

Saïd Ali SAID ATHOUMANE
Doctorant université PARIS XI
Faculté Jean MONNET /COBEA
0625684213
said_athoumane@yahoo.fr

DECENTRALISATION, BONNE GOUVERNANCE ET DYNAMIQUE TERRITORIALE AUX COMORES (1975- 2007)

INTRODUCTION

Les nouvelles reformes socio économiques et politiques menées ces quinze dernières années aux Comores s'inscrivent dans un cadre de décentralisation des pouvoirs et des compétences, puis de bonne gouvernance locale. Elles visent à créer une dynamique économique dans les territoires en pleine mutation. Cette dynamique est caractérisée par la création de zones d'activités économiques et commerciales, notamment la création de petites entreprises et de nouvelles infrastructures politiques, qui changent progressivement l'image et la structure physique des régions et certaines grandes villes insulaires. De plus, pour faire face aux nouvelles contraintes économiques liées à la mondialisation des échanges économique , l'État Comorien engagea dès la fin des années 80, une stratégie d'interventionnisme socio économique dans les territoires locaux et régionaux dans une approche de co développement et de bonne gouvernance locale. L'approche de la gouvernance par une dynamique de territoire s'inscrit dans l'évolution du cadre législatif par le biais de la décentralisation, en particulier l'émergence des PME—PMI et des communes pilotes au niveau local. Les nouvelles communes deviennent alors, des acteurs de décentralisation et du co développement, à travers les jumelages.

Cependant, la reconnaissance de L'État de l'union des Comores à l'égard de ces acteurs, s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle que les collectivités locales sont plus souples et dynamiques en contexte de crise. Ainsi, les initiatives économiques locales doivent être plus appropriées au détriment des politiques centralisées qui ne répondent pas aux spécificités exprimées par la population locale. Dans le contexte politique actuel, les reformes de décentralisation consistent à conférer des compétences fortes et de pouvoirs équilibrés aux collectivités locales des îles. Dans le cadre de ce transfert de pouvoirs , le développement local s'avère nécessaire dans la mesure où il permettra d'une part de renforcer les structures décentralisées ,de façon à ce qu'elles puissent monopoliser l'offre du développement , fournir d'autre part les instruments de régulation sociale nécessaire à la bonne gouvernance des collectivités locales et territoriales .C'est dans cette perspective d'action publique locale que les pouvoirs publiques renforcent progressivement l'autorité et l'autonomie administrative et financière de structures locales décentralisées , notamment les collectivités territoriales , pour qu'elles puissent mobiliser les ressources et compétences nécessaires au changement de leur île, notamment à l'île sécessionniste d'Anjouan.

Les politiques publiques locales engagées par les pouvoirs exécutifs des îles permettent – elles de créer les conditions favorables à un véritable développement local, voire régional ?

Le gouvernement de l'union des Comores dispose t'il de pouvoirs de décision étendus pour engager des reformes de décentralisation et de bonne gouvernance au niveau locale ?

Cette contribution a comme objectif d'analyser les enjeux socio économiques et politiques de la décentralisation territoriale par rapport aux phénomènes de bonne gouvernance et de développement local aux Comores, tout en essayant de répondre à certaines interrogations sur les limites et perspectives politiques et économiques adéquats.

I. APPROCHE HISTORIQUE ET POLITIQUE D'UNE DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE BALBUTIANTE

Au lendemain de l'indépendance des Comores en 1975, la décentralisation administrative et territoriale constitue, pour les pouvoirs publics, un enjeu stratégique de développement économique local. La première constitution institue donc, la première république fédérale islamique des Comores, comprenant quatre îles : la Grande Comores, 1148Km² ; Anjouan, 424 Km², Mohéli et Mayotte 274 Km². Cette nouvelle base constitutionnelle inscrit le fondement juridique du nouvel État indépendant des Comores, qui compte environ 750000 habitants. La première décentralisation des Comores inspire profondément l'esprit de cette première constitution, notamment en matière de découpage territoriale et de mise en œuvre d'actions de développement économique local. Le découpage administratif a donné lieu à la subdivision de plusieurs circonscriptions de différents niveaux au sein des régions. Au niveau régional, la préfecture ou le wila a la double qualité de circonscription administrative et politique de l'État. Elle sert donc de cadre géographique d'implantation des services locaux et des administrations décentralisées. Au sommet de chaque île se trouve le gouverneur qui fait figure de chef d'exécutif local.

Cependant, on ne peut parler de découpage territorial aux Comores, sans s'interroger sur les politiques publiques inhérentes à la décentralisation. Cette interrogation s'inscrit davantage sur l'apparition des courants défendant le local et le vernaculaire. Ces nouveaux courants, dits méso économiques, sont favorables au désengagement de l'État, au politique d'accompagnement local et urbain et à l'enracinement des petites entreprises au niveau local et régional. L'enracinement local se situe ici dans une logique de connexion réticulaire, favorable aux externalités de toute nature. C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics des îles et de l'Union des Comores adoptent ponctuellement de nouvelles stratégies basées sur l'action publique locale. "L'action publique locale est donc le fait d'acteurs multiples, individuels ou collectifs, se combinant en de multiples systèmes traversés de réseaux sociaux". *Le réseau d'action publique est considéré comme un groupement ou un complexe d'organisations liées les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources*². Le terme de réseau est ici employé dans un sens coopératif d'acteurs, excluant la question des réseaux interpersonnels. Les acteurs comoriens sont représentés par les nouvelles communes pilotes, les petites et moyennes entreprises, les associations et la société civile. Ils interviennent en réseau solidaire pour créer une dynamique économique territoriale tant en interne qu'en externe. Toutefois, malgré la volonté mainte fois réitérée par les pouvoirs publics de dynamiser le territoire, en rapprochant davantage le pouvoir aux citoyens, la décentralisation n'est pas totalement appliquée. La forte décentralisation prévue après l'indépendance ne fut jamais respectée pour des raisons d'excès de pouvoirs et de compétences au niveau central.

¹ Christophe Beslay, Michel Grossetti. François Taulelle. Denis Salles. REGIS Guillaume Michel Daynac, *la construction des politiques locales*, l'harmattan 1998

²Gaudin J. P, *politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?*, Revue française de sciences politiques, N°46.

S'ensuit alors un chevauchement de compétences entre les îles. La gestion autonome des îles, prévue par la première constitution, se révèle inapplicable par les régimes politiques successifs des années 80/ 90. Peu à peu, l'État fédéral s'enlise dans des crises économiques et institutionnelles chroniques, donnant naissance à des formes d'abus de pouvoirs. La corruption s'est érigée en système et fragilise profondément les institutions fédérales. Cette fragilisation chronique engendre d'une part les déstabilisations politiques permanentes et empêche d'autre part les initiatives économiques locales. C'est dans ce cadre de crise politique et institutionnelle successive, que le gouvernement de l'union des Comores réforme les institutions politiques en 2001. Une nouvelle constitution, votée en 2002, renforce, à nouveau, la décentralisation, en donnant plus de nouvelles compétences et pouvoirs aux nouvelles institutions publiques locales et renforce davantage l'autonomie administrative et financière des îles. Ce nouveau dispositif institutionnel donne également la légitimité et la légalité aux pouvoirs locaux décentralisés de chaque île, de se doter de nouvelles structures exécutives et parlementaires au sein de l'union des Comores.

I.1 . IMPACT DES REFORMES COMMUNALES SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL ET LE DECOUPAGE TERRITORIAL

La première réforme communale eut lieu en 1961, sous administration Française. Elle était à l'origine de l'unique commune pilote de la ville de Moroni, capitale des Comores. Celle-ci était administrée et gérée par un administrateur nommé par le conseil de gouvernement pour une période de six ans. Cette première collectivité locale était composée d'une part d'un conseil municipal de 20 membres, constitué d'autre part d'un budget de fonctionnement de 7 millions de franc CFA, votée par la loi de 1963. Cependant, après l'indépendance unilatérale des Comores, unifiant les quatre îles, le premier président des Comores indépendants, Ahmed ABDALLAH ABDEREMANE lance de grandes réformes de décentralisation, dont l'objectif est la mise en place des collectivités territoriales. Mais, deux mois après son élection, le jeune Etat subit un coup d'état militaire, fragilisant, de fait, l'intégrité territoriale et le développement local. Ainsi, les nouvelles administratives et territoriales deviennent caduques. Un nouveau régime révolutionnaire, dirigé par le président Ali SOILHI (1975-1978), s'impose et renouvelle l'expérience communale, tout en lançant un grand chantier de décentralisation et de développement à toutes les échelons administratives.

Sur le plan politique, l'article 12 de la loi fondamentale du 23 Avril 1977 crée de nouvelles institutions communales décentralisées au niveau des îles. Connues sous le nom des mudrias, ces nouvelles institutions rompent avec l'administration coloniale, en instituant les wilayas ou préfectures aux pouvoirs locaux et régionaux décentralisés. La wilaya fait figure de circonscription au niveau local et régional. Elle fait suite au découpage des grandes circonscriptions comme Moroni, capitale de la grande Comores et de la grande ville de Mutsamudu, chef lieu de l'île d'Anjouan. Ces grandes circonscriptions ont donné lieu à un découpage entre préfectures au niveau régional et gouvernorat au niveau local. Dans les grandes circonscriptions, la wilaya est gérée par un wali ou préfet, jouant le rôle à la fois d'autorité d'un Etat décentralisé et déconcentré.

Sur le plan socio économique, les pouvoirs publics locaux inscrivent le développement local comme alternative à l'efficacité des réformes de décentralisation territoriale. Pourtant, le développement local fait l'objet de plusieurs interrogations quant à son objectif. Laure Tourjansky -Cabart le définit de notion, dont les contours sont flous, associant plusieurs disciplines, notamment l'aménagement des territoires politiques économiques locaux et urbains. Peckeur le définit comme étant, ni mode, ni modèle, mais une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes. E. Glon le conçoit comme une démarche où l'on tente de valoriser l'ensemble des atouts locaux.

Au niveau conceptuel, le développement local est à la fois ancien dans ses pratiques et récent puisqu'il est reconnu à partir des années 70 comme modèle de développement. Souvent, il est présenté et associé aux modèles de développement endogène, territorial, par le bas, communautaire ou autocentré. Dans l'analyse des théories de développement, le développement local est un modèle français, correspondant à un refus de voir s'appliquer le modèle traditionnel de développement macroéconomique. Les pays du Sud l'associent souvent à l'économie solidaire, informelle et sociale. Selon Bernard Pecqueur, l'analyse des ressources d'un territoire permet non seulement de comprendre les dynamiques d'acteurs qui produisent ces ressources, mais aussi les conditions de leur reproduction à long terme³. Ainsi, le territoire se présente comme un espace de coopération, de coordination et de compétition d'acteurs capables de mobiliser et rentabiliser les richesses locales. Aux Comores, de nouveaux acteurs économiques émergent et modifient les enjeux et les perspectives de développement. Le développement local devient alors un vecteur important de la coopération Nord- Sud. Les concepts du développement sont repensés dans de nouvelles dimensions macro et mesoeconomiques. Ils sont également abordés et analysés sous des aspects démocratiques et qualitatifs, solidaires et humains, locaux et durables. Comme disait Anne Marie Chartier, *il n'y aura pas de développement humain sans la participation active des peuples et des citoyens et que les réformes à venir les plus essentielles, pour se réaliser effectivement, doivent être définies et contrôlées, par les citoyens organisés (associations de quartiers, syndicats de salariés, organisations de consommateurs, d'artisans, de consommateurs etc) sous peine de ne jamais voir le jour*⁴.

Cette conception de développement, défendue par les organisations internationales, notamment le PNUD, l'OCDE, l'Union Européenne, renouvelle les politiques de coopération au développement. Celles-ci donnent la priorité à la lutte contre la pauvreté, l'implication de la société civile et des collectivités territoriales, la décentralisation et le partenariat Nord Sud, la généralisation du micro crédit et la lutte contre la corruption. Ces nouveaux enjeux de développement renouvellent également les instruments de la coopération bilatérale et multilatérale tant en matière d'aide publique que privée. L'aide au développement est désormais liée à des principes démocratiques et micro économiques des États. C'est dans ce cadre de renouvellement d'acteurs que les collectivités locales repensent les outils et pratiques de développement. Les nouveaux acteurs revendiquent, désormais, le droit d'être associé dans le processus de développement de leurs localités. Ils exigent alors une meilleure gouvernance territoriale, des politiques publiques locales orientées vers la lutte contre la précarité et le chômage. Leur objectif est d'être reconnus et associés comme partenaires à part entière pour participer à la conception et la mise en œuvre des politiques et projets de développement.

³ Bernard Peckeur: le développement local, la découverte et syros 2000

⁴ Anne Marie Chartier : *essai critique sur le concept de développement*, Pug 1996

I.2. RENOUVELLEMENT DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT AU NIVEAU REGIONAL PAR L'APPLICATION DU PLAN QUINQUENAL

A la fin des années 70, un plan de développement quinquennal est donc défini par le régime révolutionnaire d'Ali SOILHI, afin d'amorcer une dynamique territoriale, tout en stimulant des synergies de développement. Les principaux axes de ce plan s'articulent autour de la lutte contre l'ignorance et l'analphabétisme, la suppression des castes et des inégalités socio économiques locales, une prise en charge gratuite de la santé et de la formation ; une démocratisation effective de l'enseignement et de l'éducation nationale à tous les niveaux hiérarchique de la société comorienne. Comme le souligne Thierry MONTALIEU, "*consacrer une part plus importante de capital humain disponible à la formation accroît l'efficacité générale de l'économie, ce qui renforce le potentiel de croissance future. Pour les pays en voie de développement, la notion de capital humain n'est pas limitée au niveau de qualification, elle est étendue pour analyser les problèmes de santé publique, d'analphabétisme, de l'alimentation, de l'éducation, de l'environnement et de la formation*".

Le principe socio économique de ce plan s'inspire à la fois du modèle de développement intérieur et de la théorie des pôles de croissance de PERROUX sur l'industrialisation par le processus cumulatif des capacités productives et socio économiques locales. Le modèle de développement intérieur est fondé sur la base des industries lourdes ou industrialisantes, comme base d'une accumulation indépendante et d'une réforme agraire qui doit moderniser l'agriculture à partir de l'industrie et lui servir de débouchés sur le contrôle et la valorisation des ressources naturelles. A travers ce plan quinquennal, le président SOILHI définit une stratégie de développement, s'inspirant de la planification de Destane de BERNIS, qui suppose un taux d'investissement public élevé contribuant à un niveau important d'accumulation et un contrôle des quantités produites par une planification industrielle interne. Il favorise, alors, la création des structures de développement endogène, pouvant assurer l'autosuffisance alimentaire et l'exportation des produits locaux. Un vaste programme de développement agricole fut donc lancé et financé par des fonds d'investissement bilatéraux et multilatéraux, en particulier le fonds Européen de développement.

Malgré ces initiatives de changement conjoncturel et structurel, l'Etat comorien subit un deuxième coup d'état militaire le 13 Mai 1978. Le mercenaire Français Bob DENARD assassine le président Ali SOILHI, et réinstalle l'ancien président déchu, et précurseur de l'indépendance, Monsieur Ahmed Abdallah Abderemane (1978 -1989). Celui-ci continue ses réformes institutionnelles, en mettant en place de nouvelles institutions fédérales, notamment la présidence des conseils des îles, l'assemblée fédérale et le gouvernorat. Une deuxième constitution fédérale est votée le 1 octobre 1978. A nouveau, la réforme de la décentralisation fut dynamisée et discutée à la nouvelle assemblée fédérale. De nouvelles dispositions de la réforme communale furent adoptées sans anicroche. Une nouvelle monture constitutionnelle légitime la mise en place des collectivités territoriales, sous l'autorité hiérarchique des gouverneurs des îles. Ceux-ci sont votés au suffrage universel et représentent l'autorité de l'Etat dans chaque île. Des conseils des îles sont également élus pour préparer et amorcer la mise en place des communes au niveau fédéral. Pour dynamiser l'action publique locale, le gouvernement fédéral met en place un plan directeur de développement en 1983. Celui-ci prévoit l'extension de la grande ville de Moroni et la création des zones industrielles dans le périmètre de la capitale des Comores.

I.3. DYNAMIQUE DU TERRITOIRE PAR LE PRINCIPE DU MODELE DE RATTRAPAGE AU NIVEAU LOCAL

Des le début des années 80, s'inspirant du modèle de rattrapage économique, le président Ahmed Abdallah ABDEREMANE présente un vaste programme de développement et d'aménagement du territoire. La théorie de rattrapage, développé par ROSTOW, montre que toutes les économies et sociétés mondiales suivent une évolution similaire pour s'industrialiser et se développer car le développement se déclenche partout en fonction des étapes hiérarchiques, notamment la société traditionnelle, le démarrage ou décollage, la maturité et la consommation des masses. Selon ROSTOW, il faut transposer dans les pays du tiers monde les stratégies qui ont permis aux pays industrialisés d'accéder au décollage, puis aux étapes ultérieures, car si les pays en développement n'ont pas connu ce démarrage, c'est que les règles fondamentales ne sont pas respectées à savoir la liberté des échanges et des prix, le respect des équilibres budgétaires, et la non-intervention d'état.

Les pouvoirs publics Comoriens ont programmé le développement local grâce à l'aide publique et privée des organismes internationaux et leurs capacités productives locaux. Ils ont bénéficié d'un contexte politique et économique internationale favorable à la croissance dans la mesure où la coopération internationale passait d'une phase d'influence politique à une phase de conception globalisante de l'aide ou les transferts financiers de toutes natures des pays riches vers les pays pauvres deviennent la composante de l'effort en faveur du développement. Ainsi, s'instaure une ambiguïté entre la forme monétaire de l'aide, notamment sa valeur d'échange et ce qu'elle servait à financer, ou sa valeur d'usage. Cette ambiguïté suscite de débats et de critiques sur la problématique de l'aide au développement dans la mesure où les bénéficiaires demandaient plus de l'aide en capital pour financer leurs infrastructures militaires et stratégiques au lieu de se reconstruire et se développer. De 1983 à 1989, le gouvernement fédéral, sous la pression des organisations financières internationales, centralise davantage le pouvoir au détriment des pouvoirs exécutifs des îles. Toutes les instances politiques et stratégiques sont concentrées autour de la capitale. Un Etat centralisateur se maintient, au gré des mouvements de protestation des populations locales et verrouille davantage les réformes de décentralisation constitutionnelle, en contrôlant progressivement les entités territoriales de l'archipel. Les textes législatifs et juridiques, permettant la création des communes et des collectivités territoriales, sont à nouveau reportés et bloqués. C'est dans ce contexte de blocage institutionnel que naît le principe de réappropriation du pouvoir par le local aux Comores. Une forme de régionalisation exacerbée entre les autres îles et le pouvoir central de la capitale s'accroît.

Fin 1989, le président Ahmed Abdallah est froidement assassiné par l'entourage de DENARD. Un gouvernement de transition, dirigé par le président de la cour suprême Saïd Mohamed DJOHAR (1990- 1995), assure légitimement la continuité du pouvoir. Celui-ci fut élu démocratiquement en 1990 et amorce en même temps un changement dans la continuité. Face à la montée du régionalisme ambiant, le président DJOHAR décide d'appliquer les méthodes de gouvernance territoriale, tout en essayant subtilement d'équilibrer les compétences et pouvoirs politico institutionnels au sommet de l'Etat fédéral. Son régime marque une rupture profonde de la pratique des modèles de développement exogène ou par l'apport massif des aides extérieures. Désormais l'aide au développement est conditionnée à la bonne gouvernance territoriale et aux mesures d'ajustement structurel.

Le principe d'ajustement structurel propose le postulat de la libéralisation des échanges et des économies, notamment la régulation par les marchés et la réduction du rôle de l'état dans l'économie. L'objectif macro économique est de donner la priorité à l'investissement international , aux mouvements de privatisation et de dévaluation de la monnaie ; la flexibilité et la pression sur les salaires ; la réduction des systèmes publics de protection sociale et des dépenses budgétaires considérées comme improductives , qui par voie de conséquence , se traduisent par la réduction des budgets d'éducation et de santé . Des le début des années 90, un document cadre de politique économique, est mis en place pour encourager le développement du secteur privé parmi lesquels le code des investissements, la libéralisation des importations et le désengagement de l'état des activités marchandes. Ainsi fut adoptée à partir de 1993, une facilité d'ajustement structurel, suivi d'un crédit de réforme macro-économique et de développement institutionnel. C'est dans cette perspective que l'Etat Comorien décide de conditionner l'aide à des principes macro économiques, afin de stimuler le développement économique locale. Cependant, à partir de 1996, l'enveloppe budgétaire et financière allouée à l'aide est révisée, conditionnée, non seulement aux mesures d'ajustement structurel, mais à des principes de décentralisation et démocratie, de bonne gouvernance locale et territoriale. Néanmoins, avec les restrictions budgétaires de l'organisation bi et multilatérale et du Fonds Monétaires Internationales, les enjeux et perspectives de développement se modifient progressivement.

II. APPRITION DE NOUVELLES METHODES DE GESTION LOCALE ET DE BONNE GOUVERNANCE TERRITORIALE

A partir des années 2000, de nouveaux acteurs apparaissent et améliorent progressivement les prises de décisions et d'organisation de pouvoirs locaux. De nouveaux acteurs, telles la sociétés civile, les organisations non gouvernementales, les collectivités territoriales, et la jeune université des Comores, renouvellent les pratiques de coopération au développement. Ces nouveaux acteurs revendiquent, désormais, le droit d'être associé dans le processus de développement de leurs localités. Ils exigent alors une meilleure gouvernance territoriale, des politiques publiques locales orientées vers la lutte contre la précarité et le chômage. Leur objectif est d'être reconnus et associés comme partenaires a part entière, pouvant participer à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de coopération rendues possible par l'adhésion des partenaires étrangers. A cet titre, ils peuvent constituer un rapport de force important tant au niveau local qu'international. Au niveau international, ils cherchent à s'impliquer dans de nouvelles approches de coopération, notamment décentralisée. Cette nouvelle approche de coopération est fondée sur des valeurs de solidarité, sur des intérêts communs, sur une culture de dialogue et d'échanges, et surtout sur la réciprocité. Ces acteurs, par l'intermédiaire des régions, développent des échanges et des partenariats économiques avec des acteurs étrangers. Ces échanges s'articulent autour de la valorisation et de la promotion des potentialités économiques, touristiques et culturelles des régions tant françaises qu'étrangères. C'est dans ce cadre de promotion d'échanges et de partenariats que des collectivités locales Comoriennes entreprennent des actions de jumelages, sous la supervision de l'union des Comores.

Néanmoins, la problématique de gouvernance à l'échelon local et territorial offre de nouvelles perspectives dans les pratiques de déconcentration, de décentralisation et de développement local. Les collectivités locales tendent à être compétitives et performantes. D'autres acteurs locaux, comme la chambre de commerce franco Comorienne, la société civile et les associations de la diaspora en France, participent à cette compétitivité locale, voire internationale. Ces acteurs institutionnels jouent un rôle essentiel dans la construction de la bonne gouvernance locale. Mais à la fin de l'année 1995, le coup du sort frappe, a nouveau, l'Etat Comorien. Un troisième coup d'état militaire, orchestré par DENARD éjecte définitivement le président Saïd Mohamed DJOHAR du pouvoir, en le déportant à l'île Bourbon de la Réunion. C'est ainsi qu'au début de l'année 1996, de nouvelles élections démocratiques donnent largement la légitimité et l'intégrité territoriale à Monsieur Mohamed TAKI ABOULAKARIM. Celui-ci marque une rupture profonde dans la gestion administrative et politique de l'Etat, en modifiant radicalement les méthodes de gouvernance politique locale. Il réoriente stratégiquement les politiques publiques locales vers la bonne gouvernance territoriale pour accélérer les réformes de décentralisation. De plus, pour faire face à la corruption systématique et au blocage institutionnel des réformes. Il nomme rapidement des audits techniques et commissions parlementaires chargés d'analyser les enjeux et perspectives de la crise socio économique politique chronique. La réforme communale figure toujours parmi les dossiers stratégiques à traiter par les parlementaires.

Mais, avant même que les audits et rapports soient rendus, les mouvements sécessionnistes et indépendantistes s'accroissent sur l'île voisine d'Anjouan. L'intégrité territoriale est mise en cause par les sécessionnistes, réclamant, de fait, leur indépendance ou rattachement à la France. Fragilisé institutionnellement, le nouveau pouvoir fédéral organise précipitamment un débarquement militaire en 1997. Ce dernier échoue et plonge durablement les Comores dans une spirale de crise sécessionniste sans précédent. L'île d'Anjouan échappe progressivement à l'autorité centrale, tout en fragilisant l'unité et la solidarité nationale. De 1997 à 1999, le séparatisme inter île grandit et envenime l'équilibre territorial de l'Etat. Un conflit séparatiste s'impose donc entre l'île de la grande Comores et l'île sécessionniste d'Anjouan. Les Anjouanais prennent progressivement le contrôle de leur île et proclament l'indépendance, tout en défiant la communauté internationale. Devant le fait accompli, le président TAKI demande la médiation de l'O.U.A, sous mandat de la communauté internationale. La crise séparatiste devient, alors ingérable et inéluctable. Au mois de novembre 1999, le président meurt brutalement des suites d'une crise cardiaque et fut remplacé constitutionnellement par le président de la cour suprême, chargé d'organiser des élections libres et démocratiques. Face à la montée de mouvements séparatistes, sécessionnistes et rattachistes, le gouvernement de transition perd progressivement l'autorité, la légitimité et le contrôle exclusif de l'Etat fédérale. En outre, incapable d'organiser des élections sur l'ensemble du territoire, le président par intérim Tadjidine BEN SAID MASSOUND, fut écarté militairement au pouvoir par son colonel d'état major Monsieur AZALI, afin qu'il puisse restaurer l'état de droit, la paix sociale et la cohésion nationale. Il réussit donc à rétablir l'ordre républicain, en faisant voter une nouvelle constitution en 2001, et organisant par la suite des élections démocratiques en 2002 à l'issue desquelles il devient légitimement président de la république.

II.1. LE PRINCIPE DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE LOCALE PAR LA PRESIDENCE TOURNANTE

La réforme constitutionnelle conçue par le nouveau gouvernement vise avant tout à moderniser l'organisation et la gestion du territoire, afin de parvenir à l'amélioration du service de l'Etat en faveur des populations locales. A partir de la nouvelle réforme de la constitution de 2002, chaque île choisit et élit son président, mais les pouvoirs et les compétences seront partagés entre la présidence de l'union et celle des îles. Par ailleurs, les pouvoirs et compétences, touchant les affaires étrangères, la monnaie et la défense, relèvent exclusivement de l'union. Cette disposition juridique politique pose un problème de légitimité et de décision au sein de l'Etat. Dans ce processus de décentralisation élargie, la recherche permanente d'un compromis entre les fondements majeurs de l'administration du territoire, notamment l'intégrité territoriale que sont l'autonomie locale, l'unité nationale et l'efficacité publique, reste provisoirement préservé, malgré les tensions exacerbées entre pouvoirs des îles et de l'union. Dans ces conditions complexes, les pouvoirs publics locaux ont à la fois la charge de préserver l'unité nationale, de garantir les relations socio économiques et culturels des îles car l'Etat est à la fois central et territorial.

Dans cet élan de gouvernance locale et d'aménagement du territoire, comme le souligne Jean Pierre Jacob⁵, *la décentralisation vise à rompre avec la société dualiste en mettant les villages regroupés au niveau des acquis des villes- constitution de communes rurales pourvues de mêmes compétences que les communes urbaines, souvent beaucoup plus anciennes - et à en finir avec la multicentricité, en instaurant des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion, pour qu'elles canalisent tous les flux physiques, financiers et d'autorité.* Cependant, pour que les villages ou les villes moyennes retrouvent un équilibre entre des flux financiers tant en interne qu'en externe, le gouvernement de l'union réfléchissent sur la place de nouvelles formes de représentation pour les migrants dans les instances locales et définir de nouveaux modes de gouvernance locale. De ce fait, le partenariat des collectivités locales et des associations de migrants présente un axe majeur du développement local et de solidarité internationale. De plus, Aux Comores, les relations entre les municipalités et leurs ressortissants ne seront pas limitées aux villages des migrants. Le village n'est plus une entité indépendante; il fait partie d'un territoire, la commune au même titre qu'un quartier d'une ville. Cette nouvelle disposition territoriale montre que l'existence d'une association locale, disposant de tout ou partie des attributs des associations de migrants, entraînerait le transfert du pouvoir de décision au profit des acteurs locaux. Ainsi, les organisations socio économiques rurales, comme les coopératives communautés deviennent progressivement des instruments efficaces de développement. De ce point de vue, l'on peut partir de l'idée selon laquelle la décentralisation ne consiste pas en la création de territoires nouveaux qui viendraient se superposer aux collectivités dans la mesure où chaque île bénéficie d'une large autonomie administrative et financière, et d'une capacité juridique d'engager des actions de développement, sous réserve de l'accord du gouvernement de l'union. Dans l'esprit de la nouvelle réforme de la décentralisation, faite en période de crises sociales et politiques entre les îles, le processus de décentralisation doit être perçue comme le résultat de la recherche permanente d'un compromis entre les fondements majeurs de l'administration du territoire, que sont l'autonomie locale, l'unité nationale et les intérêts locaux d'autant que la deuxième île des Comores, Anjouan, fait acte de sécession depuis 1997.

⁵ Jean Pierre Jacob, la décentralisation comme distance, réflexion sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest africain

II.2. NOUVELLE APPROCHE DE DECENTRALISATION ET DE CO DEVELOPPEMENT PAR LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE DES COMMUNES PILOTES

Le contexte de la solidarité internationale fait naître des opportunités majeures tant en matière de décentralisation que de développement régional aux Comores. De nouvelles communes se créent et sollicitent des partenariats avec les collectivités étrangères, notamment Françaises. Ce partenariat privilégie la réciprocité et les échanges socio économiques et culturels. La réciprocité est un principe qui apporte le changement dans les relations Nord - Sud, puisqu'elle repose sur des valeurs d'éthique, humaine et de solidarité, comme la citoyenneté, la tolérance et la justice. De plus, les motivations socio politiques des gouvernements des îles, s'inspirent à la fois à des enjeux de démocratisation, de développement local et de bonne gouvernance. Ce qui permet aux acteurs locaux, notamment la société civile, les associations et les collectivités locales d'engager des partenariats avec leurs homologues du Nord, et d'opérer une translation constante des thèmes de co développement selon les acteurs avec lesquels ils négocient tant au niveau régional qu'international. Depuis 2003, les communes pilotes s'inscrivent dans un esprit de décentralisation administrative et territoriale. Les communes pilotes nouvellement créées n'ont pas suffisamment les pouvoirs et compétences requises pour amorcer le développement et aménager le territoire. L'assemblée de l'union, nouvellement élue étudie les textes de loi, permettant d'assurer et de garantir une dotation équilibrée des finances publiques locales et nationales. Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales n'est pas bien assuré, mais les maires, nouvellement élus s'appêtent à lancer un programme de formation et d'encadrement, à travers la coopération décentralisée. Cette forme de coopération porte une nouvelle approche de la transformation sociale au profit du développement. Elle s'enracine dans le tissu démocratique et prend en compte les besoins réels de la population locale.

Pour les acteurs locaux décentralisés, cette nouvelle donne permettra d'inscrire les actions prioritaires dans la solidarité et la coopération régionale et internationale, notamment en matière d'aide au développement. Au niveau régional, l'intégration économique relance progressivement les activités socio économiques, en facilitant la circulation des biens et des personnes. Elle permettra d'une part de relancer la croissance interne et externe et de faire face d'autre part aux contraintes socio économiques et politiques locales, notamment l'étranglement des marchés, les déstabilisations politiques permanentes et les réformes de décentralisation. C'est dans cet esprit d'intégration régionale que l'aide jouera son rôle de développement et de renforcement de partenariats entre les acteurs socio économiques comoriens et leurs homologues régionaux au sein de la commission de l'océan indien ou COI. Ce processus d'intégration économique régionale est initié depuis les années 80. Elle a débuté en 1982 avec les pays de l'océan indien, notamment l'île Maurice, la Réunion, Madagascar et Seychelles. Elle s'est progressivement développée avec les pays d'Afrique de l'Est et Australe dans le cadre des zones d'échanges préférentiels. C'est dans ce contexte de coopération et d'intégration sous régionale que les Comores adhèrent également au marché commun de l'Afrique Australe et de l'Est, connu sous le sigle de COMESA. Ce marché commun permet de faciliter les échanges et les partenariats communs, de favoriser un environnement socio économique, juridique et financier stable et efficace, tout en valorisant les atouts et potentialités commerciales et économiques, politiques et culturels des pays membres dans le concert des nations et des marchés mondiaux.

II.3 LA DECENTRALISATION COMME FACTEUR D INTEGRITE TERRITORIALE

Dans l'esprit des gouvernants comoriens, la décentralisation est un gage de cohésion sociale et d'intégrité territoriale dans la mesure où elle limitera l'apparition d'autres crises politiques et institutionnelles. La réforme, ainsi propulsée peut être interprétée comme une brèche dans l'effort de solidarité nationale. Cette nouvelle approche de décentralisation territoriale donne d'une part la possibilité aux nouveaux présidents des îles, élus aux suffrages universelles, de resserrer les liens politiques, socio économiques et culturelles et de pouvoir mobiliser d'autre part les compétences et les richesses entre les îles, y compris Mayotte.

Cependant, la nécessité de favoriser la mobilité des compétences insulaires constitue un enjeu de développement local et de dynamique territoriale. Cette dynamique territoriale se fera sous la responsabilité des autorités préfectorales par rapport à la déconcentration. La déconcentration se présente alors comme une conséquence logique de la décentralisation. Instrument de modernisation de la gestion administrative, elle constitue un axe essentiel de la réforme de l'Etat. Dans le cadre d'une approche qui privilégie la dynamique de développement local et de décentralisation inter île, la déconcentration procède davantage à une orientation commune des programmes et des projets de développement, à une harmonisation efficace des pouvoirs par rapport aux compétences, à un équilibre des finances publiques. C'est aussi un instrument d'évaluation qui implique les décideurs publics locaux que sont les élus et les autorités administratives dans les pratiques d'efficacité et de rigueur administrative.

Dans un pays comme les Comores, où la déconcentration n'est pas encore acquise, où la décentralisation est en œuvre, où la démocratie locale est en reconstruction, où les initiatives économiques sont recomposition, la déconcentration est un atout majeur qui permet à l'Etat et aux collectivités territoriales en pleine mutation de faire face à leurs responsabilités dans une société qui vit un profond changement politique. Toutefois, la question qui se pose est celle de la capacité des territoires à entamer des processus endogènes de croissance des activités industrielles et commerciales aptes à entraîner par la suite des effets positifs au niveau du développement dans l'espace insulaire. En particulier le problème d'harmonisation d'impôts locaux et des taxes fiscales, relevant en majeure partie du pouvoir exécutif. Ce contentieux politique et économique pénalise davantage l'autorité locale qui espère faire fonctionner son administration, assurer son autonomie financière grâce aux ressources fiscales. Cependant, pour ne pas freiner le fonctionnement de nouvelles communes, le gouvernement de l'union octroie ponctuellement des transferts et des dotations financières dont les modalités d'utilisation vont du paiement des salaires à l'entretien des locaux. Des analyses laissent penser que la situation actuelle sera soumise à l'avenir à des tensions considérables qui pourraient conduire à une redistribution considérable des marges de manœuvre financières entre les différents niveaux de pouvoirs. Comme le montre Guy Gilbert, *si l'autonomie financière apparaît favorable à l'efficacité économique, c'est pour des raisons finalement assez voisines de celles que l'on évoque pour justifier la décentralisation, notamment la prise en compte des disparités locales, la transparence des choix de localisation des agents et l'innovation en matière de services publics locaux qui permettront d'attirer la population en élargissant la gamme des services offerts et d'en réduire le coût*⁶. Par cette analyse, l'auteur voudrait montrer qu'il ne peut pas y avoir décentralisation réussie sans autonomie financière des collectivités.

⁶ Guy Gilbert, Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales, édition de l'aube 1999

CONCLUSION

La réforme de la décentralisation et de la mise en place de nouvelles communes au Comores est très ambitieuse dans un pays où l'Etat est très centralisateur. Elle a permis de créer des communes pilotes, de renforcer les compétences des collectivités locales et d'assurer un transfert de compétences générale de l'Etat aux collectivités locales tant en matière de développement économique que d'aménagement du territoire. Seulement, ce transfert n'est pas suivi d'un programme de financement suffisant et adéquat. Les communes créées se sont trouvées dans l'incapacité financière de gérer les nouvelles compétences et d'assumer cette décentralisation. Conscient de l'enjeu économique et social que cela puisse comporter dans le paysage politique national, le gouvernement de l'union entreprend des aménagements financiers pour faciliter l'acquisition de recettes additionnelles. C'est dans ce contexte d'ambiguïté institutionnelle et financière que les maires demandent le recours de la coopération décentralisée comme alternative au développement de leurs localités. La société civile et des associations, à travers les réseaux qu'ils entretiennent avec leurs partenaires étrangers sollicitent des financements pour faire face à la situation d'autant que les Comores se trouvent, comme le souligne Jean Christophe DEBERE, *dans une phase de transition démocratique, où les décisions politiques amorçant la décentralisation sont souvent prises mais où le développement local issu de cette décentralisation n'a pas trouvé de solution.* Ainsi, on constate qu'il ne suffit pas d'engager des réformes de grandes décentralisation et de transfert de compétences sans que celles-ci soient accompagnées et suivies d'un programme financier conséquent.

BIBLIOGRAPHIE

Anne Marie CHARTIER : essai critique sur le concept de développement, Pug 1996

Bernard PECKEUR. Le développement local, la découverte et syros 2000

Christophe BESLAY, Michel GROSSETI. François TAULELE. Denis SALLES. Régis GUILLAUME. Michel DAYNAC, *la construction des politiques locales*, l'harmattan 1998

Jean Pierre JACOB, la décentralisation comme distance, réflexion sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest africain

Guy GILBERT, Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales, édition de l'aube 1999

Gaudin J. P, politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? , Revue française de sciences politiques, N°46.