité, mais les présumés voleurs arrêtés s'avèrent être en grande majorité des ghanéens.

L'insécurité économique risque d'être un facteur de la vague de criminalité ; c'est en tout cas le constat qui a été fait dans plusieurs autres cas concernant l'écart de plus en grand entre riches et pauvres et le chômage. Les quartiers riches des principales villes ghanéennes ont été décrits avec justesse comme des « ghettos », dans lesquels les riches vivent retranchés derrière de hautes clôtures surmontées de barbelés, renforcées par des chiens de garde patrouilleurs et des agents de sécurité. Ce phénomène a eu pour effet secondaire la prolifération des sociétés offrant des services de sécurité et des sociétés de publicité des services de formation de chiens de garde, dans un marché de l'emploi autrement étroit.

La réaction des forces de l'ordre comporte une double dimension préoccupante. D'une part, elle a lourdement ciblé les pauvres et de l'autre, elle assoit le rôle de l'armée dans le maintien de l'ordre, favorisant ainsi des méthodes policières et la militarisation de plus en plus grande des services de police ghanéens.

Des centaines de jeunes hommes étaient régulièrement arrêtés lors de descentes dans des quartiers pauvres et présentés dans les journaux avec des titres claironnant leur présumée culpabilité. Certains semblaient avoir été maltraités. La violence policière a peu de chance d'améliorer chez les jeunes la perception publique des services de police qui, selon l'étude de CDD-Ghana, sont considérés (par 79% des personnes interrogées) comme l'institution publique la plus corrompue du Ghana.

Cependant, à cause de l'anxiété publique suscitée par la vague de criminalité violente, il y a très peu de discussion sur les questions de droits de l'homme soulevées par les méthodes policières ou sur les questions plus larges des possibles liens entre libéralisation économique, insécurité économique et montée de la criminalité.